UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Corso di Laurea in Giurisprudenza

LA RIFORMA DEI DELITTI DI CORRUZIONE: LIMITI DELLA NORMATIVA VIGENTE ED OBBLIGHI INTERNAZIONALI IN MATERIA

Relatore:

Chiar.mo Prof. Francesco VIGANÒ

Correlatore:

Dott. Stefano ZIRULIA

Tesi di Laurea di

Marco MONTANARI

Matricola n. 725929

Anno accademico 2011-2012

Alla nonna Dos,
per tutto l'amore che mi ha donato.

INDICE

INTRODUZIONE

1. “La corruzione sta dilagando” …..... 1
2. Struttura e finalità dell'elaborato …..... 3

CAPITOLO I

LA NORMATIVA VIGENTE ED I SUOI LIMITI

1. Premessa …..... 7
2. I beni giuridici tutelati …..... 9
3. Le qualifiche di pubblico ufficiale e di incaricato di un pubblico servizio ... 13
    3.1. Il pubblico ufficiale …..... 14
    3.2. L'incaricato di un pubblico servizio …..... 15
4. La concussione: un delitto dai confini troppo ampi …..... 17
    4.1. I soggetti attivi e le persone offese dal reato …..... 20
    4.2. La costrizione e l'induzione …..... 22
        4.2.1. La costrizione …..... 23
        4.2.2. L'induzione …..... 24
    4.3. Il c.d. “*metus publicae potestatis*” …..... 26
    4.4. La “concussione ambientale” …..... 30
    4.5. Il trattamento sanzionatorio …..... 34

5. La corruzione: uno sguardo d'insieme al complesso impianto delle incriminazioni …..... 37
6. La corruzione impropria e quella propria: due delitti tra loro alternativi ….. 43
6.1. La corruzione per un atto d'ufficio …..... 44
6.1.1. Il trattamento sanzionatorio …..... 48
6.2. La corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio …..... 49
6.2.1. Il trattamento sanzionatorio …..... 52
6.3. L'atto …..... 53
6.3.1. Una questione rilevante: atto determinato o funzione? ... 56
6.4. La conformità o la contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio: il criterio distintivo tra la corruzione impropria e quella propria ….. 59
6.5. La corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (rinvio) …..... 61
6.6. Le pene per il corruttore (rinvio) …..... 62
7. La corruzione in atti giudiziari …..... 62
7.1. Il trattamento sanzionatorio …..... 65
8. L'istigazione alla corruzione …..... 66
8.1. Il trattamento sanzionatorio …..... 73
9. L'incerta linea di confine tra la concussione e la corruzione …..... 74
10. La corruzione nel settore privato …..... 77
10.1. L'infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità: un delitto dai confini troppo ristretti …..... 80
10.1.1. I soggetti attivi …..... 84
10.1.2. Il “nocumento alla società” …..... 85
10.1.3. Il trattamento sanzionatorio …..... 86
11. Il millantato credito: la difficile configurabilità del delitto di traffico di influenze illecite …..... 87
11.1. Il bene giuridico tutelato …..... 90
11.2. Il significato dell'espressione “millantare un credito” …..... 93
11.3. Il trattamento sanzionatorio …..... 95
12. Alcuni reati collegati alla corruzione …..... 96
12.1. Le false comunicazioni sociali: la scarsa efficacia sanzionatoria . 96
12.2. Il riciclaggio: il problema dell'autoriciclaggio …..... 100
12.3. L'abuso d'ufficio (cenni) …..... 103

CAPITOLO II

LE FONTI INTERNAZIONALI E GLI OBBLIGHI INCRIMINATORI

1. Premessa …..... 105

2. L'evoluzione della produzione normativa internazionale: tra l'individuazione dei beni giuridici da tutelare e la previsione di fattispecie da incriminare …..... 107

   2.1. La Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, c.d. "Convenzione PIF" (Unione europea) … 108

   2.2. Il Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, c.d. "Protocollo di Dublino" (Unione europea) …..... 109

   2.3. La Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea. (Unione europea) …..... 111

   2.4. Il Secondo Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Unione europea) ….. 113

   2.5. La Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (OCSE) ….. 114

   2.6. L'Azione comune 98/742/GAI e la Decisione quadro 2003/568/GAI (Unione europea) …..... 116

   2.7. La Convenzione penale sulla corruzione (Consiglio d'Europa) …. 119

   2.8. Il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione (Consiglio d'Europa) …..... 122

   2.9. La Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (ONU) …..... 123

   2.10. La Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione (ONU) …. 124

3. Alcune considerazioni …..... 127

4. Sintesi schematiche …..... 128

5. Le diverse fattispecie del reato di corruzione: verso un tentativo di sintesi .. 131

   5.1. Corruzione attiva - corruzione passiva …..... 131

   5.2. Corruzione di pubblici ufficiali nazionali - corruzione di pubblici ufficiali non nazionali …..... 136

   5.3. Corruzione nel settore pubblico - corruzione nel settore privato ... 138

5.4. L'elemento soggettivo e l'anticipazione della tutela …..... 140
5.5 Il tentativo di sintesi …..... 141
6. Oltre la criminalizzazione della corruzione: il completamento dell'azione repressiva penale …..... 142
6.1. Il traffico d'influenza …..... 142
6.2. I reati collegati alla corruzione …..... 144
6.3. La responsabilità delle persone giuridiche per fatti di corruzione .. 145
6.4. Le sanzioni e la prescrizione …..... 149

CAPITOLO III

L'ADEGUAMENTO ITALIANO ALLE FONTI INTERNAZIONALI: LE LEGGI DI RATIFICA ED ESECUZIONE

1. L'obbligatorietà dell'attuazione …..... 153
2. Le leggi di ratifica ed esecuzione ed i loro contenuti …..... 156
2.1. La legge 300/00 …..... 156
2.1.1. Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri …..... 156
2.1.2. La confisca …..... 158
2.1.3. La responsabilità degli enti …..... 160
2.2. La legge 146/06 …..... 161
2.3. La legge 135/08 …..... 162
2.4. La legge 116/09 …..... 162
2.5. La legge 110/12 162
3. Le mancate ratifiche …..... 163

CAPITOLO IV

GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI PREPOSTI ALLA VALUTAZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA ED I LORO RAPPORTI

1. Premessa …..... 165

PARTE I:
LA RICERCA DI EFFETTIVITÀ NELLE FONTI INTERNAZIONALI: GLI ORGANISMI E I MECCANISMI DI CONTROLLO DELL'ATTUAZIONE

2. I meccanismi di controllo in ambito UE …..... 166
3. Il WGB …..... 167
4. Il GRECO …..... 168
5. I meccanismi di controllo in ambito ONU …..... 171

PARTE II:
LA VALUTAZIONE SULLA NORMATIVA ANTICORRUZIONE ITALIANA CONTENUTA NEI RAPPORTI DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

6. La lotta italiana alla corruzione secondo i rapporti internazionali …..... 173
7. Le valutazioni sulla normativa preventiva-amministrativa (cenni) …..... 176
8. Le valutazioni sulla normativa penale …..... 181
    8.1. Questioni preliminari …..... 181
    8.2. Considerazioni sull'impianto delle incriminazioni …..... 184
    8.3. Il reato di concussione …..... 186
    8.4. La corruzione nel settore privato …..... 190
    8.5. Il traffico d'influenza …..... 193
    8.6. La portata internazionale delle norme incriminatrici della corruzione …..... 196
    8.7. Le sanzioni …..... 198
        8.7.1. Le sanzioni per il riciclaggio e per le irregolarità contabili …..... 203

8.8. La prescrizione …..... 205

CAPITOLO V

LA "PROPOSTA DI CERNOBBIO": SPUNTI PER LA RIFORMA

1. Premessa …..... 209
2. L'unificazione delle fattispecie di corruzione e l'abrogazione della norma incriminatrice della concussione …..... 210
3. La causa di non punibilità e l'inasprimento del trattamento sanzionatorio ... 212
4. Altri contenuti della "Proposta di Cernobbio" …..... 216
5. L'importanza della "Proposta di Cernobbio" per la comprensione della riforma dei delitti di corruzione …..... 217

CAPITOLO VI

LA RIFORMA DEI DELITTI DI CORRUZIONE

1. Premessa …..... 219
2. Il percorso parlamentare della riforma dei delitti di corruzione …..... 220
3. I contenuti di natura preventiva-amministrativa (cenni) …..... 221
4. I contenuti di natura penalistica …..... 226
4.1. La concussione …..... 226
4.1.1. La costrizione, l'induzione e la punibilità del privato ….. 228
4.1.2. L'incaricato di un pubblico servizio …..... 230
4.1.3. Il trattamento sanzionatorio …..... 233
4.2. La corruzione …..... 235
4.2.1. La corruzione per l'esercizio della funzione ed il suo rapporto con la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio …..... 237

4.2.2. L'estensione della portata soggettiva delle norme incriminatrici: l'eliminazione dei riferimenti all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato …..... 240

4.2.3. Il trattamento sanzionatorio …..... 241

4.3. Il traffico di influenze illecite …..... 243

4.3.1. I contenuti dell'art. 346-*bis* c.p. …..... 245

4.3.2. I rapporti tra traffico di influenze illecite e millantato credito …..... 247

4.3.3. Il trattamento sanzionatorio …..... 250

4.4. La corruzione tra privati …..... 251

4.4.1. Le (poche) novità del riformato art. 2635 c.c. …..... 253

4.4.2. Le (molte) occasioni perse (per ora) dal Riformatore ….. 254

4.4.3. Il trattamento sanzionatorio …..... 256

4.5. Altri contenuti di natura penalistica …..... 258

5. Un bilancio complessivamente positivo …..... 260

ALLEGATI

Indice allegati …..... 267

Allegato I: Disegno di legge n. 2156-B …..... 268

Allegato II: Le fonti internazionali …..... 323

1. Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Bruxelles, 1995) …..... 323

2. Protocollo di Dublino (1996) …..... 330

3. Secondo Protocollo alla Convenzione PIF (1997) …..... 336

4. Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (Bruxelles, 1997) …..... 344

5. Azione comune 98/742/GAI, sulla corruzione nel settore privato … 352

6. Decisione quadro 2003/568/GAI, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato …..... 357

7. Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Parigi, 1997) …..... 363

8. Convenzione penale sulla corruzione (Strasburgo, 1999) …..... 370
9. Protocollo addizionale (2003) …..... 385
10. Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 2000) 390
11. Convenzione sulla corruzione (Merida, 2003) …..... 421

BIBLIOGRAFIA E FONTI

Indice bibliografia e fonti …..... 471
Riferimenti bibliografici …..... 472
Riferimenti giurisprudenziali …..... 478
Corte di Giustizia CE …..... 478
Corte Costituzionale 478
Corte di Cassazione …..... 478
Corte d'Appello …..... 481
Riferimenti normativi …..... 482
Fonti internazionali …..... 482
Fonti di diritto interno …..... 483
Rapporti internazionali …..... 487
Unione europea …..... 487
WGB …..... 487
GRECO …..... 487
Altre fonti …..... 489

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. “La corruzione sta dilagando” - 2. Struttura e finalità dell'elaborato.

1. “La corruzione sta dilagando”

“La corruzione sta dilagando”: così titolava il Corriere della Sera il 17 febbraio 2012[1], a venti anni esatti da quel 17 febbraio 1992 che, con l'arresto di Mario Chiesa, presidente del “Pio Albergo Trivulzio” di Milano, sancì l'inizio della stagione di “Tangentopoli”. L'allarme veniva lanciato dalla Corte dei conti, secondo la quale la corruzione *costa* al nostro Paese circa 60 miliardi di euro l'anno[2], una cifra che, se confrontata con i 120 miliardi di euro persi a livello europeo (equivalenti all'1% del PIL dell'Unione)[3] a causa dello stesso fenomeno criminale, induce a formulare la sconvolgente conclusione secondo la quale la metà del giro economico dell'intera attività corruttiva continentale è radicato in Italia. La gravità di questo dato - le cui proporzioni, peraltro, possono essere legittimamente messe in dubbio, posta l'eccessiva rilevanza attribuita al fenomeno corruttivo italiano rispetto a quello degli altri Stati europei - viene del resto confermata da *Transparency International*, importante organizzazione non governativa impegnata nella lotta alla corruzione, la quale colloca il nostro Paese al 69° posto (su 183) della classifica degli Stati con il più basso livello di *percezione sociale* della corruzione nel settore pubblico e nella

[1] Cfr. *Corriere della Sera*, venerdì 17 febbraio 2012, p. 1.

[2] Cfr. *Corte dei conti, Sezioni Riunite. Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012. Relazione scritta del Procuratore Generale Lodovico Principato*, 16 febbraio 2012, p. 100, consultabile al sito http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_procura/procura_generale/relazioni_anni_giudiziari/inaugurazione_anno_giudiziario_2012_scritta.pdf. Cfr., inoltre, *Corriere della Sera*, lunedì 10 settembre 2012, p. 13, nel quale si riportano i dati forniti dal Ministro della Giustizia: “con una lotta efficace alla corruzione, il reddito potrebbe essere superiore del 2-4% (Banca mondiale); nelle regioni in cui la corruzione è più bassa, il settore delle imprese cresce fino al 3% annuo in più; la corruzione in Italia corrisponde a una "tassa" del 20% sugli investimenti stranieri”.

