

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 08/05/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35015-le-principali-novit-della-legge-anticorruzione>

Autore: Rinaldi Francesco Vittorio

Le principali novità della legge “anticorruzione”

Legge 6 novembre 2012, n.190

Francesco Vittorio Rinaldi

Le principali novità della legge “anticorruzione”

(Legge 6 novembre 2012, n. 190)

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012 ed entrata in vigore il 28 novembre 2012, ha innovato la disciplina dei reati dei pubblici ufficiali nei confronti della pubblica amministrazione, con le disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 75-83 [1].

La riforma, presentata come momento imprescindibile per il rilancio del Paese [2], poiché tesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro l'illegalità nella pubblica amministrazione [3], corrisponde all'esigenza di innovare un sistema normativo ritenuto da tempo inadeguato a contrastare fenomeni sempre più diffusi e insidiosi [4] ed è volta a ridurre la “forbice” tra la realtà effettiva e quella che emerge dall'esperienza giudiziaria [5].

Dal raffronto tra i dati giudiziari e quelli relativi alla percezione del fenomeno *lato sensu* corruttivo, forniti da *Transparency International* e dalla *Banca mondiale*, infatti, si evince che sussiste un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione “praticata” e corruzione “denunciata e sanzionata”, con la crescita esponenziale della prima e la forte riduzione della seconda [6].

Le motivazioni addotte a sostegno dell'esigenza di intervenire sull'assetto normativo dei reati contro la pubblica amministrazione sono essenzialmente due: da una parte si rileva l'inadeguatezza del sistema normativo e dall'altra si valorizza la necessità di adeguare l'ordinamento interno agli impegni assunti a livello internazionale, con la ratifica di talune Convenzioni [7].

La legge 190 del 2012 costituisce una risposta, per vero secondo alcuni non del tutto soddisfacente, [8] a tali esigenze.

Essa infatti, persegue un duplice obiettivo: in uno a quello di lanciare un messaggio chiaro al Paese, ridisegnando la strategia di contrasto alla corruzione in senso maggiormente repressivo, la legge risponde anche allo scopo di adeguare il nostro ordinamento agli obblighi assunti sul piano internazionale.

Tali obblighi invero, sono vincolanti sul piano interno, in virtù del richiamo contenuto nel primo comma dell'articolo 117 della Carta Costituzionale, che sancisce che la potestà legislativa è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dagli “*obblighi internazionali*”.

In particolare, la legge sulla riforma della corruzione si ispira alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003, cosiddetta “Convenzione di Merida”, ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116 e soprattutto alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110, nonché al rapporto redatto dal GRECO, “*Group of States against corruption*”, istituito in seno al Consiglio di Europa, che ha adottato la raccomandazione con la quale l'organo ha invitato gli Stati membri ad adottare un regime sanzionatorio di misure efficaci, proporzionate e dissuasive contro la corruzione [9].

Sulla scorta dell'adesione alla Convenzione di Merida è stata istituita la “CIVIT”, ossia l'Autorità nazionale anticorruzione [10].

Lo *ratio* sottesa alla nuova disciplina si identifica con la volontà di adottare strumenti volti a prevenire ed a reprimere con mezzi adeguati il fenomeno dilagante della corruzione e dell'illegalità nelle amministrazioni.

Il minimo comune denominatore che caratterizza la nuova disciplina infatti, in linea di continuità con le convenzioni internazionali richiamate, consiste in un generale inasprimento del trattamento sanzionatorio.

La riforma si muove essenzialmente attraverso tre linee direttrici.

In primo luogo occorre segnalare l'aspetto, minimale, consistente nel generale innalzamento del trattamento sanzionatorio previsto per alcune fattispecie di reato, al fine di potenziare l'efficacia dissuasiva.

Sono stati aumentati infatti, i minimi edittali del reato di peculato, di cui all'articolo 314 del codice penale, il cui minimo, prima previsto in tre anni di reclusione, è stato portato a quattro anni; allo

stesso modo è stata aumentata la pena prevista per il reato di abuso di ufficio, di cui all'articolo 323 del codice penale, prima racchiusa da un minimo di sei mesi fino al massimo di tre anni, ora ricompresa tra uno e quattro anni di reclusione.

