
La lotta alla corruzione: tutte le novità

di [Vincenzo Mirra](#)

Publicato il 1 Settembre 2014

la corruzione costituisce un costo per la società e gli operatori economici al quale il Legislatore, anche alla luce di recenti episodi interessanti grandi opere nazionali, ha cercato di porre rimedio con strumenti dinamici ed efficaci di intervento (Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra)

1. Premessa.

Per comprendere appieno il significato del termine “**Corruzione**” occorre andare oltre la sua definizione puramente codicistica.

Un normalissimo vocabolario, alla relativa voce recita: **decomposizione, disfacimento, perdita, scadimento di valori etici**, sinonimo di: **depravazione, decadimento**, tutti termini che, ontologicamente, ben si addicono al significato proprio del termine, in questo senso si può parlare di un vero e proprio “costo” che la Società deve sostenere.

Propriamente, nella presentazione dell’**Atto Senato 19**, di iniziativa parlamentare, attualmente all’esame della Commissione referente, concernente “*Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio*”, il relatore fornisce la seguente riflessione:

“I costi, anche solo percepiti, del fenomeno corruttivo sono enormi:

- *quelli «economici» sono stati stimati dalla Corte dei conti (nella relazione del procuratore generale aggiunto per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2012) in circa 60 miliardi di euro (ndr pari a circa il 4% del PIL);*
- *particolarmente pesante, poi, è l’impatto di questi costi sulla crescita del Paese, perché la corruzione diffusa altera, innanzi tutto, 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;*
- *la sola discesa nella classifica di percezione della corruzione provoca la perdita del 16 per cento degli investimenti dall’estero;*
- *le imprese che operano in un contesto corrotto e che devono pagare tangenti crescono in media quasi del 25 per cento in meno di quelle che non devono affrontare tale problema; mentre le*

piccole imprese hanno un tasso di crescita delle vendite di oltre il 40 per cento inferiore rispetto a quelle grandi;

- *vi sono, poi, i costi indiretti, di non agevole quantificazione economica, ma ugualmente rilevanti, quali quelli derivanti dai ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, nonché dal cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a tutela degli interessi collettivi;*
- *non sono da trascurare, infine, i costi di sistema, non misurabili in termini economici, ma fondamentali perché minano i valori che tengono insieme l'assetto democratico, quali, tra gli altri, l'eguaglianza, la fiducia nelle istituzioni e la legittimazione democratica delle stesse”.*

La corruzione, è una ormai piaga onnipresente che non risparmia nessun Paese al mondo.

È un fenomeno assai diffuso laddove “*il potere legislativo o il potere giudiziario sono deboli, dove non vengono osservate le regole dello Stato di diritto, dove il clientelismo è diventato norma, dove l'amministrazione statale manca di indipendenza e di professionalità e dove la società civile è avvinta nella corruzione o non dispone di mezzi per esercitare pressione contro le varie forme di corruzione*”¹.

L'impatto della corruzione sull'economia è a dir poco devastante, soprattutto su quella nazionale già colpita dalle conseguenze della crisi economica.

In Italia quello delle infrastrutture, in particolare degli appalti pubblici, è il settore in cui la corruzione risulta più diffusa; dato che le risorse in gioco sono cospicue.

Nel solo caso delle grandi opere pubbliche la corruzione (comprese le perdite indirette) è stimata a ben il 40% del valore totale dell'appalto.

Il danno di tale fenomeno riverbera i suoi effetti su più settori: da quello etico a quello economico, con un sistema premiante per le imprese inefficienti a discapito di quelle sane, per proseguire con quello della credibilità delle Istituzioni e, per finire, dell'affidabilità del nostro sistema sul piano internazionale.

Conscia di tale problematica e che i contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentano una fetta importante del PIL, nel 2011 circa il 15,9%, l'Autorità Governativa ha assunto recentemente alcune iniziative legislative e non solo finalizzate a rafforzare il sistema di lotta al fenomeno corruttivo che continua a registrarsi nella gestione della pubblica amministrazione, in particolare nel delicato settore degli appalti pubblici.