[3] Cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. La lotta contro la corruzione nell'UE*, *COM(2011) 308 definitivo*, 6 giugno 2011, p. 3, consultabile al sito http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/com_com(2011)0308_/com_com(2011)0308_it.pdf.

politica, un risultato che dipinge la situazione italiana in modo peggiore rispetto a quelle di Paesi quali, per esempio, Qatar, Saint Lucia, Botswana, Taiwan, Ruanda e Giordania[4]. La forte percezione sociale del fenomeno corruttivo, però, si affianca alla difficoltà di individuare e reprimere i singoli episodi criminali, i quali, in quanto fondati su un *pactum sceleris*, cioè su un accordo criminale che salda i rapporti fra le parti, che accomuna i loro destini e le loro possibilità di non venire scoperte, rimangono nella maggior parte dei casi non conosciuti dalle Autorità, andando ad accrescere l'elevata "*cifra nera*" di questa tipologia di reati, cioè l'insieme degli episodi criminali realmente commessi, ma mai individuati e/o repressi[5]. In altre parole, in Italia la corruzione c'è, si sente, ma non si trova.

Per la diffusione e l'importanza assunta dal fenomeno corruttivo nell'odierna società italiana, si tende a superare la vecchia prospettiva che attribuiva a questa realtà criminale una dimensione tipica meramente pulviscolare, costituita da singoli episodi isolati, per lasciare il posto ad una concezione più drammatica, seppur più rispecchiante la situazione del nostro Paese: la corruzione ha ormai raggiunto una dimensione *sistemica*, è cioè diventata "prassi stabile e strutturata, rete istituzionalizzata di relazioni e scambi illeciti, coinvolgente - pur secondo modelli diversi - un po' tutti i gruppi sociali, dalle *élites* ai comuni cittadini impegnati in piccole attività illegali di *routine*[6]". Il passaggio dalla natura pulviscolare ed elitaria a quella sistemica e diffusa del fenomeno corruttivo può essere letto alla luce dell'incidenza che il cattivo esempio di coloro che ricoprono le più alte posizioni di responsabilità può esercitare sulla generalità dei consociati: la corruzione, infatti, "tende ad autoalimentarsi e a erodere il coraggio necessario per aderire a più elevati *standard* di correttezza. Una volta percepita nella sua esistenza e diffusione dalla collettività, essa riduce il rispetto per l'autorità costituita e mina la fiducia della

---

4 Cfr. *Corruption perception index 2011*, *Transparency International*, 2011, consultabile al sito http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/. Al nostro Paese è stato attribuita una valutazione di 3.9, in una scala che premia con un 10 il Paese con la situazione migliore e con uno 0 quello con la situazione peggiore.

5 Cfr. P. DAVIGO - G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2008, p. 93 ss..

6 Cfr. G. FIANDACA, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, II, p. 885.

popolazione nel fatto che l'amministrazione agisce equamente. I politici, si dice, costituiscono o dovrebbero pur sempre costituire un'*élite*; se questa viene giudicata corrotta, l'uomo della strada non vedrà alcuna ragione per non perseguire il proprio interesse particolare[7]". Insomma, "la perdita di fiducia nell'imparzialità dell'amministrazione della cosa pubblica mina le basi etiche della convivenza civile e incentiva la defezione dagli obblighi del patto sociale[8]".

La corruzione, del resto, non deve essere intesa solamente come lesiva della imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione o della fiducia dei cittadini nella stessa. Il fenomeno corruttivo ha una dimensione molto più vasta, idonea ad *attentare a beni giuridici ed interessi di grande valore*: si pensi alla libertà di concorrenza, allo sviluppo economico, alla capacità di attrarre investimenti stranieri, all'ambiente o alla salute (si considerino, per esempio, le ripercussioni che il pagamento di una "tangente" può avere nell'ambito dello smaltimento di rifiuti pericolosi o della messa in circolazione di medicinali contraffatti), al regolare funzionamento delle istituzioni democratiche, ai principi di buon governo, di equità e di giustizia sociale, ai principi etici ed ai valori morali posti a base di una società, finanche allo Stato di diritto nel suo complesso o ai diritti dell'uomo.

L'illegalità, la corruzione e il malaffare sono "fenomeni ancora notevolmente presenti nel Paese e le cui dimensioni, presumibilmente, sono di gran lunga superiori a quelle che vengono, spesso faticosamente, alla luce[9]": questo è il quadro che si presenta vent'anni dopo quel 17 febbraio 1992. La corruzione sta dilagando. Urge correre ai ripari.

2. Struttura e finalità dell'elaborato

E' proprio questo l'obiettivo del Legislatore: combattere il fenomeno

---

7 Cfr. G. FORTI, *L'insostenibile pesantezza della "tangente ambientale": inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, I, p. 484.

8 Cfr. A. VANNUCCI, *Fenomenologia della tangente: la razionalità degli scambi occulti*, in *Etica degli affari e delle professioni* (Vol. VI, n. 1), Milano, 1993, p. 40 ss..

9 Cfr. *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2012. Relazione orale del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino*, 16 febbraio 2012, p. 2, consultabile al sito http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_giurisdizione/inaugurazione_anno_giudiziario_centrale/2012/inaugurazione_ag_2012_orale.pdf.

corruttivo rafforzando gli istituiti di natura preventiva e, soprattutto, riformando i delitti di corruzione. Nel momento in cui si scrive, il disegno di legge S. 2156-B è sottoposto all'esame delle commissioni del Senato della Repubblica. I suoi contenuti sono di primaria rilevanza per assestare un colpo importante al fenomeno criminale e, dunque, gli occhi degli "addetti ai lavori" e di buona parte dei cittadini sono rivolti al percorso parlamentare del disegno di legge, un percorso parlamentare che si preannuncia ancora lungo, complesso, difficile, ma destinato probabilmente a concludersi felicemente, soprattutto per merito della forte volontà del nuovo Governo c.d. "tecnico" che, almeno sotto questo punto di vista, si è caratterizzato per una netta discontinuità rispetto ai suoi predecessori.

La riforma dei delitti di corruzione costituirà il filo conduttore di questo elaborato. Esso intende fornire alcuni strumenti necessari per la comprensione dei contenuti della novella legislativa. In questa logica, il nostro percorso inizierà dall'analisi della *normativa* penale attualmente *vigente*, della quale saranno delineati i profili fondamentali e messe in evidenza le principali criticità, oltre che gli aspetti e le problematiche comunque toccate dalla riforma. L'analisi non si concentrerà esclusivamente sui classici delitti di corruzione pubblica (concussione, corruzione per un atto d'ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, istigazione alla corruzione), ma si sforzerà di comprendere anche la corruzione nel settore privato (in particolare, l'infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità) e il millantato credito (fondamentale per il confronto con il nuovo delitto di traffico di influenze illecite), oltre che alcuni reati che, pur non essendo toccati dalla riforma, risultano collegati ai delitti di corruzione, come le false comunicazioni sociali, il riciclaggio e l'abuso d'ufficio (cfr., *infra*, I).

Dopo aver fatto proprio il quadro normativo interno, l'elaborato si proporrà l'obiettivo di individuare i contenuti delle principali *fonti internazionali* in materia di corruzione (ben undici, sviluppate nell'ambito dell'Unione europea, dell'OCSE, del Consiglio d'Europa e dell'ONU), foriere di *obblighi incriminatori* per il nostro Legislatore. Esse saranno dapprima esaminate singolarmente, per poi lasciare spazio ad un'analisi strutturata non più sul singolo atto, ma sul singolo contenuto,

prospettiva importante soprattutto nell'ottica della valutazione del necessario adeguamento del diritto interno agli obblighi internazionali (cfr., *infra*, II).

Si darà poi conto dei *primi interventi legislativi* realizzati in Italia per recepire nella nostra normativa gli obblighi incriminatori internazionali e per migliorare il nostro sistema di repressione della corruzione. In quest'occasione si inizierà a comprendere come il nostro Legislatore non abbia dato puntuale attuazione a tutte le istanze di criminalizzazione provenienti dalle fonti internazionali (cfr., *infra*, III).

Un dato, quest'ultimo, che costituirà il fulcro della parte successiva dell'elaborato, la quale si concentrerà sui giudizi sviluppati dai principali organismi sovranazionali preposti alla *valutazione dell'adeguamento* delle legislazioni dei singoli Stati agli obblighi incriminatori internazionali: in particolare, l'analisi inizierà dando conto della struttura e dei meccanismi di funzionamento di detti organismi, per poi procedere all'esame dei contenuti dei vari rapporti internazionali di valutazione riguardanti l'Italia, elementi assolutamente fondamentali per la comprensione della riforma dei delitti di corruzione (cfr., *infra*, IV).

A testimonianza degli sforzi della dottrina volti a partecipare al miglioramento delle norme incriminatrici dei fatti di corruzione, si esporranno poi gli interessanti risultati a cui sono pervenuti un gruppo di studiosi e di magistrati, autori della c.d. "*Proposta di Cernobbio*", uno dei più rilevanti contributi dottrinali in materia (cfr., *infra*, V).

Infine, una volta così acquisiti gli strumenti necessari per la comprensione e la valutazione della riforma dei delitti di corruzione, si analizzeranno finalmente i contenuti del *disegno di legge S. 2156-B*: ad una rapida enucleazione delle principali novelle di natura preventiva-amministrativa, seguirà poi l'esame delle modifiche apportate al delitto di concussione e ai delitti di corruzione, nonché l'analisi del nuovo delitto di traffico di influenze illecite e del riformato delitto di corruzione tra privati, oltre che delle altre innovazioni di natura penale. Sarà questa l'occasione per evidenziare le principali problematiche che ancora affliggono la riforma e per apprezzare al contempo le numerose novità positive in essa contenute (cfr., *infra*, VI).

CAPITOLO I

LA NORMATIVA VIGENTE ED I SUOI LIMITI

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. I beni giuridici tutelati - 3. Le qualifiche di pubblico ufficiale e di incaricato di un pubblico servizio - 3.1. Il pubblico ufficiale - 3.2. L'incaricato di un pubblico servizio - 4. La concussione: un delitto dai confini troppo ampi - 4.1. I soggetti attivi e le persone offese dal reato - 4.2. La costrizione e l'induzione - 4.2.1. La costrizione - 4.2.2. L'induzione - 4.3. Il c.d. "*metus publicae potestatis*" - 4.4. La "concussione ambientale" - 4.5. Il trattamento sanzionatorio - 5. La corruzione: uno sguardo d'insieme al complesso impianto delle incriminazioni - 6. La corruzione impropria e quella propria: due delitti tra loro alternativi - 6.1. La corruzione per un atto d'ufficio - 6.1.1. Il trattamento sanzionatorio - 6.2. La corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio - 6.2.1. Il trattamento sanzionatorio - 6.3. L'atto - 6.3.1. Una questione rilevante: atto determinato o funzione? - 6.4. La conformità o la contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio: il criterio distintivo tra la corruzione impropria e quella propria - 6.5. La corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (rinvio) - 6.6. Le pene per il corruttore (rinvio) - 7. La corruzione in atti giudiziari - 7.1. Il trattamento sanzionatorio - 8. L'istigazione alla corruzione - 8.1. Il trattamento sanzionatorio - 9. L'incerta linea di confine tra la concussione e la corruzione - 10. La corruzione nel settore privato - 10.1. L'infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità: un delitto dai confini troppo ristretti - 10.1.1. I soggetti attivi - 10.1.2. Il "nocumento alla società" - 10.1.3. Il trattamento sanzionatorio - 11. Il millantato credito: la difficile configurabilità del delitto di traffico di influenze illecite - 11.1. Il bene giuridico tutelato - 11.2. Il significato dell'espressione "millantare un credito" - 11.3. Il trattamento sanzionatorio - 12. Alcuni reati collegati alla corruzione - 12.1. Le false comunicazioni sociali: la scarsa efficacia sanzionatoria - 12.2. Il riciclaggio: il problema dell'autoriciclaggio - 12.3. L'abuso d'ufficio (cenni).

1. Premessa

Il nucleo fondamentale della normativa italiana di contrasto al fenomeno corruttivo è ovviamente contenuto nel codice penale, il quale, nel Libro II, Titolo II, Capo I, disciplina i delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione. Il quadro delle incriminazioni è piuttosto complesso, essendo costituito da una *pluralità di fattispecie* dai confini non sempre perfettamente definiti e soggette ad importanti problematiche interpretative. Esso comprende la concussione, la corruzione, la corruzione in atti giudiziari e l'istigazione alla corruzione. Se - nonostante la formulazione letterale permetta di estendere consistentemente la portata applicativa della norma - la fattispecie di concussione prevista nel nostro ordinamento è unitaria, molteplici sono invece le ipotesi di corruzione enucleabili, dovendosi considerare che il nostro Legislatore distingue tra corruzione impropria e

propria, antecedente e susseguente, passiva e attiva: è evidente che dalle varie combinazioni potranno svilupparsi molte fattispecie distinte. Un discorso analogo può essere svolto anche in riferimento alla corruzione in atti giudiziari e, seppur con un minor grado di articolazione, all'istigazione alla corruzione. E' su queste ipotesi delittuose che concentreremo inizialmente la nostra attenzione, solo dopo aver però evidenziato le coordinate essenziali della ricerca dei beni giuridici tutelati in materia e i contenuti fondamentali delle nozioni di "pubblico ufficiale" e di "incaricato di un pubblico servizio", veri cardini delle norme incriminatrici che incontreremo.

Volendo esaminare la normativa di contrasto alla corruzione in una prospettiva complessiva, la nostra analisi non potrà limitarsi ai delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione. In questa prospettiva, dunque, ci si dovrà confrontare anche con un reato che potrebbe essere posto in essere da un privato a danno della Pubblica Amministrazione, il millantato credito, così come si dovranno considerare anche quegli illeciti nei quali non venga pregiudicato un bene collegabile ad un soggetto pubblico, ma ad uno privato, come avviene nelle varie ipotesi di corruzione nel settore privato, sanzionate in diverse fonti normative.

Infine, non potranno essere dimenticati alcuni reati collegabili solo indirettamente alla corruzione, come le false comunicazioni sociali, il riciclaggio e l'abuso d'ufficio. Si rinvia, invece, al momento opportuno l'esame delle innovazioni apportate al nostro ordinamento dalle leggi di ratifica ed esecuzione delle varie fonti internazionali (cfr., *infra*, III).