Ancora, è stato innalzato il minimo edittale previsto per le fattispecie di corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio (corruzione propria), di cui all'articolo 319 del codice penale, portato da quattro ad otto anni di reclusione, a fronte della "vecchia" pena della reclusione da due a cinque anni ed è stata aumentata inoltre la pena prevista per il reato di corruzione in atti giudiziari, di cui all'articolo 319-ter del codice penale, la cui pena per il fatto previsto dal primo comma, prima racchiusa tra tre ed otto anni di reclusione, è ora ricompresa tra quattro e dieci anni, mentre, con riguardo all'ipotesi aggravata, di cui al secondo comma, il minimo edittale è stato elevato a cinque anni di reclusione, a fronte dei quattro anni precedentemente previsti.

Occorre segnalare quanto al primo aspetto, inoltre, l'aumento del minimo edittale, da tre a quattro anni di reclusione, previsto per il reato di concussione, di cui all'articolo 317 del codice penale.

Quanto al trattamento sanzionatorio inteso in senso lato, occorre infine rilevare che la legge 190 del 2012 ha posto rimedio alla dimenticanza nella quale era incorso il legislatore precedentemente, con la legge 300 del 2000, che ha introdotto, tra le altre, la norma di cui all'articolo 322-ter del codice penale, sulla confisca. Il legislatore del 2012 infatti, ha esteso la confisca per equivalente al "profitto", oltre che al prezzo, anche sulla scorta delle sollecitazioni pervenute dalla giurisprudenza di legittimità [11].

Dall'aumento delle pene previste per le fattispecie di reato passate in rassegna consegue, quale principale corollario, il prolungamento del termine di prescrizione [12].

Una seconda linea direttrice si identifica con la "rimodulazione" di talune fattispecie.

Le disposizioni contenute nella legge 190 del 2012, in particolare, hanno modificato le fattispecie di concussione [13], che è stata fatta oggetto di uno "spacchettamento" [14], quanto alle due condotte precedentemente contemplate dall'articolo 317 del codice penale, che ora contiene il riferimento alla sola condotta della costrizione (e non anche a quella dell'induzione, oggetto di un'autonoma norma incriminatrice, l'articolo 319-quater del codice penale [15], introdotta dalla nuova legge) e la corruzione per il compimento di un atto di ufficio, di cui all'articolo 318 del codice penale, di cui sono stati mutati la rubrica ("*Corruzione per l'esercizio della funzione*") ed il contenuto della norma [16].

La distinzione tra concussione per costrizione e induzione indebita ha generato un ampio dibattito in dottrina ed in giurisprudenza.

All'impostazione ermeneutica che perviene alla distinzione delle condotte di costrizione e di induzione sulla base della diversa intensità dell'azione costringitiva [17], si contrappone l'orientamento secondo cui occorre riconsiderare la nozione di "costrizione", la quale può assumere anche forme implicite e indirette.

La prima tesi ritiene che sussista l'induzione quando il soggetto indotto conservi un margine di libertà di autodeterminazione e di scelta. Solo il riconoscimento di un, seppur minimo, margine di scelta in capo al privato indotto ne giustifica la soggezione a pena (prevista dal secondo comma dell'articolo 319-quater, c.p.). Al contrario, la costrizione elimina la possibilità di scelta del privato.

Stando alla seconda impostazione invece, costituisce costrizione la violenza morale che si sostanzia in una minaccia di un male ingiusto. Il criterio discretivo tra costrizione e induzione sarebbe, dunque, rappresentato dal carattere "giusto" o "ingiusto" della minaccia [18].

Infine, una terza novità apportata dalla riforma, alla luce degli obblighi imposti dalle convenzioni internazionali [19] è costituita dall'introduzione della fattispecie di "*traffico di influenze illecite*", ai sensi del nuovo articolo 346-bis del codice penale [20], che topograficamente segue la fattispecie già contemplata di millantato credito.

Contrariamente a quest'ultima fattispecie, il traffico di influenze illecite presuppone l'esistenza della relazione, che può essere anche occasionale e non stabile.

[1] Sulla nuova legge per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nelle amministrazioni, BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Diritto penale contemporaneo- Riv. trim.*, n. 3-4/2012, p. 5 ss; DOLCINI, VIGANO', *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in *Diritto penale contemporaneo- Riv. trim.*, n. 1/2012, p. 232 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 *Diritto penale contemporaneo, Riv. trim.*, n. 1/2012, p. 227 ss; SPENA, *Per una critica dell'art. 319-quater c.p. Una terza via tra concussione e corruzione?*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it; GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, in www.neldiritto.it, nonché in www.dirittopenalecontemporaneo.it; AMATO, in *Legge anticorruzione/2: l'analisi delle norme penali*, in *Guida al Diritto*, 48, 2012; PADOVANI, *ivi*; VINCIGUERRA, in *Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (Legge 190/2012). Una prima lettura delle disposizioni penali*, in *Giur. it.*, 12, 2012; FORNASARI, *ivi*; BONINI, *ivi*; BEVILACQUA, *ivi*.

