Analisi e commenti

La corruzione e la legge 190/2012. Priorità all'azione di prevenzione (9)

Gli interventi sul codice penale modificano e inaspriscono i più significativi reati contro la Pa; inserito, inoltre, il nuovo delitto di "traffico di influenze illecite"

La legge anticorruzione (comma 62) rincara le misure repressive, intervenendo innanzitutto sulla legge 20/1994 in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti. La disposizione semplifica la determinazione del valore del danno erariale all'immagine della Pa: nel giudizio di responsabilità collegato a un reato contro la Pa accertato con sentenza passata in giudicato, salva prova contraria, l'entità del danno si presume pari al doppio della somma di denaro (o del valore patrimoniale di altra utilità) percepita in modo illecito dal dipendente. Lo stesso comma consente il sequestro conservativo in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale.

L'inasprimento del sistema sanzionatorio

I commi dal 75 al 79 intervengono sul codice penale, modificando e inasprendo i più significativi reati contro la Pubblica amministrazione: peculato, corruzione, abuso, concussione.

Nell'azione di riordino dello statuto penale dei dipendenti della Pa, il legislatore opera ad esempio lo "spacchettamento della concussione" (articolo 317 cp), figura che in precedenza vedeva come soggetto attivo "proprio" indifferentemente il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio e che veniva realizzato attraverso condotte equivalenti (costrizione o induzione).

La concussione ora può essere realizzata esclusivamente mediante una condotta di costrizione (minaccia o prospettazione di un male ingiusto), mercé la quale al privato non residuerebbero margini di scelta se accettare la richiesta o subire il male minacciato. In altri termini, nella concussione viene esercitata (non con violenza, difficilmente ipotizzabile, bensì con minaccia) una pressione sulla vittima, in modo da alterare il processo formativo della sua volontà e spingerla a un'azione od omissione diversa da quella che altrimenti (cioè senza la coazione) avrebbe posto in essere.

Ulteriore differenza rispetto alla passata formulazione è che la concussione può essere commessa ora solo dal pubblico ufficiale, in ragione dei poteri di cui questa figura dispone (coerenti quindi con l'abuso che degli stessi l'agente fa e della minaccia come modalità esecutiva), più penetranti rispetto a quelli dell'incaricato di pubblico servizio, i quali sono meno

coerenti con la condotta costrittiva (l'incaricato non forma e manifesta la volontà dell'ente né dispone di poteri autoritativi o certificativi).
Il comportamento di induzione, ammissibile sia per i pubblici ufficiali che per gli incaricati di pubblico servizio (induzione indebita a dare o promettere utilità - articolo 319-*quater*), non si sostanzia invece in una sopraffazione del soggetto privato tale da influire sul suo processo motivazionale attraverso uno stato di soggezione psicologica, bensì in un'attività di suggestione, di persuasione o di pressione morale, posta in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio nei confronti del privato; tale attività, percepita come illecita da quest'ultimo, non ne condiziona gravemente la libertà di autodeterminazione, essendogli possibile non accedere alla pretesa del soggetto pubblico.
Diversamente, nel caso non residuino margini di autonomia decisionale, è configurabile la concussione, se l'azione è compiuta da un pubblico ufficiale, o l'estorsione aggravata, nel caso l'autore sia un pubblico servizio.

Per quanto riguarda i delitti di corruzione (articoli da 318 a 322), non risulta sostanzialmente modificato l'originario impianto codicistico, fermi restando i già menzionati generalizzati inasprimenti delle pene e delle misure interdittive. Fa eccezione l'articolo 318, non solo per la variazione della rubrica da "corruzione per atto conforme ai doveri d'ufficio" a "corruzione per l'esercizio della funzione": la struttura del reato risulta atta a garantire una tutela ad ampio spettro, che va oltre la precedente formulazione della corruzione "impropria", che aveva a oggetto un atto conforme ai doveri di ufficio, colpendo ora un anche *pactum sceleris* collegato al mero esercizio della funzione.
In tal modo, il reato non presuppone più il riferimento al compimento di un atto d'ufficio (antecedente o susseguente alla ricezione della dazione o all'accettazione della promessa): in altri termini, l'attuale formulazione rende il reato non più vincolato a un atto d'ufficio, consentendo di colpire anche il fenomeno della cosiddetta "iscrizione a libro paga", nel quale il soggetto pubblico viene dal privato remunerato in maniera forfettaria (o periodicamente) perché sia disponibile a compiere od omettere tutti gli atti che dovessero essere utili al privato e si impegni ad attivarsi su iniziativa del privato, e non perché compia un determinato atto o ometta un determinato atto.

Sempre il comma 75 inserisce nel codice penale il nuovo delitto di "traffico di influenze illecite" (articolo 346-*bis*), di remota derivazione francese e introdotto ben prima di noi anche dai Paesi di *common law*, con l'intento di scongiurare che gli incarichi pubblici possano creare un contesto ambientale di collegamenti con i soggetti pubblici sul quale il privato possa poggiare per realizzare una propria attività di intermediazione verso la Pubblica amministrazione.
In questo modo, è stato colmato un grave vuoto legislativo, che non consentiva di sanzionare il ruolo del mediatore nella costruzione dell'accordo corruttivo, e si ostacola altresì l'esercizio di indebite pressioni sui soggetti pubblici nonché l'illecito profitto dell'intermediario.