La *finalità* di questo primo capitolo è quella di fornire gli strumenti necessari per poter comprendere sia le valutazioni effettuate dai vari organismi internazionali preposti al controllo dell'adeguamento italiano alle fonti internazionali in materia di corruzione (cfr., *infra*, IV) che i contenuti ed i presupposti della futura riforma al vaglio del Parlamento (cfr., *infra*, VI). Ci si sforzerà al contempo, da un lato, di fornire le coordinate essenziali per l'individuazione dei contenuti precettivi generali delle varie norme incriminatrici e, dall'altro, di approfondire alcune specifiche problematiche particolarmente rilevanti per i nostri fini, senza però perdere di vista l'inquadramento sistematico dei vari delitti. In particolar modo, saranno messi in

risalto soprattutto i limiti, le criticità, che affliggono la nostra normativa anticorruzione e che inducono a guardare alla futura riforma con impazienza: talvolta si forniranno solamente gli elementi per comprendere i giudizi e le considerazioni che saranno avanzate nel proseguo della trattazione, in altri casi, invece, ci si confronterà direttamente con le varie problematiche.

2. I beni giuridici tutelati

La ricerca dei beni giuridici tutelati nei delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, ai quali questa trattazione fa prevalentemente riferimento, è oggetto di un vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Gli orientamenti più risalenti tendevano ad individuare nella *probità*, nella *fedeltà* e nella *correttezza* dei pubblici funzionari, nonché nel *prestigio* della Pubblica Amministrazione, gli interessi protetti dalle norme incriminatrici[10]. Oggi questa linea interpretativa viene respinta, in quanto si ritiene che la probità, la fedeltà e la correttezza dei pubblici funzionari non costituiscano veri beni giuridici suscettibili di essere concretamente offesi, ma, piuttosto, dei valori-mezzo, non ancora meritevoli di tutela autonoma, così come si considera il prestigio della Pubblica Amministrazione un interesse frutto del retaggio di ormai desuete concezioni politiche ed ideologiche, sviluppatesi, soprattutto, nell'alveo del regime fascista[11].

Ciò chiarito, pare potersi affermare che il vero obiettivo politico-criminale perseguito dalle disposizione in analisi sia quello di tutelare il *regolare funzionamento dell'attività amministrativa*[12], la quale non deve essere intesa in senso stretto, bensì in senso lato, comprensiva, cioè, anche di quella legislativa e giudiziaria[13].

Sembra opportuno orientare l'esame dell'oggettività giuridica sulla base della Costituzione, la quale, all'art. 97, fa riferimento al "*buon andamento*" e

---

[10] Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, V, Torino, 1982, p. 192 e 212.

[11] Cfr. S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in A. CRESPI - G. FORTI - G. ZUCCALÀ (a cura di), *Commentario breve al Codice Penale*, Padova, 2008, p. 748 e M. ROMANO, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione: i delitti dei pubblici ufficiali (artt. 314-335*-bis *cod. pen.). Commentario sistematico*, Milano, 2006, p. 9.

[12] Cfr. M. ROMANO, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 9.

[13] Cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale* (Vol. I), Bologna, 2012, p. 156 ss..

all'"*imparzialità*", principi che costituiscono, al contempo, i fini dell'attività amministrativa e gli strumenti attraverso i quali essa deve svilupparsi[14]. Questi due concetti - onde evitare di cadere nel vizio che affligge la giurisprudenza, spesso orientata a riferirsi al "buon andamento e all'imparzialità" come fosse una clausola di stile, cioè priva di una reale portata definitoria e precettiva[15] - meritano di essere precisati, alla luce del fatto che rappresentano beni meritevoli di autonoma protezione. "Buon andamento" significa "efficiente o regolare funzionamento dell'attività della P. A., da intendersi come capacità di perseguire i fini che le vengono assegnati dalla legge ovvero come massima aderenza all'interesse pubblico[16]", mentre con il termine "imparzialità", il quale costituisce una specificazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., si fa riferimento alla parità di accesso alle risorse e agli oneri di natura pubblica, cioè si fa riferimento al fatto che "la P. A., nell'adempimento dei propri compiti, deve procedere ad una comparazione esclusivamente oggettiva degli interessi contrapposti, senza indebitamente avvantaggiare se stessa in danno dei consociati né operare arbitrariamente discriminazioni rispetto al loro potere di partecipazione alla vita politica, economica e sociale[17]". A questi due beni giuridici corrispondono due differenti disvalori di evento: essi sono rappresentati, nel caso di offesa al "buon andamento", dal mancato realizzarsi delle prestazioni o delle prerogative che il pubblico agente aveva il dovere di garantire in conformità alle norme di diritto pubblico, mentre nel caso di lesione dell'"imparzialità", dalla realizzazione di un ingiusto privilegio in capo al soggetto qualificato o ad un terzo o, comunque, dalla discriminazione che si crea tra i cittadini nel rapporto con la Pubblica Amministrazione[18].

---

[14] Cfr. B. BEVILACQUA, *I reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione* (Vol. I), Padova, 2003, p. 18.

[15] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, in F. PALAZZO - C.E. PALIERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2011, p. 9. Per quanto riguarda il riferimento ai principi del "buon andamento e dell'imparzialità" della Pubblica Amministrazione in giurisprudenza si veda, rispettivamente in relazione ai delitti di concussione e di corruzione, Cass. pen., Sez. VI, 15 dicembre 1992, Di Gioia, in *Cass. pen.*, 1994, p. 1517 e Cass. pen., Sez. I, 25 agosto 1991, Ligresti e altro, in *Cass. pen.*, 1993, p. 820.

[16] Cfr. S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 748.

[17] Cfr. S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 748.

[18] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 13 ss..

La struttura delle fattispecie dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, tale da far spesso trasparire la lesione di beni giuridici ulteriori e diversi rispetto a quelli del "buon andamento" e dell'"imparzialità", ha ispirato alcune ricostruzioni fondate sulla *plurioffensività* del fatto[19]. In questa prospettiva, accanto ai due beni appena menzionati, ne sarebbero lesi dall'attività criminale anche altri, riconducibili alla sfera pubblica o privata: così, per esempio, i fatti di concussione non lederebbero solamente il "buon andamento" e l'"imparzialità" della Pubblica Amministrazione, ma anche la libertà di autodeterminazione del privato, così come i fatti di corruzione non si limiterebbero ad offendere i due interessi tutelati dall'art. 97 Cost., ma anche la fiducia dei cittadini nello Stato e nella correttezza dei suoi funzionari, l'economia nazionale, la libera concorrenza ed il funzionamento delle istituzioni democratiche. Questo orientamento è stato da alcuni respinto[20], in quanto consentirebbe di ritenere leso in ogni caso *almeno* un bene giuridico, sminuendo così, di fatto, il valore ed il concetto stesso del principio di offensività, il quale presuppone che una norma sia posta a protezione di specifici interessi giuridici.

Abbiamo visto come la teoria della plurioffensività del fatto implichi la possibilità di differenziare gli interessi tutelati nei vari delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione. Da questa considerazione è possibile trarre un argomento a favore della tesi volta ad orientare la ricerca dei beni giuridici protetti in modo separato per ogni singolo reato. In altri termini, secondo questa prospettiva, l'analisi dell'oggettività giuridica non dovrebbe essere condotta in modo generico - sforzandosi, cioè, di trovare degli interessi comunemente tutelati da tutte le norme incriminatrici dei fatti considerati nel Libro II, Titolo II, Capo I del codice penale -, ma in modo *specifico*, andando ad esaminare ogni singolo reato al fine di cogliere le peculiarità e le concrete esigenze di tutela sottese alla sua incriminazione[21].

---

[19] Cfr. S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 748.

[20] Cfr. A. BONDI, *Nozioni comuni e qualifiche soggettive*, in A. BONDI - A. DI MARTINO - G. FORNASARI, *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008, p. 38 ss. e M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 14 ss..

[21] Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali* (Tomo

In quest'ottica, se l'art. 317 c.p. (concussione) tutelerebbe il "buon andamento" e l'"imparzialità" della Pubblica Amministrazione, oltre che, eventualmente, la libertà di autodeterminazione del privato, l'art. 318 c.p. (corruzione impropria) proteggerebbe la sola "imparzialità" della Pubblica Amministrazione - il "buon andamento" non sarebbe leso, in quanto ci si confronterebbe pur sempre con atti conformi ai doveri d'ufficio - ed in aggiunta, al limite, la fiducia dei cittadini nello Stato e nella correttezza dei suoi funzionari, l'economia nazionale, la libera concorrenza e il funzionamento delle istituzioni democratiche, mentre l'art. 319 c.p. (corruzione propria) tornerebbe a tutelare entrambi gli interessi enunciati dalla Costituzione, così come, eventualmente, gli altri beni giuridici considerati in una prospettiva di plurioffensività. Ma non è tutto. A conferma della varietà di opinioni in materia, vi è chi ritiene che il vero interesse protetto dalle norme incriminatrici della corruzione sia individuabile nel fatto che gli atti della Pubblica Amministrazione non debbano costituire oggetto di compravendita privata[22], così come vi è chi suggerisce di scindere i risultati dell'analisi sull'oggettività giuridica a seconda che si versi in una fattispecie di corruzione antecedente o susseguente[23].

Per quanto concerne l'art. 319-*ter* c.p. (corruzione in atti giudiziari), si può ritenere che i beni giuridici tutelati siano costituiti, oltre che dal "buon andamento" e dall'"imparzialità" della Pubblica Amministrazione, anche dalla correttezza dell'esercizio delle funzioni giudiziarie[24]. Per l'individuazione degli interessi protetti dall'art. 322 c.p. (istigazione alla corruzione), invece, date le corrispondenze fra le fattispecie, bisognerebbe fare riferimento a quanto detto in relazione agli artt. 318 e 319 c.p..

Ai fini di questa trattazione, come si sa, non interessano solamente i delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, ma anche gli altri reati che, in quanto oggetto di riforma o di valutazione da parte degli organismi internazionali

I), in G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Trattato di Diritto Penale. Parte Speciale*, Padova, 2001, p. 5 ss..

22 Cfr. C. F. GROSSO, *Corruzione*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989, p. 156.

23 Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, in A. BONDI - A. DI MARTINO - G. FORNASARI, *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008, p. 196 e 206.

24 Cfr. S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 783 e C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 510.

preposti al controllo dell'adeguamento italiano alle fonti internazionali, contribuiscono a completare l'analisi della normativa nazionale di contrasto al fenomeno corruttivo. Tra questi reati sono indubbiamente ricompresi anche quelli di corruzione nel settore privato. Rinviando al momento opportuno l'esame dell'oggettività giuridica dell'art. 2635 c.c. (infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità) - il quale rappresenta la principale norma incriminatrice in materia - (cfr., *infra*, I, 10.1.), è adesso solo il caso di individuare quali possano essere i beni giuridici offendibili da un generico reato di corruzione nel settore privato, posto in essere, per esempio, da un lavoratore a danno del principale. Esso potrebbe, in primo luogo, ledere il patrimonio del datore di lavoro, oltre che il rapporto di lealtà sussistente tra i due soggetti; potrebbe anche minacciare la concorrenza; infine, la *ratio* alla base di una siffatta incriminazione, potrebbe consistere nella necessità di reprimere fatti posti in essere in ambiti lavorativi che siano stati interessati dalla c.d privatizzazione e ai quali, dunque, non sarebbero più applicabili le tradizionali norme che puniscono la corruzione nel settore pubblico[25].

Per quanto riguardo l'analisi dei beni giuridici tutelati dall'art. 346 c.p. (millantato credito), a causa della rilevanza della questione ai fini degli obiettivi generali di questa trattazione, si rinvia ogni commento al momento in cui si esaminerà nel dettaglio il delitto (cfr., *infra*, I, 11.1.).

3. Le qualifiche di pubblico ufficiale e di incaricato di un pubblico servizio

Prima di entrare nel vivo dell'analisi dei vari delitti di corruzione, pare utile delineare, sia pur in modo sommario, i confini di due nozioni fondamentali che permettono di individuare i soggetti dei reati che esamineremo: questi ultimi, infatti, si configurano solamente nel caso in cui coinvolgano delle persone cui siano attribuite le qualifiche di "pubblico ufficiale" o di "incaricato di un pubblico servizio". Tali espressioni sono definite, rispettivamente, dagli artt. 357 e 358 c.p., entrambi modificati dalla riforma attuata con la l. 86/90.

[25] Per un'analisi più approfondita e critica cfr. A. SPENA, *Punire la corruzione privata? Un inventario di perplessità politico-criminali*, in G. ZUCCALÀ (diretta da), *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2007, p. 805 ss..

3.1. Il pubblico ufficiale

L'art. 357 c.p., che definisce la nozione di "pubblico ufficiale", così dispone:

> "1) Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.
>
> 2) Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi".

La l. 86/90, nel modificare tale disposizione, ha sposato la concezione oggettiva della qualifica di pubblico ufficiale, in base alla quale costui può essere identificato, non in quel soggetto che sia legato da un rapporto di pubblico impiego con un determinato ente (concezione soggettiva), ma in quello che eserciti in concreto una *pubblica funzione*, potendo essa avere natura legislativa, giudiziaria o amministrativa. Si tratta ora di comprendere il significato di ciascuno di questi attributi della pubblica funzione. I primi due non destano particolari problemi interpretativi: per funzione *legislativa*, infatti, si intende l'attività diretta alla produzione di norme giuridiche, sia essa svolta nell'ambito del Parlamento, dei Consigli regionali o, eccezionalmente, del Governo; per funzione *giudiziaria*, invece, si intende l'attività corrispondente all'esercizio della funzione giurisdizionale, sia essa svolta dai magistrati, da privati chiamati ad adempiere a determinati incarichi (si pensi ai giurati), o da persone tenute a collaborare con il giudice (per esempio i periti o i testimoni)[26].