In quest'ottica si inquadra anche il recente **Protocollo d'intesa** sottoscritto il 15 luglio scorso tra il Ministero dell'Interno e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

2. La normativa di riferimento.

Il citato Protocollo d'intesa è stato sottoscritto prendendo a base di riferimento la seguente normativa:

1. **legge 6 novembre 2012, n. 190**, con la quale sono state emanate disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

La legge n. 190 del 2012, pubblicata nella G.U. n. 265 del 13 novembre 2012, è stata approvata, nel corso della XVI Legislatura, come disegno di legge n. 2156-B concernente "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", secondo il testo modificato dalla Camera dei Deputati, che lo ha approvato definitivamente il 31 ottobre 2012.

Nel dettaglio si sono avute le seguenti letture parlamentari.

S.2156	assorbe S.2044 , S.2164 , S.2168 , S.2174 , S.2340 , S.2346 stralcio di S.2156-bis , S.2156-ter , S.2156-quater . Atto Senato approvato il 15 giugno 2011.
C.4434	assorbe C.3380 , C.3850 , C.4382 , C.4501 , C.4516 , C.4906 . Atto Camera approvato, con modificazioni, il 14 giugno 2012.
S.2156-B	assorbe S.2781 , S.2854 . Atto Senato approvato, con modificazioni, il 17 ottobre 2012.
C.4434-B	Provvedimento approvato definitivamente il 31 ottobre 2012. Legge.

In sede di approvazione del disegno di legge al Senato, il Governo ha posto la questione di fiducia, comportando la rinumerazione del provvedimento, che consta oggi di due soli articoli, invece dei 27 approvati dalla Camera il 14 giugno 2012.

Nel dettaglio, l'articolo 1, con i suoi 83 commi, contiene la disciplina sostanziale mentre l'art. 2 reca la sola clausola di invarianza finanziaria.

In sintesi il provvedimento:

- reca misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella Pubblica Amministrazione;
- introduce nel codice penale importanti modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione.

Con riferimento alle misure di prevenzione e repressione, dalle schede di approfondimento sui principali temi dell'attività parlamentare della Camera dei Deputati si evidenziano i seguenti profili di intervento del disegno di legge:

- è individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) l'Autorità nazionale anticorruzione (il ruolo era prima ricoperto dal Dipartimento della funzione pubblica);
- sono dettate specifiche misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa, compresa l'attività relativa agli appalti pubblici e al ricorso ad arbitri, e nell'attribuzione di posizioni dirigenziali oltre a misure per l'assolvimento di obblighi informativi ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni;
- è dettata una più stringente disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici ed è affidata al Governo la definizione di un codice di comportamento dei pubblici dipendenti;
- è delegato il Governo all'adozione di un testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di condanne definitive per delitti non colposi;
- è prevista la tutela del pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro;
- sono elencate le attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa ed è istituito presso ogni prefettura l'elenco dei fornitori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa;
- è incrementato il catalogo dei reati alla cui condanna consegue, per l'appaltatore, la risoluzione del contratto con una pubblica amministrazione;
- è previsto un obbligo di adeguamento per Regioni ed enti locali;
- è prevista una più restrittiva disciplina del "fuori ruolo" per i magistrati e gli avvocati dello Stato. In particolare, è affermato l'obbligo del fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico per i soggetti che siano chiamati a svolgere funzioni apicali o semiapicali presso istituzioni, organi ed enti pubblici (anche internazionali) e viene delegato il Governo a disciplinare ulteriori ipotesi di fuori ruolo obbligatorio. E' affermata la durata massima decennale per il fuori ruolo, ma sono previste eccezioni;

- è reso più incisivo il giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti del dipendente pubblico che ha causato un danno all'immagine della P.A.;
- sono dettate nuove cause ostative alle candidature negli enti locali e nuovi casi di decadenza o sospensione dalla carica;
- sono previste misure organizzative da parte delle amministrazioni in caso di rinvio a giudizio di un dipendente per concussione per induzione.

Con riferimento alle modifiche apportate al codice penale, la legge dispone che:

- il reato di concussione (art. 317) diventa riferibile al solo pubblico ufficiale (e non più anche all'incaricato di pubblico servizio) e non è più prevista la fattispecie per induzione, oggetto di un autonomo reato;
- il reato di cui all'art. 318, relativo alla cd. corruzione impropria del pubblico ufficiale (Corruzione per un atto d'ufficio), ora rubricato "*Corruzione per l'esercizio della funzione*", viene riformulato in modo da rendere più evidenti i confini tra le diverse forme di corruzione: da una parte, la corruzione propria di cui all'art. 319, che rimane ancorata alla prospettiva del compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio; dall'altra, l'accettazione o la promessa di una utilità indebita, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, che prescinde dall'adozione o dall'omissione di atti inerenti al proprio ufficio;
- è inserito nel codice l'art. 319-*quater*, relativo al delitto di "*Induzione indebita a dare o promettere utilità*" (cd. concussione per induzione), che punisce sia il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che induce il privato a pagare (reclusione da 3 a 8 anni), sia il privato che dà o promette denaro o altra utilità (reclusione fino a 3 anni);
- è inserito nel codice il delitto di "*Traffico di influenze illecite*" (nuovo art. 346-*bis*) che sanziona con la reclusione da 1 a 3 anni chi sfrutta le sue relazioni con il pubblico ufficiale al fine di farsi dare o promettere denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della sua mediazione illecita. La condotta deve riguardare un atto contrario ai doveri d'ufficio o l'omissione o il ritardo di un atto dell'ufficio e la stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette;
- è riformulato l'art. 2635 del codice civile (*Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*), ora denominata "*Corruzione tra privati*" e riferita alle infedeltà nella redazione dei documenti contabili societari. La fattispecie è precedibile a querela, a meno che dall'illecito derivi una distorsione della concorrenza;
- la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche è adeguata alle nuove fattispecie.

2. Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, pubblicato in G.U. n. 80 del 5 aprile 2013, concernente il *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, in attuazione della delega di cui ai commi 35 e 36 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2013.

Con il provvedimento si è provveduto al riordino della normativa riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni;

3. Decreto Legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, in seconda lettura alla Camera dei Deputati il 7 agosto 2014, attraverso il quale sono state dettate disposizioni finalizzate a garantire un migliore livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'Expo 2015;

Nel dettaglio si sono avute le seguenti letture parlamentari.

C2486	Presentato il 24 giugno 2014.
C.2486/A	Approvato, in prima lettura, il 31 luglio 2014.
S.1582	Approvato, in seconda lettura, con modificazioni, il 4 agosto 2014.
C.2486/B (A/R)	Approvato definitivamente il 7 agosto 2014.

In particolare, con riguardo all'art. 32 del citato Decreto Legge n. 90/2014, occorre fare qualche considerazione specifica.

La norma in questione ha attribuito al Presidente dell'ANAC il potere di richiedere ai Prefetti l'adozione di misure straordinarie per la gestione e il monitoraggio dell'impresa (o anche un concessionario di lavori pubblici o un contraente generale) che risulti coinvolta in procedimenti penali per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione o di situazioni anomale e sintomatiche di condotte criminali.

Con l'adozione di tale provvedimento, il Legislatore si è posto tre obiettivi: rafforzare il sistema di prevenzione del fenomeno corruzione; evitare che il contratto pubblico (compresi servizi e forniture) possa "soffrire" della situazione in cui è rimasta coinvolta l'azienda; garantire la continuità dell'esecuzione dello stesso contratto nei tempi previsti.

Il procedimento delineato dall'art. 32 si articola in due fasi:

- la prima consiste nella proposta che il Presidente dell'ANAC rivolge al Prefetto competente, indicando la misura ritenuta più adeguata da adottare;
- la seconda si estrinseca nell'adozione della misura da parte del Prefetto.

La prefata Autorità potrà adottare i seguenti provvedimenti:

- la sostituzione del soggetto coinvolto nelle predette vicende individuate come rilevanti, con conseguente rinnovazione degli organi sociali;
- la straordinaria e temporanea gestione dell'attività dell'impresa appaltatrice “*limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o di concessione*” e comunque non oltre il collaudo;
- il sostegno e il monitoraggio dell'impresa, finalizzati a riportarne la gestione entro parametri di legalità.

La penetrante misura della straordinaria e temporanea gestione dell'attività dell'impresa verrà adottata nell'ipotesi in cui la stessa non abbia ottemperato al menzionato ordine di sostituzione ovvero nel caso in cui la rinnovazione dell'organo sociale non risulti sufficiente a garantire gli interessi di tutela della legalità e dell'immagine dell'amministrazione.

La misura in questione non mira ad *azzerare* gli organi sociali esistenti, che continueranno a gestire l'attività economica dell'impresa, ma ad affidare ad amministratori temporanei, nominati dal Prefetto, la gestione delle attività connesse all'esecuzione dell'appalto in esecuzione e da cui trae origine la misura stessa.