La legge 190 rafforza poi il previgente assetto penale sulle dazioni illecite nel settore privato, nella consapevolezza che il fenomeno corruttivo non è prerogativa negativa solo dell'ambito pubblico e che una lotta efficace deve operare nell'intero contesto socio-economico.
L'articolo 2635 cc passa così da "infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità" a "corruzione tra privati": oltre a un inasprimento sanzionatorio, sono passibili di pena anche coloro che sono sottoposti alla direzione o vigilanza dei soggetti propri (amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci e liquidatori). Si ha procedibilità d'ufficio qualora si manifesti una distorsione della concorrenza

nell'acquisizione di beni e servizi; dazione o promessa di denaro o altra utilità sono altresì riferibili non solo ai soggetti attivi ma anche a terzi.

Gli ultimi commi (da 79 a 83) introducono ulteriori modifiche e integrazioni normative, imposte dalla conseguente necessità di armonizzare alle modifiche introdotte dalla legge 190 il decreto legislativo 231/2001 sulla responsabilità amministrativa della persona giuridica, il Testo unico sugli enti locali, le disposizioni di contrasto alla criminalità mafiosa, il codice di procedura penale e le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie di quest'ultimo.

Conclusioni

La legge 190/2012 risulta un contenitore di interventi, legati dal *fil rouge* della prevenzione dei fenomeni di corruzione e di *maladministration*, e rappresenta, con la sua entrata in vigore, un fattore di significativa discontinuità nel panorama normativo nazionale.
L'impianto che la legge ha realizzato poggia sulla ineludibilità dell'azione di prevenzione della corruzione, prima ancora che di quella di repressione, e considera parimenti necessario che sia permanentemente valutata l'efficacia di un sistema complessivo che comunque integra queste due fasi, in modo da consentire in via permanente l'adozione di indispensabili interventi correttivi.
Si tratta certamente di azioni articolate, soprattutto se si considera che ogni processo di cambiamento della pubblica amministrazione è assai complesso e, in questo caso, tale complessità è accentuata dall'intervenire nella delicata sfera dei rapporti tra politica e amministrazione.

La legge si inquadra in una significativa attività legislativa che ha toccato profondamente l'organizzazione e il funzionamento della Pa negli ultimi anni, perseguendo gli ormai condivisi obiettivi di miglioramento della efficienza, della efficacia e della economicità dell'azione amministrativa: la prospettiva è la medesima tratteggiata nella riforma del 2009, di promozione della legalità e della integrità della pubblica amministrazione, nel comune solco del forte collegamento funzionale ai fini della prevenzione della corruzione, presente in entrambi i provvedimenti, tra la trasparenza e l'integrità.

L'azione di queste due riforme non è stata rivolta solo a incidere sullo *status* del dipendente pubblico, bensì a valorizzare strumenti di diffusione della cultura della valutazione, della qualità e della trasparenza, e a sviluppare la semplificazione, la digitalizzazione e la revisione della spesa pubblica, per giungere a un efficace armamentario di strumenti di lotta alla corruzione.
Il quadro normativo in tema di anticorruzione risulta pertanto completato dai decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013, di riordino degli obblighi di pubblicità e trasparenza e del regime delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni, nonché dal Dpr 62/2013, codice di comportamento cui si devono attenere tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati e le cui norme, per i dipendenti in rapporto di lavoro di diritto pubblico, rappresentano principi di comportamento, se compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

Nel concludere, si può affermare che la legge 190/2012 ha creato un articolato, e si ritiene anche efficace, apparato di contrasto alla corruzione, privilegiando opportunamente, pur in un assetto non privo di complessità, gli strumenti di prevenzione, attraverso un complesso quadro di relazioni tra più attori con funzioni spesso assai differenti, quali Comitato interministeriale, governo, Dfp, Autorità nazionale anticorruzione, Avcp, Corte dei conti, prefetti e, all'interno delle

amministrazioni, Rpc e responsabile della trasparenza e l'Organismo indipendente di valutazione (Oiv), funzioni da esercitarsi in un sistema capillare di responsabilità per l'attuazione dei previsti interventi all'interno di ciascuna amministrazione.

9 – fine.
Nella prima puntata, etimologia e propensione alla corruzione.
Nella seconda puntata, eziologia del fenomeno e classificazione della corruzione.
Nella terza puntata, il difficile cammino della legge 190/2012.
Nella quarta puntata, i compiti dell'Autorità nazionale anticorruzione.
Nella quinta puntata, il Responsabile della prevenzione della corruzione.
Nella sesta puntata, il piano triennale di prevenzione della corruzione nell'Agenzia delle Entrate
Nella settima puntata, il codice di comportamento dei dipendenti pubblici
Nella ottava puntata, le disposizioni in tema di appalti di lavori, servizi e forniture e le disposizioni in tema di arbitrati

Federica Rachele Badano

pubblicato Mercoledì 18 Febbraio 2015