Assai più problematica è, invece, la definizione della funzione *amministrativa*. Conscio di questa difficoltà, il Legislatore ha fornito, al comma 2 della disposizione in analisi (modificato dalla l. 181/92), due parametri diretti a facilitare l'interpretazione della norma: uno c.d. "esterno" ed uno c.d. "interno"[27]. Il primo è finalizzato a precisare il carattere pubblico della funzione amministrativa, distinguendola da tutte quelle attività che si sviluppano nel settore privato. Tale funzione infatti, potendo essere disciplinata esclusivamente da "norme di diritto pubblico" e/o da "atti autoritativi" - espressioni per la verità piuttosto ambigue - si differenzia da tutto ciò che, trovando le proprie fonti di regolamentazione in norme di

[26] Cfr. L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice penale spiegato*, Piacenza, 2011, p. 595.

[27] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 24.

diritto privato, pubblico non è. In sostanza, allora, la pubblica funzione amministrativa sarà tale solo se disciplinata da "norme di diritto pubblico" e/o "da atti autoritativi". Il secondo parametro consiste invece nel fatto che la pubblica funzione amministrativa deve essere "caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi". Questo secondo parametro, come vedremo fra breve, è fondamentale per distinguere la qualifica di pubblico ufficiale da quella di incaricato di un pubblico servizio. In definitiva, sarà qualificabile come pubblico ufficiale colui il quale svolga un'attività, disciplinata da "norme di diritto pubblico" e/o da "atti autoritativi", che gli consenta di determinare, o di concorrere a determinare, la volontà dell'ente al quale appartiene ("formazione della volontà della Pubblica Amministrazione"), oppure che gli permetta di manifestare all'esterno tale volontà ("manifestazione della volontà della Pubblica Amministrazione"), oppure che gli consenta di esercitare poteri coercitivi o poteri discrezionali nei confronti di un soggetto che si trovi in una posizione a lui subordinata ("poteri autoritativi"), oppure ancora che gli permetta di compiere atti di documentazione o di attestazione dotati di efficacia probatoria ("poteri certificativi")[28].

Infine, è equiparato al pubblico ufficiale anche il funzionario di fatto, cioè non dotato di un formale e regolare atto d'investitura, che eserciti una funzione pubblica con l'acquiescenza o il consenso della Pubblica Amministrazione[29].

3.2. L'incaricato di un pubblico servizio

L'art. 358 c.p., che definisce la nozione di "persona incaricata di un pubblico servizio", così dispone:

> "1) Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.
>
> 2) Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale".

[28] Cfr. L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice penale spiegato*, cit., p. 596.
[29] Cfr. L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice penale spiegato*, cit., p. 596.

In primo luogo, anche rispetto a questa norma, la riforma apportata dalla l. 86/90 ha accolto la concezione oggettiva dell'incaricato di un pubblico servizio, legando tale qualifica, non al rapporto d'impiego del soggetto con l'ente pubblico (concezione soggettiva), ma al servizio pubblico concretamente prestato. Ciò si evince chiaramente dal primo comma della disposizione, il quale, consentendo che il pubblico servizio possa essere svolto "a qualunque titolo", permette che la qualifica di incaricato di un pubblico servizio possa prescindere dall'esistenza di un vero e proprio rapporto di dipendenza con la Pubblica Amministrazione.

Dunque, se la qualifica di pubblico ufficiale è connessa alla nozione di "pubblica funzione", sia essa legislativa, giudiziaria o amministrativa, quella di incaricato di un pubblico servizio è legata al concetto di "*pubblico servizio*".

Il principale problema interpretativo in materia è proprio quello afferente alla distinzione pratica tra le due tipologie di qualifica, le quali, nel settore amministrativo, cioè nel settore in cui il pubblico ufficiale esercita una pubblica funzione amministrativa, tendono a sovrapporsi. Tale distinzione non può essere fondata su quello che precedentemente abbiamo definito come parametro "esterno": esso infatti - poiché, attraverso il riferimento alle fonti regolamentatrici delle attività svolte (le "norme di diritto pubblico" e gli "atti autoritativi"), isola le attività svolte nell'ambito della sfera pubblicistica da quelle appartenenti al settore privatistico - è comune ad entrambe. Molto più interessante è allora l'altro parametro, quello "interno", che ha proprio la funzione di distinguere la qualifica di pubblico ufficiale da quella di incaricato di un pubblico servizio. Poiché la prima, come visto, è fondata sull'esercizio della pubblica funzione (amministrativa) e la seconda, invece, sullo svolgimento del pubblico servizio, tutto sta nel determinare i confini che separano queste due nozioni. Ora poiché l'art. 358 comma 2 c.p. dispone che "per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, *ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima*" è evidente che un'attività, svolta nel settore pubblico, potrà essere qualificata come pubblico servizio, ed il soggetto che la compie come incaricato di un pubblico servizio, solamente in assenza dell'esercizio di poteri deliberativi, cioè di formazione

e manifestazione della volontà della Pubblica Amministrazione, autoritativi e certificativi. Qualora anche uno di questi poteri fosse esercitato, l'attività dovrebbe essere identificata come pubblica funzione amministrativa ed il soggetto che la svolge come pubblico ufficiale.

Lo stesso art. 358 comma 2 c.p. si premura poi di escludere la qualifica di incaricato di un pubblico servizio per coloro i quali svolgano "*mansioni d'ordine*", cioè attività di mera esecuzione di compiti impartiti dall'autorità competente, e "*prestazioni d'opera meramente materiale*", cioè prestazioni richiedenti esclusivamente l'uso della forza fisica. Questi soggetti, dunque, non saranno qualificabili né come pubblici ufficiali né come incaricati di un pubblico servizio.

Merita un ultimo accenno la circostanza che l'art. 320 c.p. - il quale, come si vedrà (cfr., *infra*, I, 6.5.), estende i limiti soggettivi di punibilità per il reato di cui all'art. 318 c.p. (corruzione per un atto d'ufficio) - non faccia riferimento all'incaricato di un pubblico servizio *tout court*, ma all'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di *pubblico impiegato*, e cioè che "sia legato all'ente pubblico da un rapporto di lavoro subordinato che lo faccia entrare a far parte dell'organizzazione stessa dell'ente in qualità di addetto all'uno o all'altro degli apparati organizzativi[30]".

4. La concussione: un delitto dai confini troppo ampi

L'art. 317 c.p. così dispone:

> "Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni".

La norma incriminatrice della concussione contiene il trattamento sanzionatorio più severo dell'intero panorama dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, di cui al Titolo II, Libro II del codice penale. Ciò è dovuto all'esigenza di contrastare fenomeni criminali nei quali un soggetto, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, si trova in una posizione di inevitabile *supremazia* rispetto al

[30] Cfr. C. BENUSSI, *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, in E. DOLCINI - G. MARINUCCI (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2006, p. 2235.

privato cittadino che subisce la condotta illecita[31]. Tale posizione privilegiata dell'autore del reato è desumibile dal riferimento normativo all'*abuso* "*della sua qualità o dei suoi poteri*", il quale si concretizza nella strumentalizzazione - finalizzata a costringere od indurre taluno alla dazione o alla promessa di prestazioni non dovute - operata dal pubblico agente rispetto alla sua qualifica soggettiva e ai suoi poteri funzionali: in sostanza, attraverso l'abuso della sua qualità il soggetto attivo fa "pesare"[32], senza motivo, la sua posizione per conseguire un indebito vantaggio, mentre con l'abuso dei suoi poteri, rimanendo inalterate le finalità illecite, distorce od eccede i limiti imposti dalla legge, o dai principi di legalità, imparzialità e buon andamento, alle modalità di espletamento delle sue funzioni pubbliche[33]. Ciò chiarito, risulta allora evidente come sia proprio la situazione di soggezione in cui versa il privato che sta alla base della scelta normativa di considerare quest'ultimo come parte offesa del reato, che, in quanto tale, è sottratta a qualsiasi pena.

Tra la condotta costrittiva o induttiva (cfr., *infra*, I, 4.2.) del pubblico agente, consentita dall'abuso della sua qualità o dei suoi poteri, e quella del soggetto passivo del reato ("dare o" "promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità") deve sussistere un nesso di causalità, il quale ha come elemento intermedio l'evento psichico della coazione o della persuasione subito dalla vittima[34]: la costrizione o l'induzione devono, infatti, essere la *conditio sine qua non* dello stato soggettivo del privato, il quale, a sua volta, deve essere la causa della dazione o della promessa indebita. In proposito si è affermato in dottrina che, perché sia integrata la fattispecie di cui all'art. 317 c.p., debba sussistere un "rapporto di "interazione" psichica [...] fra i "motivi" dell'azione del concusso e quelli prospettatigli dal concussore[35]".

La vittima, pertanto, affinché il reato si perfezioni, deve "*dare*" o

---

31 Cfr. P. POMANTI, *La Concussione*, Milano, 2004, p. 1 ss..

32 Cfr. F. ANTOLISEI, *Trattato di diritto penale. Parte speciale* (Vol. II), Milano, 1982, p. 692 e A. SEGRETO - G. DE LUCA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, Milano, 1999, p. 211 ss..

33 Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 356 ss. e G. FORNASARI, *Concussione*, in A. BONDI - A. DI MARTINO - G. FORNASARI, *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008, p. 174 ss..

34 Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 353 ss..

35 Cfr. G. CONTENTO, *La concussione*, Bari, 1970, p. 82.

"*promettere*", indebitamente - cioè, in sostanza, senza la giustificazione di un titolo giuridico -, denaro od altra utilità: la prima condotta viene generalmente identificata con il trasferimento di un bene dalla sfera di disponibilità di un soggetto a quella di un altro[36]; la seconda, invece, con una manifestazione di volontà, con un impegno, relativo ad una dazione futura[37]. L'oggetto di queste prestazioni consiste nel "*denaro o altra utilità*". Se il primo termine non propone particolari dubbi interpretativi, più controversi sono i confini dell'espressione "altra utilità": essa ricomprende sicuramente qualsiasi vantaggio materiale avente, più o meno direttamente, un valore economico, ma, secondo la giurisprudenza e la dottrina ormai dominanti, il suo campo di applicazione dovrebbe essere esteso anche a quelle prestazione rispetto alle quali risulti difficile una valutazione in termini pecuniari, potendo comprendere, ad esempio i favori sessuali[38] e, più problematicamente, i vantaggi politici. Proprio in riferimento a questi ultimi è stata sollevata la preoccupazione che la norma incriminatrice di cui all'art. 317 c.p. possa, così estensivamente interpretata, "divenire lo strumento di un'equivoca e demagogica demonizzazione della normale (magari spesso "cinica") dialettica politica, non di rado costruita su veti e condizionamenti reciproci, che ne rappresentano però, in qualche modo, una componente "strutturale", o potrebbe addirittura consentire, nei casi più gravi, indebite forme di condizionamento della politica da parte del Potere giudiziario[39]". Emerge, dunque, fin dalla prima, sommaria, analisi degli elementi costitutivi del delitto di concussione, il timore - che si ripresenterà puntuale in vari momenti della nostra trattazione - che la giurisprudenza possa allargare eccessivamente i confini

---

[36] Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 377 ss..

[37] Cfr. G. FORNASARI, *Concussione*, cit., p. 182 ss..

[38] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 71, C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 379 ss., P. POMANTI, *La Concussione*, cit., p. 144. Per quanto concerne la giurisprudenza cfr. Cass. pen., SS. UU., 11 maggio 1993, in *Cass. pen.*, 1993, p. 2252, nella quale si definisce il termine "utilità": esso indica "tutto ciò che rappresenta un vantaggio per la persona - materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale - oggettivamente apprezzabile, consistente tanto in un dare quanto in un *facere* e ritenuto rilevante dalla consuetudine o dal convincimento comune. Ne deriva che i favori sessuali rientrano in pieno nella categoria individuata in quanto rappresentano un vantaggio per il funzionario che ne ottenga la promessa o la effettiva prestazione".

[39] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 72.

dell'ambito applicativo della norma incriminatrice, andando così, non solo a sanzionare più facilmente i pubblici agenti, ma anche a garantire l'impunità dei privati, considerati persone offese del reato. La medesima preoccupazione investe anche un altro elemento dell'art. 317 c.p.: la dazione o la promessa del soggetto passivo, infatti, possono essere destinate, indifferentemente, al pubblico agente o ad un *terzo*. Ora, secondo una parte della dottrina[40], per terzo potrebbe intendersi anche la Pubblica Amministrazione, legittimando in questo modo la possibilità di punire il reo sulla base di un vantaggio conseguito non nella sua sfera privata, ma in quella pubblica dell'Amministrazione e dunque, di fatto, a lui estraneo.

Un ultimo cenno merita l'individuazione dell'*elemento soggettivo* del reato: esso consiste inequivocabilmente nel dolo generico. Sussistono dubbi, invece, sulla compatibilità del dolo eventuale con la fattispecie concussiva, non tanto per questioni interpretative legate alla lettera della norma, quanto per il timore, cui si è già fatto cenno, che una fattispecie già largamente ampliata dalla giurisprudenza possa collegare la responsabilità penale ad un soggetto che abbia semplicemente "accettato il rischio" del fatto illecito[41].

