

**IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE:  
IL PERCORSO INTRAPRESO CON LA L. 6 NOVEMBRE 2012, N. 190,  
E LE POLITICHE ANCORA NECESSARIE<sup>1</sup>.**

di Roberto Garofoli

**Abstract.** *La legge 6 novembre 2012, n. 190, 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, avviando una politica che spetta al nuovo Governo, sin dai prossimi mesi, proseguire e rafforzare, superando talune criticità già emerse con riguardo a talune misure introdotte, nonché promuovendo ulteriori interventi volti ad assicurare una maggiore effettività del contrasto del fenomeno: misure riguardanti il fronte della prevenzione (tra cui, in specie, quelle relative alla trasparenza e alla disciplina delle incompatibilità e dei limiti al pantouflage), della repressione (con un ripensamento del regime complessivo della prescrizione, oltre che con l'introduzione del reato di autoriciclaggio e il ripensamento delle fattispecie di falso in bilancio e di scambio elettorale), e della diffusa e capillare affermazione della cultura della legalità. Occorre, più in generale, far sì che cresca il "consenso" attorno all'idea secondo cui 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 anche nel mondo delle imprese e delle relative rappresentanze associative.*

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 necessarie 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. – 3.1.1. I piani di prevenzione della corruzione. – 3.1.2. La trasparenza. – 3.1.3. La disciplina del cd. *whistleblowing*. – 3.1.4. Le regole di integrità. – 3.1.5. Selezione e *status* del dipendente pubblico. – 3.2. La repressione. – 3.2.1. Traffico di influenze illecite. – 3.2.2. Concussione. – 3.2.3. Le ulteriori misure necessarie. – 3.2.3.1. Prescrizione. – 3.2.3.2. I reati collegati: autoriciclaggio, falso in bilancio e scambio elettorale. – 3.2.3.3. Le pene accessorie. – 3.2.3.4. 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.

---

<sup>1</sup> Il presente scritto è anche frutto delle riflessioni emerse nel corso del Seminario organizzato da Treccani e Arel sul tema "Crescita e contrasto alla corruzione", svoltosi presso la Treccani il 6 novembre 2012.

## 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.

Al Governo "tecnico" va riconosciuto, al riguardo, di aver posto il tema del contrasto alla corruzione tra gli obiettivi dell'iniziativa politica, anche con l'istituzione della *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione* presso il Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione che, all'esito di plurimi confronti con l'OCSE, con esponenti delle magistrature e delle principali amministrazioni italiane, ha elaborato un Rapporto recante un'organica riflessione sul fenomeno della corruzione in Italia, oltre che il suggerimento di un ventaglio di misure di prevenzione ritenute necessarie perché la lotta alle illegalità nella p.a. sia davvero efficace<sup>2</sup>.

Dette misure sono in gran parte confluite nella 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 giudiziariamente emersa del fenomeno.

E' comunque opportuno distinguere tra:

a) dati tratti dalle rilevazioni giudiziarie;

b) 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

---

<sup>2</sup> Il Rapporto della Commissione è visualizzabile all'indirizzo [http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/rapporto\\_corruzioneDEF.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/rapporto_corruzioneDEF.pdf).

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:

a) 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;

b) 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;

c) 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 necessarie 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:

a) il rafforzamento dei rimedi di tipo repressivo;

b) 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;

c) 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.

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:

a) 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);

b) 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;

c) 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. (non esercitata);

d) 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);

e) il rafforzamento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, con la sanzionabilità della relativa violazione in termini di responsabilità disciplinare;

f) 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 (non esercitata);

g) la tutela del cd. whistleblowing, 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:

a) introduce il reato del *traffico di influenze illecite*, funzionale a perseguire condotte prodromiche a successivi accordi corruttivi;

b) 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;

c) 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;

d) *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 scientifico<sup>3</sup>, *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:

- a) al regime della *prescrizione*;
- b) ai *reati collegati a quello di corruzione*, tra cui il falso in bilancio e l'autoriciclaggio;
- c) alle *pene accessorie*;
- d) 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.

---

<sup>3</sup> 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 *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 3-4/2012, p. 5 ss.; [DOLCINI, VIGANÒ, Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione](#), in *Dir. pen. cont., Riv. trim.*, 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. cont. – Riv. trim.* n. 1, 2012, 227 ss.; PADOVANI, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2012, n. 48.

### 3. Le prospettive del contrasto alla corruzione.

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.