[2] BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, *cit.* .

[3] Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, (Rel. n. III/11/2012), *Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.

[4] Per un'analisi della diffusione del fenomeno corruttivo si veda il *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, Roma 2012, 7 e ss, pubblicato a cura del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, in www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/rapporto_corruzioneDEF.pdf.

[5] AMATO, *Concussione: resta solo la condotta di "costrizione"*, in *Legge anticorruzione/2: l'analisi delle norme penali*, Guida al Diritto, 48, 2012.

[6] GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, cit. .

[7] BALBI, *Alcune osservazioni*, cit. .

[8] BALBI, *Alcune osservazioni*, cit. . Fortemente critico sulla riforma l'A., secondo cui: *"la riforma...ben difficilmente segnerà una tappa davvero significativa, e apprezzabile, nell'evoluzione del nostro sistema penale. Quello che fa pensare, alla luce di tutto ciò, è l'inspiegabile consenso sociale addensatosi su di un testo normativo di medio spessore e di modesto impatto. Certo, la definizione mediatica di decreto anticorruzione ha svolto la sua parte, quasi che non esprimersi a favore di esso sembrasse costituire una forma di connivenza nei confronti di politicanti corrotti. Lascia sempre un po' di amarezza pensare che tanta voglia di legalità proveniente dal corpo sociale possa essere così facilmente veicolata su obiettivi più o meno casuali."*. Di opinione contraria, DOLCINI, VIGANO', *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, cit., secondo cui: *"ci pare opportuno ancora una volta ribadire...un complessivo apprezzamento per la riforma progettata, che affronta finalmente, seppur in modo parziale in ragione delle difficili contingenze politiche, un nodo essenziale per il futuro del paese: sulla base di un disegno di politica criminale magari non ambizioso, ma quanto meno chiaro e razionale. Di questi tempi, non è poco."*. Critico il giudizio di PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, cit. ; secondo l'A. infatti: *"Se legiferare significasse procedere frigidamente, l'attuale vicenda della riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione ne sarebbe un'evidente smentita. Ma soprattutto lo sconcerto prodotto dalla raffica di notizie di reato delle ultime settimane e la giusta attenzione dedicata dalla stampa quotidiana ai conati legislativi, con un occhio sempre sospettosamente rivolto ai processi in corso per smascherare temute "trappole" eventualmente nascoste tra le pieghe delle nuove norme, hanno messo nell'ombra la stranezza- diciamo così- che questa vicenda rivela ad un osservatore un po' più distaccato."*.

[9] AMATO, *Concussione: resta solo la condotta di "costrizione"*, cit. .

[10] GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190, e le politiche ancora necessarie*, in www.neldiritto.it, nonché in www.giustizia-amministrativa.it.

[11] BEVILACQUA, *Il sistema sanzionatorio delineato dalla legge anticorruzione*, in *Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (Legge 190/2012). Una prima lettura delle disposizioni penali*, in *Giur. it.*, 12, 2012; AMATO, *Nella confisca per equivalente spunta il profitto*, in *Legge anticorruzione/2: l'analisi delle norme penali*, Guida al Diritto, 48, 2012. Cass. Sez. Un. 25 ottobre 2007, n. 10280, MIRAGLIOTTA e Cass. Sez. Un. 27 marzo 2008, n. 26654, Fisia Italimpianti Spa e altri.

[12] Critico sul punto BALBI, *Alcune osservazioni*, cit., il quale evidenzia che *"L'innalzamento dei limiti edizionali risulta del tutto svincolato da qualsiasi opzione di teleologia funzionale, ma anche da più "banali" istanze di proporzione rispetto alla gravità del fatto: parossisticamente estranee a qualsiasi dosimetria virtuosa, le scelte sembrano rispondere al solo obiettivo di innalzare i termini prescrizionali alla luce di una indifendibile disciplina generale della prescrizione, disciplina su cui il legislatore onesto dovrà, il prima possibile, inevitabilmente tornare."* .