4.1. I soggetti attivi e le persone offese dal reato

L'art. 317 c.p. considera come *soggetti attivi* del reato il "pubblico ufficiale" e l'"incaricato di un pubblico servizio", entrambi sottoposti al medesimo trattamento sanzionatorio. In realtà, il primo è l'unico ad essere sempre stato presente nella disposizione in parola, mentre il secondo è stato introdotto molto dopo il 1930, con la legge 86/90, la quale si è posta la finalità di superare quella visione dell'incaricato di pubblico servizio che lo riduceva ad un soggetto che, per la modestia delle sue attribuzioni, sarebbe stato incapace di coartare la volontà del privato[42] e, dunque, di porre in essere una condotta concussiva. Il novero dei soggetti attivi è stato ulteriormente ampliato, come si vedrà meglio successivamente (cfr., *infra*, III,

[40] Cfr. G. FORNASARI, *Concussione*, cit., p. 185, G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale* (Vol. I), cit., p. 217.

[41] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 75.

[42] Cfr. *Relazione ministeriale al progetto di codice penale*, 1930, II, p. 131.

2.1.1.), dalla legge 300/00 che, introducendo l'art. 322-*bis* c.p., ha consentito di conferire rilevanza penale anche ai fatti di concussione posti in essere dai membri degli organi delle Comunità europee, dai funzionari delle stesse e dai soggetti che ricoprono negli altri Stati dell'Unione europea funzioni analoghe a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio. E' interessante notare come la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie ritengano che, qualora l'autore materiale della condotta costrittiva o induttiva non sia il pubblico agente, ma un altro soggetto, il quale si presti come intermediario - come *nuncius*, si potrebbe dire - di un abuso consapevole dei poteri o della qualità del primo, debba riconoscersi il concorso di persone nel delitto di cui all'art. 317 c.p. e non, invece, il concorso del pubblico agente in quello di estorsione[43]: in altri termini, ammettendo il concorso di persone nel reato proprio si legittima la possibilità che la condotta concussiva sia perpetrata dal pubblico agente attraverso un intermediario. Seguendo questa opzione interpretativa, dunque, si arriva ad estendere ulteriormente il campo di applicazione della norma.

Ciò che però preme ribadire maggiormente in questa sede, in quanto costituirà il tema centrale delle osservazioni mosse all'Italia dai vari organismi internazionali incaricati di controllare il livello di efficacia della legislazione anticorruzione nazionale (cfr, *infra*, IV, 8.3.), è il ruolo ricoperto dall'estraneo nella fattispecie di cui all'art. 317 c.p.: egli non solo è il soggetto passivo, insieme alla Pubblica Amministrazione, della condotta criminosa del soggetto qualificato, ma è anche e soprattutto considerato, almeno secondo l'opinione maggioritaria, come una parte offesa del reato, come una *vittima*. Evidente, in questo senso, è la scelta normativa di *escludere* la comminazione di qualsiasi tipo di pena per questo soggetto, il quale non deve necessariamente essere un privato, potendo anche trattarsi

[43] Cfr. G. FORNASARI, *Concussione*, cit., p. 185, S. FIORE, *Concussione*, in C. FIORE (diretto da), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004, p. 139. La scelta interpretativa è fondata sul riconoscimento della concussione come "reato proprio" e non come "reato di mano propria", il quale escluderebbe la possibilità che la condotta tipica possa essere posta in essere da un soggetto diverso da quello qualificato. Si potrebbe parlare di "reati di mano propria" solo in riferimento a quelli nei quali risulti impossibile per un estraneo realizzare la sostituzione, non tanto della qualifica, quanto del corpo stesso dell'intraneo: ciò avverrebbe, per esempio, nei delitti di incesto o bigamia.

di un altro pubblico ufficiale che subisca la coazione, o più frequentemente la pressione psicologica, di un agente a lui gerarchicamente sovraordinato che persegua un tornaconto personale[44].

4.2. La costrizione e l'induzione

Come già accennato, le condotte tipiche del pubblico agente sono, alternativamente, quelle della costrizione e dell'induzione. E' interessante notare come il *Codice Zanardelli* costruisse intorno a queste due espressioni altrettante, distinte, norme incriminatrici, l'una della concussione per costrizione (art. 169), sanzionata con la reclusione da 3 a 10 anni, l'altra della concussione attuata con frode (art. 170), punita con la reclusione da 1 a 5 anni. Solo con il Codice Rocco si è assistito al superamento di questa bipartizione, realizzato attraverso l'equiparazione, anche da un punto di vista sanzionatorio, delle due fattispecie.

Oggi, dunque, il fatto concussivo può essere posto in essere *sia mediante costrizione che mediante induzione*. La realizzazione di entrambe le condotte deve essere resa possibile dall'abuso della qualità o dei poteri del pubblico agente e deve avere come conseguenza l'instaurazione di uno stato psicologico di soggezione nella vittima, che la spinga a compiere un atto vantaggioso per il reo, un atto che, in assenza di questo condizionamento, non avrebbe mai posto in essere. Lo stretto legame eziologico tra le condotte del soggetto attivo e di quello passivo sarebbe reso evidente, secondo alcuni autori[45], dalla mancata esplicitazione delle concrete modalità attraverso le quali le prime possono essere attuate: ciò sposterebbe l'attenzione dell'interprete sul *risultato* ottenuto dalle stesse, cioè sulla situazione psicologica, coartata o indotta, in cui viene a trovarsi il destinatario del comportamento del pubblico agente. In altri termini, la costrizione e l'induzione sarebbero al contempo forme della condotta del soggetto attivo e indici

[44] Cfr. A. SEGRETO - G. DE LUCA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 207.

[45] Cfr. G. FORTE, *Concussione*, in A. CADOPPI - S. CANESTRARI - A. MANNA - M. PAPA, *Trattato di diritto penale. Parte speciale* (Vol. II). *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008, p. 161 e cfr. A. SEGRETO - G. DE LUCA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 221.

caratterizzanti la situazione psicologica di quello passivo[46], che deriva, appunto, da una costrizione o da una induzione. Sulla base di queste considerazioni si è allora sostenuta l'inutilità della distinzione fra concussione per costrizione e concussione per induzione, posto che in entrambi i casi le prestazioni della vittima sarebbero la conseguenza di uno stato di coazione prodotto dalle condotte del pubblico agente[47].

Ad ogni modo, prevalente è l'opinione di coloro che, pur riconoscendo l'utilità della suddetta impostazione ai fini della evidenziazione della non minore gravità della fattispecie induttiva rispetto a quella coercitiva, la avversano in quanto non tiene in considerazione la differente natura delle due tipologie di condotte[48]. Così, anche la dottrina è giunta a distinguere fra concussione mediante costrizione e concussione mediante induzione, cioè fra concussione violenta e concussione fraudolenta, fra concussione esplicita e concussione implicita: insomma, il reato di cui all'art. 317 c.p. può essere commesso "*aut vi, aut fraude*".

4.2.1. La costrizione

"*Costringere*" significa obbligare taluno, con violenza o minaccia, a realizzare un'azione che altrimenti non avrebbe compiuto o ad astenersi dal realizzare un'azione che altrimenti avrebbe compiuto[49].

La coazione può essere assoluta o relativa: nel primo caso la vittima è in completa balìa dell'aggressore, è una sorta di strumento nelle sue mani, essendo, di fatto, impossibilitata a comportarsi in modo diverso da quello impostole ("*non agit, sed agitur*"); nel secondo caso, invece, la decisione di realizzare una determinata azione è solo viziata dalla condotta altrui, sussistendo ancora per la vittima un margine di scelta tra il male prospettato dall'aggressore e il male che, invece, subirebbe assecondandolo ("*etsi coactus, tamen voluit*"). Ora, si ritiene che la "costrizione" di cui all'art. 317 c.p. sia *relativa*. In particolare, essa potrebbe manifestarsi sia nella forma della violenza - da intendersi, nel nostro caso, non tanto

[46] Cfr. F. CHIAROTTI, *Concussione,* in *Enc. dir.,* Vol. VIII, Milano, 1961, p. 703.
[47] Cfr. F. CHIAROTTI, *Concussione,* in *Enc. dir.,* Vol. VIII, Milano, 1961, p. 704.
[48] Cfr. G. FORTE, *Concussione*, cit., p. 162.
[49] Cfr. A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione*, I, Milano, 2000, p. 118.

come spiegamento di energia fisica volto a piegare la capacità di autodeterminazione della vittima (violenza propria), quanto come utilizzo, ai medesimi fini, di qualsiasi altro mezzo, ad esclusione della minaccia (violenza impropria) - sia, più frequentemente, in quella della minaccia - da intendersi come un atto attraverso il quale si preannuncia un male futuro, la cui concretizzazione dipende da un comportamento della vittima -, purché in entrambi i casi sussista per la persona offesa la possibilità di scegliere tra il male prospettato e la dazione o la promessa del denaro o altra utilità. Nel caso in cui si abbia, invece, una coazione assoluta potrà configurarsi un delitto diverso dalla concussione[50]. Se dunque la coazione deve essere relativa, il requisito della "costrizione" sarà soddisfatto anche nel caso in cui sia il privato a prendere l'"iniziativa" offrendo al pubblico agente la prestazione indebita, ma solo qualora la sua decisione sia viziata da una precedente condotta del soggetto attivo che abbia abusato della propria qualità o dei propri poteri[51]: è facile sottolineare la difficoltà processuale di ricostruire correttamente una simile fattispecie, essendo il confine che la separa dalla corruzione estremamente labile ed incerto.

Da ultimo, si può evidenziare come non basti, per aversi costrizione, che il pubblico agente si avvalga del timore reverenziale che suscita, essendo necessario che la violenza o la minaccia siano serie ed idonee a condizionare il comportamento del soggetto passivo, il quale le deve percepire come una prevaricazione.

4.2.2. L'induzione

Se la delimitazione dei confini della "costrizione" è sostanzialmente agevole, molto più problematica risulta essere quella dell'"*induzione*". In materia possono distinguersi tre differenti orientamenti dottrinali. In primo luogo vi è chi ritiene che l'induzione possa essere solamente intesa come induzione in errore, cioè come inganno[52]. In senso completamente opposto vi è poi chi esclude proprio che

[50] Si pensi al caso dell'ufficiale di Polizia che intimi al soggetto arrestato, puntandogli contro la pistola, di pagargli una somma di denaro: in questo caso potrà configurarsi il delitto di rapina aggravata *ex* art. 61 n. 9 c.p..

[51] Cfr. G. FORTE, *Concussione*, cit., p. 164.

[52] Cfr. A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 123, secondo il quale "al di fuori della costrizione psichica relativa, non vi

l'induzione possa essere integrata da un comportamento ingannatorio, da un'induzione in errore[53]: questa tesi poggia sulla considerazione che la condotta del pubblico agente deve incidere sulla volontà del soggetto passivo, non sul suo intelletto, sulla sua rappresentazione della realtà, come invece avviene nel caso dell'inganno, che trova il suo campo di applicazione prediletto nell'ambito della truffa. In altri termini, si avrebbe induzione e, quindi, concussione, solo nel caso in cui la vittima del reato sia consapevole di dare o promettere il vantaggio *indebito* e non quando, a causa dell'errore in cui è stata fatta cadere, non se ne accorga, ritenendo la sua prestazione dovuta. Ne consegue che l'induzione sarebbe "una modalità di coazione che si manifesta in forme più blande o più larvate rispetto alla costrizione[54]", ma diverse dall'inganno. L'opinione prevalente, però, è quella che unisce le due appena accennate, ritenendo integrata l'induzione sia nel caso di *inganno* che in quello di convincimento o *persuasione*[55].

Questa impostazione, del resto, è supportata dalla giurisprudenza dominante secondo la quale "in materia di concussione, nel concetto di induzione previsto dalla norma rientra sia l'attività di persuasione che quella che comporti un inganno del soggetto passivo. L'inganno infatti non è necessario, ma non è neanche in contrasto con la natura e la struttura della concussione, sempre che la induzione si sia essenzialmente svolta attraverso l'abuso della qualità o della pubblica funzione[56]". Anche in riferimento a questa tipologia di condotta, così come per la costrizione, possono allora essere evidenziati i timori di un'*eccessiva* estensione del suo campo di applicazione, confermati da una recente sentenza della Cassazione in base alla quale "l'induzione non è vincolata a forme predeterminate e tassative, potendo concretizzarsi anche in frasi indirette ovvero in atteggiamenti o comportamenti surrettizi, che si esplicitano in suggestione tacita, ammissioni o silenzi, purché siano

è altro mezzo, se non l'inganno, per piegare l'altrui volere a una condotta, che altrimenti non si sarebbe avuta".

53 Cfr. R. PANNAIN, *I delitti dei p.u. contro la P.A.*, Napoli, 1966, p. 106 e G. FORNASARI, *Concussione*, cit., p. 178.

54 Cfr. Corte App. Milano, 18 maggio 1993, Russo, in *Giur. merito*, 1994, II, p. 692.

55 Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, V, cit., p. 204 e F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale* (Vol. II), a cura di C. F. GROSSO, Milano, 2008, p. 336 ss..

56 Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 30 gennaio 1995, n. 2787, ma anche Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 1998, n. 5569.

idonee ad influenzare la volontà della vittima, convincendola dell'opportunità di provvedere al pagamento indebito richiesto[57]". Questa pronuncia riprende le argomentazioni di una sentenza più risalente, secondo la quale "relativamente alla condotta prevista dall'art. 317 c.p., le modalità del comportamento concussorio sfuggono alla possibilità di una rigorosa delimitazione in chiave descrittiva attraverso predeterminate regole semantiche, potendo tali modalità enuclearsi tanto a mezzo di simboli quanto a mezzo di segnali, entrambi idonei a creare quel timore nel soggetto passivo in grado di indurlo all'atto di disposizione[58]". Sulla base di queste considerazioni non è mancato chi ha posto la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 317 c.p. per l'indeterminatezza della sua fattispecie induttiva[59].