##### 3.1.1. 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*.

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.

##### 3.1.2. La trasparenza.

La trasparenza, 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 sarà quanto mai opportuno, anche in sede di esercizio della delega introdotta dalla l. n. 190 del 2012:

a) assicurare l'effettiva operatività dell'art. 11, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, nella parte in cui intende la trasparenza alla stregua di "accessibilità totale" delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli andamenti gestionali e dell'utilizzo delle risorse da parte dell'amministrazione, e introdurre quindi, sul modello del Freedom of information act statunitense (FOIA), una disciplina che riconosca un'ampia libertà a chiunque di visionare le diverse tipologie di informazioni e dati in possesso del Governo e degli enti pubblici;

b) prevedere obblighi incisivi di pubblicità, aventi ad oggetto, tra l'altro, le forme con cui i beneficiari di risorse pubbliche hanno utilizzato le stesse, in specie disponendo che l'omessa pubblicità sui siti web della rendicontazione imposta a chi ha fruito di risorse pubbliche è causa di revoca della stessa erogazione pubblica;

c) prevedere anche l'accesso "libero" (c.d. accesso civico) per 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.

d) rafforzare ed estendere l'obbligo di pubblicità delle situazioni reddituali e patrimoniali di chi riveste incarichi politici e di alta dirigenza;

e) prevedere, per i gruppi politici, l'obbligo di pubblicazione on line di ogni forma di finanziamento ottenuto e la rendicontazione delle relative modalità di utilizzo.

### 3.1.3. La disciplina del cd. *whistleblowing*.

Ai fini di una efficace promozione della cultura della collaborazione con le istituzioni pubbliche sarà necessario, ancora, migliorare la disciplina del *whistleblowing*, anche in via amministrativa, in specie prevedendo una chiara 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. L'effettività del *whistleblowing* può, altresì, essere promossa con la previsione di 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.

#### 3.1.4. 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.

#### 3.1.5. Selezione e *status* del dipendente pubblico.

Più in generale, occorre ritornare ad assicurare, nel disciplinare lo *status* dei dipendenti e in specie dei dirigenti pubblici, il rispetto e l'inveramento dei principi costituzionali, tra cui quelli posti dall'articolo 97, oltre che dal citato articolo 98 della Costituzione, per cui «*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso*», «*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*»; «*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*».

Regole volte a garantire: un'attitudine di partenza a un esercizio "distaccato" e imparziale delle funzioni che si assumeranno, assicurata con la previsione in forza della quale l'accesso agli uffici pubblici deve aver luogo, non per ragioni di appartenenza o per collegamenti di tipo fiduciario, ma in posizione di eguaglianza e sulla base del merito accertato in forma competitiva; una funzionale posizione di estraneità del pubblico impiegato a interessi spesso destinati a condizionarne l'attività deviandola dai fini istituzionali, assicurata dalla previsione per cui lo stesso è posto al servizio esclusivo della Nazione e quindi dell'ordinamento generale; una posizione di "imparzialità". Non poche perplessità suscitano, al riguardo, gli interventi di riforma degli ultimi venti anni. Il riferimento è, in specie, alle profonde riforme che – a partire dalla generale privatizzazione dell'impiego pubblico attuata con il d.lgs. 29/1993, interessando la dirigenza amministrativa – hanno inciso sulle modalità di selezione e revoca dei dirigenti, oltre che sulla temporaneità degli incarichi.

Senza addentrarsi in un tema che richiederebbe un autonomo momento di riflessione, è sufficiente osservare che si è trattato di un complessivo disegno che almeno in parte ha finito per precarizzare la dirigenza, accentuandone il legame fiduciario con la politica, così però mettendo in discussione quel principio cardine di separazione tra politica e amministrazione che pure aveva costituito la bandiera del riformismo amministrativo degli anni Novanta. In particolare, l'accesso dall'esterno, e senza nessun meccanismo selettivo, di una quota significativa della dirigenza pubblica, così come, su altro fronte, la precarizzazione dei segretari comunali, pure perno fondamentale del controllo di legalità nelle amministrazioni locali, andrebbero ripensati.

### 3.2. *La repressione.*

#### 3.2.1. 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.

#### 3.2.2. 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.

#### 3.2.3. 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.

##### 3.2.3.1. 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*:

a) 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);

b) 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).

### 3.2.3.2. 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.

### 3.2.3.3. 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.

### 3.2.3.4. 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’idea secondo cui 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.