[13] L'attuale **articolo 317 c.p. "concussione"**: *"Il pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei a dodici anni"*. Sulla concussione: VINCIGUERRA, *La riforma della concussione*, in *Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (Legge 190/2012). Una prima lettura delle disposizioni penali*, in *Giur. it.*, 12, 2012; AMATO, *Concussione: resta solo la condotta di "costrizione"*, *cit.*; AMATO, *Concussione ambientale? Serve sempre la "pretesa"*, in *Legge anticorruzione/2: l'analisi delle norme penali, Guida al Diritto*, 48, 2012; BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, *cit.*; DOLCINI, VIGANO', *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, *cit.*; VIGANO', *La riforma dei delitti di corruzione*, *cit.*; PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, *cit.*; GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, *cit.* .

[14] PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Diritto penale contemporaneo, Riv. trim.*, n. 1/2012, p. 227 ss.

[15] L'**articolo 319-quater c.p. "induzione indebita a dare o promettere utilità"**: *"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. (comma 1). "Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni."* Sulla nuova fattispecie di reato: SPENA, *Per una critica dell'art. 319-quater c.p. Una terza via tra concussione e corruzione?*, *cit.*; AMATO, *Concussione: resta solo la condotta di "costrizione"*, *cit.*; VINCIGUERRA, *La riforma della concussione*, *cit.*; BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, *cit.*; DOLCINI, VIGANO', *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, *cit.*; VIGANO', *La riforma dei delitti di corruzione*, *cit.*; PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, *cit.*; GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, *cit.* .

[16] L'**articolo 318 c.p. "corruzione per l'esercizio della funzione"**: *"Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni"*. Sulla corruzione: FORNASARI, *Il significato dei delitti di corruzione (e incidenze "minori" su altri delitti contro la P.A.) in Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (Legge 190/2012). Una prima lettura delle disposizioni penali*, in *Giur. it.*, 12, 2012; PADOVANI, *La messa a "libro paga" del pubblico ufficiale ricade nel nuovo reato di corruzione impropria*, in *Legge anticorruzione/2: l'analisi delle norme penali, Guida al Diritto*, 48, 2012; AMATO, *Corruzione: si punisce il mercimonio della funzione*, in *Legge anticorruzione/2: l'analisi delle norme penali, Guida al Diritto*, 48, 2012; BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, *cit.*; DOLCINI, VIGANO', *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, *cit.*; VIGANO', *La riforma dei delitti di corruzione*, *cit.*; PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, *cit.*; GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, *cit.*

[17] Cass. 21 febbraio 2013, n. 8695 (Nardi); Cass. 11794/2013 (Melfi).

[18] Cass. 22 gennaio 2013, n. 3251 (Roscia); Cass. 15 febbraio 2013, n. 7945 (Gori).

[19] L'**articolo 18** della *Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 2003 (c.d. "Convenzione di Merida")* impone agli Stati ratificanti l'obbligo di incriminare (*trading influence*): **lett. 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"* e alla **lett. b)** *"il fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o di accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte"*. L'**articolo 12** della *Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio di Europa (Convenzione di Strasburgo)*

prevede invece che: *“Ciascuna parte adotta i provvedimenti legislativi e di altro tipo che si rivelano necessari per configurare in quanto reato in conformità al proprio diritto interno quando l’atto è stato commesso intenzionalmente, il fatto di proporre, offrire o dare, direttamente o indirettamente qualsiasi indebito vantaggio a titolo di remunerazione a chiunque dichiararsi o confermi di essere in grado di esercitare un’influenza sulle decisioni delle persone indicate agli articoli 2, 4 a 6 e 9 ad 11, a prescindere che l’indebito vantaggio sia per se stesso o per altra persona, come pure il fatto di sollecitare, di ricevere, o di accettarne l’offerta o la promessa di remunerazione per tale influenza, a prescindere che quest’ultima sia o meno esercitata o che produca o meno il risultato auspicato”*.

[20] **L’articolo 346-bis c.p. “traffico di influenze illecite”**: *“Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l’incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d’ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni. (comma 1). “La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale. (comma 2). “La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio. (comma 3). “Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all’esercizio di attività giudiziarie. (comma 4). “Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita.”*. Sulla nuova fattispecie del traffico di influenze illecite: AMATO, *Arriva la sanzione per il traffico di influenze illecite*, in *Prevenzione e repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione (Legge 190/2012). Una prima lettura delle disposizioni penali*, in *Giur. it.*, 12, 2012; BONINI, *Traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)*, in *Prevenzione e repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione (Legge 190/2012). Una prima lettura delle disposizioni penali*, in *Giur. it.*, 12, 2012; BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, cit.; DOLCINI, VIGANO’, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, cit.; VIGANO’, *La riforma dei delitti di corruzione*, cit.; PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, cit.; GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, cit.