In conclusione, l'elemento della induzione sarà integrato, e sarà così applicabile la norma incriminatrice della concussione, in tutti quei casi in cui il pubblico agente, abusando della propria qualità o dei propri poteri, eserciti una pressione psicologica sul soggetto passivo, che lo spinga ad effettuare consapevolmente la prestazione indebita: ciò potrà avvenire attraverso l'inganno - cioè attraverso l'induzione in errore - oppure ricorrendo ad altri mezzi, quali l'esortazione, la richiesta di compensi indebiti, la suggestione tacita, il consiglio, l'omissione o il ritardo dell'esercizio delle pubbliche funzioni, il silenzio, addirittura l'offerta di favori[60].

4.3. Il c.d. "*metus publicae potestatis*"

Nelle pagine precedenti abbiamo notato la profonda distinzione che intercorre tra la condotta costrittiva e quella induttiva: essa sembra contrastare con la scelta legislativa di uniformare il trattamento sanzionatorio delle due fattispecie, le quali si caratterizzano per livelli di disvalore diversi, come del resto è confermato dalle

[57] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 22 aprile 2010, n. 17234.
[58] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 17 gennaio 1994, Lentini, in *Cass. pen.*, 1995, p. 1510.
[59] Cfr. S. FIORE, *Concussione*, cit., p. 128.
[60] Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 364 ss.. Si ritiene che l'offerta di favori effettuata dal pubblico agente sia idonea ad integrare la condotta induttiva in quanto può costituire un segnale anomalo in grado di suscitare timore nel soggetto passivo e, di conseguenza, in grado di spingerlo al compimento della prestazione indebita.

differenti cornici edittali dei reati di estorsione (reclusione da 5 a 10 anni) e di truffa (reclusione da 6 mesi a 3 anni), veri delitti di riferimento per tutte le condotte, rispettivamente, costrittive e induttive[61].

Nonostante questa diversa natura delle due fattispecie, è individuabile un elemento tra loro comune, un elemento a cui abbiamo già fatto più volte riferimento, che ha dato fondamento alle tesi che suggeriscono addirittura l'inutilità della distinzione tra costrizione e induzione (cfr., *supra*, I, 4.2.) e che costituisce uno dei principali criteri discriminanti tra la concussione e la corruzione (cfr., *infra*, I, 9.): il c.d. "*metus publicae potestatis*".

Per "*metus publicae potestatis*" si intende il timore o la paura ingeneratasi nella vittima a causa dello stato di preminenza del pubblico agente che, abusando della propria qualità o dei propri poteri, compie la condotta costrittiva o quella induttiva. Il "*metus publicae potestatis*" costituisce, dunque, il collante tra le condotte del soggetto attivo e di quello passivo, l'elemento psicologico intermedio del nesso causale. Esso circoscrive l'applicabilità dell'art. 317 c.p. solamente a quei casi in cui la vittima abbia dato o promesso l'indebito vantaggio perché intimorita, perché spaventata dalla possibilità di subire ritorsioni del pubblico ufficiale: non si applica, invece, la norma incriminatrice della concussione qualora il soggetto passivo abbia agito per ragioni di convenienza (ed è questo il criterio fondamentale per distinguere la nostra fattispecie da quella corruttiva), per evitare "danni maggiori" o, più semplicemente, per "evitare noie".

Va detto che l'elemento del "*metus publicae potestatis*" non è considerato essenziale da una certa, autorevole, parte della dottrina[62]. A sostegno di questa posizione viene utilizzata, in primo luogo, la mancanza di ogni esplicito riferimento ad esso nel dettato normativo; inoltre, il "*metus publicae potestatis*" circoscriverebbe troppo la portata applicativa dell'art. 317 c.p., escludendone, come visto, i casi in cui la vittima abbia agito per evitare danni maggiori o per evitare noie: quest'ultima argomentazione, del resto, è fondata su una sentenza della Cassazione del 2003,

[61] Cfr. G. FORNASARI, *Concussione*, cit., p. 179.

[62] Cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 214 e F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 338 ss..

secondo la quale "il *metus* è requisito ordinario ma non essenziale del reato di cui all'art. 317 c.p.: la concussione sussiste anche quando il privato si determina alla prestazione indebita non per timore, ma per evitare maggiori danni o per non avere noie[63]".

Non credo che questo orientamento possa essere accolto. Il criterio del "*metus publicae potestatis"* svolge nel nostro ordinamento un ruolo fondamentale: quello di distinguere la concussione dalla corruzione. Se si accogliesse la tesi appena prospettata - la quale estende il campo di applicazione dell'art. 317 c.p. anche ai casi in cui il soggetto passivo agisca per "*evitare noie*" - si ridurrebbe sensibilmente il ruolo ricoperto dalle norme incriminatrici dei fenomeni corruttivi. Un soggetto che conferisca vantaggi indebiti ad un pubblico agente lo fa, infatti, perché spinto dalla paura o dall'interesse[64]. Nel primo caso il fatto dovrebbe essere qualificato come concussivo, altrimenti come corruttivo. E' la *ratio* stessa dell'art. 317 c.p. a suggerire questa soluzione: richiedendo la sussistenza del nesso causale tra la costrizione o l'induzione - realizzate dal pubblico agente abusando della sua qualità o dei suoi poteri, quindi, in sostanza, abusando della sua posizione di preminenza - e la condotta del soggetto passivo, è chiaro che si faccia dipendere quest'ultima proprio da quella paura che deriva, in ultima analisi, dalla posizione di preminenza del soggetto attivo. In altri termini, elemento essenziale della concussione è proprio lo stato di soggezione in cui si viene a trovare la vittima a causa dello squilibrio delle posizioni tra la stessa ed il pubblico agente. Un simile stato di soggezione non potrebbe, allora, conciliarsi con le prestazioni effettuate dal soggetto passivo al solo scopo di "evitare noie", le quali meglio si attaglierebbero alle ipotesi di corruzione, caratterizzate, a differenza di quelle concussive, da una rapporto paritario, di complicità, di comune interesse, tra le parti del *pactum sceleris*. In questa prospettiva - che avrebbe il merito di tracciare in modo più definitivo i confini, non solo giuridici, ma anche etici tra la le ipotesi di concussione, e quindi di soggezione del privato, e di corruzione, e quindi di corresponsabilità dello stesso – andrebbe, allora,

---

[63] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 3 novembre 2003, n. 4898.

[64] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 64.

respinto l'orientamento giurisprudenziale, ormai comunque minoritario, in base al quale "chi è costretto o indotto a dare o a promettere indebitamente una utilità in conseguenza dell'abuso della qualità o dei poteri da parte del pubblico ufficiale non deve necessariamente trovarsi in uno stato soggettivo di timore, potendo determinarsi al comportamento richiesto per mero calcolo economico, attuale o futuro, o per altra valutazione utilitaristica[65]".

Certo, più problematico è l'inquadramento della fattispecie nella quale la vittima sia indotta a dare o a promettere l'indebito vantaggio per evitare di subire un "*maggior danno*": questa ipotesi, infatti, è sicuramente più lontana dal campo di applicazione delle norme incriminatrici della corruzione, in quanto è più che incerta l'esistenza di una finalità utilitaristica ad essa sottesa. Non vedo, però, la ragione per la quale essa dovrebbe contrastare con il principio del "*metus publicae potestatis*": non c'è contraddizione tra la prestazione effettuata per evitare di subire un "maggior danno" e la paura su cui poggia il principio stesso, essendo, anzi, la prima proprio conseguenza della seconda. Questa ipotesi, dunque, potrebbe essere tranquillamente sussunta sotto all'art. 317 c.p., del quale il "*metus publicae potestatis*" costituisce elemento essenziale.

Vi sono poi situazioni in cui, consumatasi la concussione, il privato può ritrovarsi comunque a godere di qualche vantaggio (si pensi, per esempio, al caso dell'imprenditore che, dopo essere stato indotto a consegnare denaro al pubblico agente per ottenere un'autorizzazione, consegua effettivamente quanto richiesto). In simili ipotesi si potrà riscontrare una fattispecie di concussione qualora il vantaggio fosse comunque dovuto (l'imprenditore aveva diritto ad ottenere l'autorizzazione, il pagamento impostogli ha costituito un ostacolo illegale), una fattispecie di corruzione, invece, qualora esso fosse di per sé illegittimo (l'imprenditore non aveva diritto ad ottenere quella autorizzazione, che non poteva essere concessa)[66].

Un ultimo rilievo merita la prassi giurisprudenziale in materia di prova dell'*idoneità intimidatrice* del comportamento posto in essere dal pubblico agente. Il

---

[65] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 17 febbraio 2000, n. 3488.

[66] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 64 ss..

parametro maggiormente preso in considerazione non è tanto quello dei singoli atti, quanto quello della posizione di preminenza ricoperta dal soggetto attivo: la giurisprudenza, dunque, si concentra sull'idoneità intimidatoria del ruolo e dei poteri del pubblico agente[67]. Questo orientamento risulta utile soprattutto nei casi in cui si debba provare la fattispecie di concussione mediante induzione, la quale, per la modalità stessa attraverso cui si sviluppa, è spesso costituita da atti il cui singolo disvalore è prossimo all'insignificanza (si pensi a condotte omissive, di suggestione tacita o ai consigli): interpretando in questo senso l'onere probatorio si riesce a superare quella che altrimenti potrebbe risultare una *probatio diabolica*. Per evitare di estendere eccessivamente l'applicabilità della norma incriminatrice della concussione, comunque, la giurisprudenza valuta il livello della capacità di opposizione del privato alla condotta intimidatoria, nel senso che tanto maggiore sarà, in concreto, la forza del soggetto passivo di contrastare l'intimidazione a lui diretta, tanto più probabilmente la fattispecie sarà qualificata come corruttiva. Questo orientamento, che tende a limitare le ipotesi di esclusione della punibilità del privato, è sicuramente meritevole di approvazione.

Ciò detto, possiamo quindi concludere questo sotto-paragrafo sintetizzando, in maniera definitiva, il concetto di "*metus publicae* potestatis". Per farlo, ricorreremo ad una recente sentenza della Cassazione: "elemento essenziale della concussione è l'abuso di potere, per effetto del quale la volontà del soggetto passivo si determina sotto l'influenza del cosiddetto "*metus publicae potestatis*", il quale deve consistere [...] nel concreto abuso della veste pubblica, idoneo a far sì che l'indebita promessa o dazione da parte del privato sia collegata alla pressione a esso abuso connessa e alla correlata posizione non paritaria con il pubblico ufficiale e, quindi, di soggezione nei suoi confronti in cui il privato si sia venuto a trovare[68]".

4.4. La "concussione ambientale"

A partire dagli anni '80, la giurisprudenza ha sviluppato un particolare

[67] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 65 ss..
[68] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 9 gennaio 2009, n. 9528.

orientamento interpretativo che, poggiando sull'elemento della condotta induttiva, ha attirato nell'ambito dell'art. 317 c.p. molti casi che si trovavano nella zona grigia tra la concussione e la corruzione. In quel periodo, e poi, soprattutto con lo scandalo "Tangentopoli", emersero infatti fitte reti di rapporti illeciti tra pubblici funzionari deviati e privati, soprattutto imprenditori. In questo clima di diffusa illegalità, la magistratura si trovò a dover affrontare il problema della qualificazione giuridica di fatti che non erano immediatamente sussumibili né sotto alla norma incriminatrice della concussione, né sotto quelle della corruzione, in quanto non era ben chiaro il rapporto che legava il privato, indotto al pagamento della "tangente", al pubblico agente. La scelta giurisprudenziale - anche per cercare, garantendo l'impunità del privato, di rompere il *pactum sceleris* - ricadde prevalentemente sull'applicazione dell'art. 317 c.p.: ciò fu possibile anche grazie allo sviluppo della c.d. "concussione ambientale".

La "*concussione ambientale*" è quella situazione nella quale il pubblico agente, sfruttando uno stato di soggezione, da lui non direttamente causato, in cui si trova il privato, riceve o si fa promettere un vantaggio indebito. Tale stato di soggezione deriva, dunque, non da un atto personalmente posto in essere dal soggetto attivo, ma, interpretando estensivamente l'elemento della condotta induttiva, da un insieme di regole tacite che entrambe le parti sapevano sussistere in quel particolare contesto amministrativo (in quel particolare "ambiente") in cui si sono trovate ad operare: sussiste la "concussione ambientale", allora, qualora il privato si sia adeguato spontaneamente, pagando la "tangente", a tali norme ed il pubblico funzionario ne abbia approfittato. La Cassazione, nella sentenza 13 luglio 1998 n. 13395 ha, del resto, confermato questa ricostruzione affermando che "con la locuzione "concussione ambientale" si ammette che in un sistema di illegalità diffusa imperante in certi settori della P.A. la condotta costrittiva o induttiva tipica della concussione possa estrinsecarsi anche attraverso il riferimento ad una convenzione tacitamente riconosciuta, che il pubblico ufficiale fa valere e che il privato subisce, nel contesto di una comunicazione resa più semplice nella sostanza e più sfumata

nelle forme per il fatto di richiamarsi a regole già "codificate"[69]". Insomma, in questi casi, come si è detto, "la condizione del privato è il riflesso di una "intimidazione d'ambiente", in cui se non si unge la ruota nulla si muove[70]".

Sicuramente la "concussione ambientale", estendendo il campo di applicazione dell'art. 317 c.p., ha il merito, da un lato, di garantire la non punibilità del privato nei casi in cui egli sia effettivamente vittima del contesto prevaricatore in cui ha dovuto operare e, dall'altro, così facendo, di assicurarsi più facilmente la sua collaborazione processuale. E' indubbio tuttavia che questa costruzione giurisprudenziale sia foriera di *profili problematici*. In primo luogo - ed è la questione che maggiormente interesserà gli organismi internazionali incaricati di valutare l'adeguamento dell'ordinamento italiano alla legislazione internazionale in materia di lotta alla corruzione (cfr, *infra*, IV, 8.3.) - vi è il rischio di una eccessiva deresponsabilizzazione del privato, potendo egli giustificare la propria prestazione indebita, garantendosi così l'impunità, sulla base di un'intimidazione proveniente non da un atto costrittivo o induttivo determinato ed individuabile del pubblico agente, ma da un nebuloso contesto prevaricatore, da un'illegalità diffusa, da un insieme di illecite regole tacitamente codificate: insomma, la "concussione ambientale" permetterebbe al soggetto che paga la "tangente" di sottrarsi troppo facilmente alla responsabilità penale, anche qualora non sia così evidente la coazione da lui subita e anche qualora si possa intuire l'emersione di un illecito interesse comune tra il pubblico agente ed il privato.