I reati che possono dare luogo ai provvedimenti amministrativi di cui trattasi sono quelli contro la pubblica amministrazione, ma anche le ipotesi delittuose propedeutiche alla commissione di questi ultimi, come, a titolo esemplificativo, i reati di truffa aggravata e riciclaggio (artt. 640 bis e 648 c.p.) e quelli finalizzati all'evasione fiscale (di cui agli artt. 2, 3, 8 e 10 del Decreto Legislativo n. 74/2000).

Viene disciplinata anche una sorta di collaborazione tra Autorità Giudiziaria competente e ANAC.

Il presidente della citata associazione, infatti, nell'ipotesi in cui l'impresa risulti coinvolta in procedimenti penali per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione (delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale) o di situazioni anomale e sintomatiche di condotte criminali, deve informare il procuratore della Repubblica.

Il pubblico ministero, a sua volta, come dispone il comma 3-quater dell'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al Decreto Legislativo 28 luglio 1989, n. 271, trasmette al Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione copia dell'ordinanza cautelare e dell'atto di esercizio dell'azione penale per citati reati.

Si pone infine l'attenzione sulla revoca delle descritte misure straordinarie. Il potere di revoca è in capo al Prefetto che lo pone in essere:

- nell'esercizio del generale potere di autotutela, di cui all'art. 21-*quinquies* della Legge 7 agosto 1990, n. 241;

- nel caso in cui l’Autorità Giudiziaria adotti un provvedimento che escluda ipotesi di responsabilità dell’operatore economico nelle vicende che hanno dato luogo alle misure².

Nell’ipotesi sopravvenga un provvedimento che dispone la confisca, il sequestro, l’amministrazione giudiziaria dell’impresa o l’archiviazione del procedimento, l’autorità giudiziaria conferma, ove possibile, gli amministratori nominati dal Prefetto.

La revoca viene proceduta da una valutazione discrezionale, d’intesa tra il Prefetto e il Presidente dell’ANAC, nell’ipotesi di:

- sentenze di proscioglimento per motivi diversi da quelli sopra indicati;
- sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti;
- provvedimenti che determinano la cessazione delle misure cautelari disposte dall’Autorità Giudiziaria.

3. Il protocollo d’intesa tra Ministero dell’Interno e Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Il protocollo in questione mira a stabilire una stabile cooperazione tra l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo e gli Enti Locali, con lo scopo di prevenire i fenomeni corruttivi e garantire l’attuazione del principio cardine della trasparenza amministrativa.

Il coinvolgimento attivo delle Prefetture è giustificato da due motivi, uno generico: la loro funzione di rappresentanza del Governo sul territorio; l’altro specifico: la tradizionale e consolidata esperienza degli uffici territoriali del governo nella conoscenza e nel contrasto delle forme di illegalità più diffuse nelle realtà locali.

L’esperienza dei protocolli, soprattutto quelli di legalità, sicuramente è da ritenersi positiva, in quanto ha premesso negli anni di consolidare il sistema *sicurezza* soprattutto negli appalti pubblici, attraverso una corresponsabilizzazione di tutte le parti contraenti.

Si sottolinea la necessità di ampliare l’ambito di operatività di tali strumenti affinché possano trasformarsi in *barriere naturali* contro i fenomeni di infiltrazioni mafiose, corruttivi e di *mala gestio* della cosa pubblica.

Nel protocollo d’intesa, infine, si pone l’accento su altri due strumenti, considerati veri e propri *archittravi del sistema di prevenzione dei fenomeni di “mala amministrazione”*:

- il Piano triennale di prevenzione della corruzione, di cui all’art. 1, commi dal 5 al 9, della Legge n. 190/2012, con il quale vengono individuati i settori dell’attività istituzionale più esposti a rischio-corruzione e le conseguenti contromisure;
- il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, disciplinato dall’art. 10 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e dalla delibera ANAC n.50 del 2013, attraverso il quale vengono rese accessibili informazioni essenziali sui servizi erogati e i relativi costi, in modo da

consentire ai cittadini di verificare l'andamento della gestione delle risorse pubbliche e il grado di efficienza raggiunto.

1 settembre 2014

Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra

1Vgs. Scritto inviato dal Prof. Vincenzo Musacchio alla Commissione per gli Affari Legali dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa incaricata di fornire studi sui metodi di lotta alla corruzione in Kosovo, in Gazzetta Amministrativa n. 1/2012.

2 Anche se tale provvedimento non viene espressamente previsto dalla norma.