Inoltre, la "concussione ambientale" rischierebbe di contrastare con il principio della personalità della responsabilità penale, di cui all'art. 27 comma 1 Cost.. Infatti, collegando detta responsabilità non ad un atto intimidatorio posto in

---

[69] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 13 luglio 1998, n. 13395. Nella specie, la Cassazione ha ritenuto ravvisabile il reato di concussione, in luogo di quello di corruzione ritenuto dai giudici di merito, in una vicenda nella quale un imprenditore edile si era indotto al pagamento di tangenti, per ottenere autorizzazioni del tutto legittime, dopo aver avuto conferma da un noto esponente politico locale, profondo conoscitore dei meccanismi decisionali di un'amministrazione comunale, che quello era l'unico sistema per rimuovere una situazione di stallo in cui si trovava la sua pratica, in un contesto in cui il prolungato ritardo nel rilascio delle autorizzazioni aveva già prodotto una gravissima situazione finanziaria a causa della interruzione dell'attività edilizia per oltre un anno. Si veda anche la più recente Cass. pen., Sez. VI, 25 marzo 2009, n. 15690.

[70] Cfr. V. RUSSO, *I reati contro la pubblica amministrazione*, Napoli, 1991, p. 105.

essere direttamente dal pubblico agente, ma ad un contesto, ad un sistema, si andrebbe a sanzionare il concussore in virtù di condotte o di pratiche provenienti dall'"ambiente", cioè da terzi. In sostanza, estendendo eccessivamente la portata dell'elemento dell'induzione, si finirebbe, di fatto, con il cancellarlo, andando così a creare una responsabilità penale "di posizione", in quanto fondata non sull'abuso, ma sulla posizione o sulla qualifica ricoperta dal pubblico agente[71].

E' per queste ragioni che la stessa giurisprudenza ha cercato di ricorrere alla figura della "concussione ambientale" con una certa cautela[72]. Questa prudenza emerge nella stessa sentenza citata in precedenza, la n. 13395 del 1998, nella quale, dopo aver fatto riferimento alla "concussione ambientale", si effettua un'importante precisazione: "Ciò non vuol dire che possa prescindersi (per l'applicabilità dell'art. 317 c.p., n.d.a.) da un comportamento costrittivo o induttivo del pubblico ufficiale, ma solo che la condotta costrittiva o (più normalmente, nella tipologia in esame) induttiva, può realizzarsi ed essere colta in comportamenti che, ove mancasse il quadro "ambientale", potrebbero essere ritenuti penalmente insignificanti". Ne deriva che con la "concussione ambientale" si andrebbero semplicemente a specificare alcune modalità dell'atteggiarsi della *tipica* condotta induttiva di cui all'art. 317 c.p.[73], in particolare quelle nelle quali il pubblico agente vada a *sfruttare* la notorietà del fatto che nel settore in cui si trova ad operare insieme al privato, per ottenere le prestazioni della Pubblica Amministrazione, sia sistematicamente necessario il pagamento di una "tangente"[74]. In sostanza, anche nel caso di "concussione ambientale" sarebbe richiesto un comportamento abusivo attivo del soggetto qualificato, il quale dovrebbe indurre la vittima alla dazione o alla promessa indebita sfruttando il contesto di diffusa illegalità[75].

---

71 Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 375.

72 Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 69 ss..

73 Cfr. G. LATTANZI - E. LUPO, *Codice penale, Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, Vol. VI, Milano, 2000, p. 90.

74 Cfr. P. POMANTI, *La concussione*, in F. S. FORTUNA (a cura di), *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Milano, 2010, p. 70.

75 Estrema conseguenza di questo cauto orientamento della Cassazione è la pronuncia secondo la quale "non è ravvisabile l'ipotesi della concussione c.d. "ambientale" qualora il privato si inserisca in un sistema nel quale il mercanteggiamento dei pubblici poteri e la pratica della "tangente" sia costante, in quanto viene a mancare completamente in lui lo stato di soggezione e il privato tende

Nonostante queste precisazioni, la figura della "concussione ambientale" non ha mai smesso di alimentare le discussioni dottrinali: l'estensione del campo di applicazione dell'art. 317 c.p. che, qualunque sia la prudenza interpretativa prestata dalla giurisprudenza, da essa discende è stata spesso considerata negativamente, soprattutto nell'ottica della sottrazione del privato a qualsiasi responsabilità di natura penale; la "concussione ambientale", in una prospettiva più generale, contribuisce inoltre ad aggravare le problematiche relative alla delimitazione del contenuto del nebuloso elemento della condotta induttiva, il quale già di per sé solleva serie preoccupazioni in merito alla possibile lesione dei principi di precisione, determinatezza e tassatività[76].

4.5. Il trattamento sanzionatorio

Il reato di concussione è punito con la reclusione da 4 a 12 anni: si tratta del quadro sanzionatorio più severo in materia di delitti contro la Pubblica Amministrazione. Da questa cornice edittale consegue che la durata della

ad assicurarsi vantaggi illeciti, approfittando dei meccanismi criminosi e divenendo anch'egli protagonista del sistema". Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 21 novembre 2002, n. 36511.

[76] Per principio di *precisione* si intende l'obbligo per il legislatore di descrivere in modo chiaro e preciso i reati e le sanzioni penali; per principio di *determinatezza* si intende il divieto per il legislatore di incriminare fatti non suscettibili di essere provati nel processo; per principio di *tassatività* (o divieto di analogia in *malam partem*) si intende il divieto per il Legislatore e per il giudice di estendere la legge penale a casi analoghi a quelli espressamente contemplati dalla norma. Essi sono corollari del principio di legalità di cui all'art. 25 comma 2 Cost.: "Nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso". Cfr., G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Corso di diritto penale. Le norme penali: fonti e limiti di applicabilità. Il reato: nozione, struttura e sistematica*, Milano, 2001, p. 119 ss.. E' evidente che la condotta induttiva, non ben definita e dai contorni incerti, legittimi a dubitare della conformità dell'art. 317 c.p. con il principio di precisione. La difficoltà di provare con certezza la capacità intimidatoria di alcuni comportamenti suggerisce, perlomeno, di valutare la possibilità di un contrasto con il principio di determinatezza. Infine, gli orientamenti interpretativi sopra esposti portano a domandarsi se la giurisprudenza non si sia scontrata con il principio di tassatività. L'art 317 c.p. dispone, infatti, che il pubblico agente che "induce" la prestazione indebita è punito. Il soggetto che "induce", dunque, deve essere proprio il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio. Qualora si applicasse l'art. 317 c.p. anche ai casi nei quali la prestazione indebita sia indotta non direttamente dal pubblico agente, ma dall'"ambiente", si oltrepasserebbe la lettera della norma, realizzando un'interpretazione analogica in *malam partem*, vietata in materia penale. Esclusivamente ritenendo - come ha tentato di fare la Corte di Cassazione nella sentenza n. 13395 del 1998 - che sia possibile applicare l'art. 317 c.p. in quei soli casi in cui il pubblico agente abbia, con una condotta attiva, *sfruttato* l'intimidazione derivante dal contesto illecito - e non invece nei casi in cui tale condotta attiva manchi, essendosi il pubblico agente limitato a beneficiare della coazione subita dalla vittima - sarà lecito escludere il contrasto dell'orientamento giurisprudenziale con il principio di tassatività.

prescrizione è di 12 anni (artt. 157 c.p.[77]).

L'art. 317 c.p. non prevede, invece, sanzioni pecuniarie, le quali potrebbero al contrario costituire un importante deterrente, posta la natura economica del delitto in questione.

E' possibile l'applicazione delle misure cautelari personali (art. 280 e 287 c.p.p.[78]), siano esse coercitive o interdittive.

E' anche possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di

---

[77] Si riportano i testi degli artt. 157 e 161 c.p..

"Art. 157 (Prescrizione. Tempo necessario a prescrivere)

1) La prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria.

2) Per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo alla pena stabilita dalla legge per il reato consumato o tentato, senza tener conto della diminuzione per le circostanze attenuanti e dell'aumento per le circostanze aggravanti, salvo che per le aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e per quelle ad effetto speciale, nel qual caso si tiene conto dell'aumento massimo di pena previsto per l'aggravante.

3) Non si applicano le disposizioni dell'articolo 69 e il tempo necessario a prescrivere è determinato a norma del secondo comma.

4) Quando per il reato la legge stabilisce congiuntamente o alternativamente la pena detentiva e la pena pecuniaria, per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo soltanto alla pena detentiva.

5) Quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di tre anni.

6) I termini di cui ai commi che precedono sono raddoppiati per i reati di cui agli articoli 449 e 589, secondo, terzo e quarto comma, nonché per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale.

7) La prescrizione è sempre espressamente rinunciabile dall'imputato.

8) La prescrizione non estingue i reati per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti".

[78] Si riporta il testo degli artt. 280 e 287 c.p.p..

"Art. 280 c.p.p. (Condizioni di applicabilità delle misure coercitive)

1) Salvo quanto disposto dai commi 2 e 3 del presente articolo e dall'art. 391, le misure previste in questo Capo possono essere applicate solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni.

2) La custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni.

3) La disposizione di cui al comma 2 non si applica nei confronti di chi abbia trasgredito alle prescrizioni inerenti ad una misura cautelare".

"Art. 287 c.p.p. (Condizioni di applicabilità delle misure interdittive)

1) Salvo quanto previsto da disposizioni particolari, le misure previste in questo Capo possono essere applicate solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni".

telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.[79]).

Da non dimenticare sono poi le *pene accessorie* dell'interdizione, perpetua o temporanea, dai pubblici uffici, contenute nell'art. 317-*bis* c.p. (introdotto con la l. 86/90), del quale si riporta il testo:

> "La condanna per i reati di cui agli articoli 314 e 317 importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se per circostanze attenuanti viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la condanna importa l'interdizione temporanea".

A queste sanzioni va aggiunta quella dell'incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione, nel caso in cui il delitto di cui all'art. 317 c.p. sia stato commesso in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa (art. 32-*quater* c.p.). Si deve anche considerare l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, nel caso in cui ricorrano le condizioni previste dall'art. 32-*quinquies* c.p..

Gli artt. 322-*ter* e 335-*bis*[80] c.p. prevedono l'applicabilità della misura della confisca ai condannati per il delitto di cui all'art. 317 c.p. (cfr., *infra*, III, 2.1.2.).

Si ricorda poi che l'art. 58 d. lgs. 267/00[81] impedisce a coloro che siano stati

---

[79] Si riporta il testo degli art. 266 e 266-*bis* c.p.p..

"Art. 266 c.p.p. (Limiti di ammissibilità)
1) L'intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazione è consentita nei procedimenti relativi ai seguenti reati:
a) delitti non colposi per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni determinata a norma dell'articolo 4;
b) delitti contro la pubblica amministrazione per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni determinata a norma dell'articolo 4;
[…];
2) Negli stessi casi è consentita l'intercettazione di comunicazioni tra presenti. Tuttavia, qualora queste avvengano nei luoghi indicati dall'articolo 614 del codice penale, l'intercettazione è consentita solo se vi è fondato motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l'attività criminosa".

"Art. 266-*bis* c.p.p. (Intercettazioni di comunicazioni informatiche o telematiche)
1) Nei procedimenti relativi ai reati indicati nell'articolo 266, nonché a quelli commessi mediante l'impiego di tecnologie informatiche o telematiche, è consentita l'intercettazione del flusso di comunicazioni relativo a sistemi informatici o telematici ovvero intercorrente tra più sistemi".

[80] Si riporta il testo dell'art. 335-*bis* c.p..

"Art. 335-*bis* c.p. (Disposizioni patrimoniali)
1) Salvo quanto previsto dall'articolo 322-*ter*, nel caso di condanna per delitti previsti dal presente capo è comunque ordinata la confisca anche nelle ipotesi previste dall'articolo 240, primo comma".

[81] Si riporta il testo dell'art. 58 d. lgs. 267/00.

condannati per concussione di candidarsi alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali.

Infine, merita una citazione l'art. 323-*bis* c.p.[82] che dispone la diminuzione della pena per i fatti di concussione di particolare tenuità.

5. La corruzione: uno sguardo d'insieme al complesso impianto delle incriminazioni

L'attuale quadro delle norme incriminatrici dei fatti di corruzione si presenta piuttosto articolato e complesso, oltre che innovato rispetto all'impianto originario da alcune modifiche, per la verità non di primissimo rilievo, introdotte con la l. 86/90. Pare utile iniziare l'analisi di queste disposizioni codicistiche descrivendo le due fattispecie base, attorno alle quali sono state costruite tutte le altre norme. L'art. 318 c.p. incrimina la c.d. "corruzione impropria", cioè il delitto commesso dal pubblico ufficiale che riceva l'utilità indebita o la sua promessa per compiere un atto *conforme* ai suoi doveri d'ufficio. Al contrario, l'art. 319 c.p. sanziona la c.d. "corruzione propria", cioè il fatto del pubblico ufficiale che riceva l'utilità indebita o la sua promessa per compiere un atto *contrario* ai suoi doveri d'ufficio o per omettere o ritardare un atto conforme ai suoi doveri d'ufficio. La portata delle due norme, però, ha confini ancora maggiori rispetto a quelli appena esposti. Se le due ipotesi riportate

---

"Art. 58 d. lgs. 267/00 (Cause ostative alla candidatura)

1) Non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114, presidente e componente degli organi delle comunità montane: […];

b) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314 (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316-*bis* (malversazione a danno dello Stato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-*ter* (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale; [...]".

[82] Si riporta il testo dell'art. 323-*bis* c.p..

"Art. 323-*bis* c.p. (Circostanza attenuante)

1) Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 320, 322, 322-*bis* e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite".

sono solitamente qualificate come corruzione, impropria e propria, "antecedente", in quanto la dazione o la promessa dell'utilità indebita *precede* la condotta del soggetto qualificato, non possono essere altresì dimenticate le fattispecie, previste rispettivamente dagli artt. 318 comma 2 e 319 c.p., nelle quali la dazione o la promessa dell'utilità indebita *segue* la condotta del pubblico ufficiale: si parlerà, in questi casi, di corruzione, impropria e propria, "susseguente".

Ciò detto, è importante sottolineare come l'impostazione codicistica qualifichi come soggetto attivo dei delitti di cui agli artt. 318 e 319 c.p., innanzitutto, il *pubblico ufficiale*: entrambe le norme fanno infatti riferimento esclusivo proprio a tale soggetto. L'estensione della punibilità, seppur con sanzione penale ridotta in misura non superiore ad un terzo, all'*incaricato di un pubblico servizio* e all'*incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato* è effettuata dall'art. 320 c.p., ai sensi del quale il primo può essere considerato come soggetto attivo del delitto di cui all'art. 319 c.p., mentre il secondo di quello dell'art. 318 c.p.. Ma non è tutto. Essendo la corruzione un delitto caratterizzato dalla sostanziale parità tra le posizioni del pubblico agente e del privato - nel senso che quest'ultimo non è, come invece si è visto in riferimento alla concussione, vittima di una coazione derivante dalla condotta del soggetto qualificato -, ne deriva la necessità di punire non solo chi "*intasca* la tangente" (c.d. "corruzione passiva"), ma anche chi la *paga* (c.d. "corruzione attiva"), in quanto parte del *pactum sceleris*: a questa finalità è preordinato l'art. 321 c.p., in base al quale, fra le altre, le pene previste dagli artt. 318 comma 1 (corruzione impropria antecedente) e 319 (corruzione propria antecedente e susseguente) c.p. si applicano anche a chi dà o promette l'utilità indebita.

Insomma, le fattispecie incriminate nell'articolato quadro appena descritto possono essere così, schematicamente, sintetizzate:

- *corruzione impropria antecedente passiva*, nella quale i soggetti attivi sono o il pubblico ufficiale (art. 318 comma 1 c.p.) o l'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato (art. 318 comma 1 c.p., combinato con l'art. 320 c.p.);

- *corruzione impropria antecedente attiva* (art. 318 comma 1 c.p., combinato con l'art. 321 c.p. ed, eventualmente, con l'art. 320 c.p.);
- *corruzione impropria susseguente passiva*, nella quale i soggetti attivi sono o il pubblico ufficiale (art. 318 comma 2 c.p.) o l'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato (art. 318 comma 2 c.p., combinato con l'art. 320 c.p.);
- *corruzione propria antecedente passiva*, nella quale i soggetti attivi sono o il pubblico ufficiale (art. 319 c.p.) o l'incaricato di un pubblico servizio (art. 319 c.p., combinato con l'art. 320 c.p.);
- *corruzione propria antecedente attiva* (art. 319 c.p., combinato con l'art. 321 c.p. ed, eventualmente, con l'art. 320 c.p.);
- *corruzione propria susseguente passiva*, nella quale i soggetti attivi sono o il pubblico ufficiale (art. 319 c.p.) o l'incaricato di un pubblico servizio (art. 319 c.p., combinato con l'art. 320 c.p.);
- *corruzione propria susseguente attiva* (art. 319 c.p., combinato con l'art. 321 c.p. ed, eventualmente, con l'art. 320 c.p.).

Da questo schema possono essere tratte due interessanti conclusioni. *In primis,* è evidente che nel nostro ordinamento manchi l'incriminazione della *corruzione impropria susseguente attiva* (cfr, *infra*, I, 6.1.). In secondo luogo, come meglio si vedrà nei paragrafi successivi, le fattispecie di cui agli artt. 318 (corruzione impropria) e 319 (corruzione propria) c.p. si pongono in un rapporto di *alternatività*. Va infine precisato che, nonostante la tecnica legislativa utilizzata consenta di distinguere nettamente la corruzione passiva da quella attiva, la dottrina maggioritaria ritiene che le separate incriminazioni del corrotto e del corruttore non diano luogo ad autonome figure di reato, ma ad un unico reato plurisoggettivo a concorso necessario[83]. Ciò è dovuto al fatto che l'elemento essenziale dei reati di corruzione è individuabile nell'accordo tra le parti, volto a consentire loro di godere di un reciproco scambio di favori[84]: dunque, poiché "un dare ed un ricevere esistono da entrambe le parti, in quanto ciascun soggetto dà o promette e riceve qualcosa o la

[83] Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 416 ss..
[84] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 26 aprile 1984, Alvati, in *Giust. pen.*, 1985, II, p. 65.

relativa promessa[85]", è evidente come la condotta del corrotto e quella del corruttore non possano che essere due facce di una stessa medaglia, cioè di uno stesso reato.

Il quadro appena delineato, già di per sé molto articolato, è ulteriormente complicato dalla presenza di altre due norme incriminatrici: l'art. 319-*ter* comma 1 (*corruzione in atti giudiziari*) e l'art. 322 (istigazione alla corruzione) c.p.. Il primo, introdotto dalla l. 86/90 - che ha trasformato la fattispecie in esso prevista in un reato autonomo, mentre prima costituiva una circostanza aggravante del delitto di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio -, punisce i fatti indicati negli articoli 318 e 319 c.p. qualora siano commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo. Il richiamo alle norme incriminatrici della corruzione impropria e di quella propria ha una duplice conseguenza: da un lato colloca l'art. 319-*ter* comma 1 c.p. in un rapporto di genere a specie rispetto alle due disposizioni citate, essendo necessaria per la sua applicazione l'integrazione di tutti gli elementi propri di queste ultime, in aggiunta a quello specializzante, consistente nella finalità di favorire o danneggiare una parte processuale; dall'altro lato consente di diversificare ed estendere il campo di applicazione dell'art. 319-*ter* comma 1 c.p.. Esso infatti incrimina, per lo meno secondo le interpretazioni meno restrittive, le seguenti fattispecie:

- *corruzione in atti giudiziari impropria*[86] *antecedente passiva*, nella quale i soggetti attivi sono o il pubblico ufficiale (art. 319-*ter* comma 1 c.p., combinato con l'art. 318 comma 1 c.p.) o l'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato[87] (art. 319-*ter* comma 1 c.p.,

[85] Cfr. R. VENDITTI, *Corruzione (delitti di)*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 756.

[86] Parte della dottrina ritiene non configurabile il delitto di corruzione in atti giudiziari *impropria*, in quanto sarebbe implicito nella fattispecie l'elemento del carattere ingiusto, cioè contrario ai doveri d'ufficio, del favore o del danno che costituisce l'oggetto dell'accordo fra le parti. In questo senso, cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 236. Altra parte della dottrina, invece, facendo leva sull'esplicito richiamo all'art. 318 c.p. contenuto nell'art. 319-*ter* c.p., propende per la soluzione opposta: cfr. E. MEZZETTI, *Nobiltà e miseria ovvero sulla corruzione in atti giudiziari*, in *Cass. pen.*, 2007, 1618 ss. La giurisprudenza più recente, del resto, sembra confermare quest'ultima impostazione. Cfr. Cass. pen., Sez. VI. 9 luglio 2007, n. 35118, seconda la quale "anche la corruzione in atti giudiziari impropria può integrare il delitto previsto dall'art. 319-*ter* c.p., giusta il richiamo in esso contenuto agli art. 318 e 319 stesso codice".

[87] Parte della dottrina ritiene non configurabile il delitto di corruzione in atti giudiziari *commesso dall'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato*, in quanto nell'art. 320 c.p. manca ogni riferimento all'art. 319-*ter* c.p. (un riferimento che, tra l'altro non è stato aggiunto neanche dalla l. 181/92, che ha invece inserito nell'art. 321 c.p. il richiamo all'art.

combinato con gli artt. 318 comma 1 e 320 c.p.);

- *corruzione in atti giudiziari impropria*[88] *antecedente attiva* (art. 319-*ter* comma 1 c.p., combinato con gli artt. 318 comma 1 e 321 c.p. ed, eventualmente, con l'art. 320 c.p.[89]);
- *corruzione in atti giudiziari impropria*[90] *susseguente*[91] *passiva*, nella quale i soggetti attivi sono o il pubblico ufficiale (art. 319-*ter* comma 1 c.p., combinato con l'art. 318 comma 2 c.p.) o l'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato[92] (art. 319-*ter* coma 1 c.p., combinato con gli artt. 318 comma 2 e 320 c.p.);
- *corruzione in atti giudiziari propria antecedente passiva*, nella quale i soggetti attivi sono o il pubblico ufficiale (art. 319-*ter* comma 1 c.p., combinato con l'art. 319 c.p.) o l'incaricato di un pubblico servizio[93] (art. 319-

319-*ter* c.p.), richiamando esso solamente gli artt. 318 e 319 c.p.: cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 235. Alla luce di quest'ultimo richiamo, tuttavia, si potrebbe pensare che - poiché l'art. 320 c.p. rende applicabile all'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato la disposizione di cui all'art. 318 c.p. e poiché proprio a quest'ultima norma (che è appunto integrata, grazie all'art. 320 c.p., anche nel caso in cui il fatto sia commesso dal detto soggetto) rinvia l'art 319-*ter* c.p. - sia configurabile il delitto di corruzione in atti giudiziari commesso dall'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato. In altri termini, sarebbe possibile condannare questo soggetto per corruzione in atti giudiziari, in quanto l'art. 319-*ter* c.p. rinvia all'art. 318 c.p. che è integrato, attraverso l'art. 320 c.p. anche nel caso in cui il soggetto qualificato sia proprio l'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato.

88 Vedi nota 86.

89 Vedi nota 87.

90 Vedi nota 86.

91 Parte della dottrina ritiene non configurabile il delitto di corruzione in atti giudiziari *susseguente*, in quanto l'art. 319-*ter* c.p. richiede come elemento del dolo specifico la finalità di "favorire o danneggiare" la parte processuale. Questa espressione mal si concilierebbe con la punibilità della fattispecie nella quale la dazione o la promessa dell'utilità indebita sia finalizzata alla remunerazione di un atto favorevole o dannoso già posto in essere: in questo caso, infatti, la norma avrebbe contenuto una diversa espressione, come, per esempio, "per avere favorito o danneggiato". In questo senso, cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 237. Di diverso avviso è, però, la giurisprudenza, seconda la quale "il delitto di corruzione in atti giudiziari si configura pur quando il denaro o l'utilità siano ricevuti, o di essi sia accettata la promessa, per un atto già compiuto, cosiddetta corruzione susseguente": cfr. Cass. SS. UU., 25 febbraio 2010, n. 15208. Questo orientamento può essere giustificato dalla necessità di assicurare coerenza logica ad un sistema, quale quello dei delitti di corruzione, che contempla, per quasi tutte le fattispecie, la forma susseguente. Per una visione d'insieme dei fronti interpretativi, cfr. L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice penale spiegato*, cit., p. 523 ss..

92 Vedi nota 87.

93 Anche per quanto riguarda le problematiche interpretative inerenti all'incaricato di un pubblico servizio vale quanto già detto in riferimento all'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato. Vedi nota 87.

ter comma 1 c.p., combinato con gli artt. 319 e 320 c.p.);

- *corruzione in atti giudiziari propria antecedente attiva* (art. 319-*ter* comma 1 c.p., combinato con gli artt. 319 e 321 c.p. ed, eventualmente, con l'art. 320 c.p.[94]);
- *corruzione in atti giudiziari propria susseguente*[95] *passiva*, nella quale i soggetti attivi sono o il pubblico ufficiale (art 319-*ter* comma 1 c.p., combinato con l'art. 319 c.p.) o l'incaricato di un pubblico servizio[96] (art. 319-*ter* comma 1 c.p., combinato con gli artt. 319 e 320 c.p.);
- *corruzione in atti giudiziari propria susseguente*[97] *attiva* (art. 319-*ter* comma 1 c.p., combinato con gli artt. 319 e 321 c.p. ed, eventualmente, con l'art. 320 c.p.[98]).

Al di là delle varie questioni interpretative cui si è fatto cenno - e della conferma anche per la corruzione in atti giudiziari dell'orientamento ermeneutico già analizzato in riferimento agli artt. 318 e 319 c.p., in base al quale essi sarebbero inquadrabili come reati plurisoggettivi a concorso necessario - ciò che preme rilevare è, ancora una volta, l'estrema complessità dell'impianto incriminatorio in materia di corruzione.

Un'altra norma di primaria importanza è costituita dall'art. 322 c.p., disciplinante l'autonomo reato di *istigazione alla corruzione*. Esso, ancora una volta, è strutturato sulla base dei classici criteri distintivi delle fattispecie di corruzione, ma di questi non è utilizzato quello che separa la corruzione antecedente da quella susseguente, in quanto il tenore letterale della norma esclude la configurabilità dell'istigazione alla corruzione, posta in essere dal privato, rispetto ad un atto già compiuto dal soggetto qualificato, essendo le espressioni, contenute nei primi due commi, "per indurlo a compiere" o per "indurre […] ad omettere o ritardare un atto" proiettate inequivocabilmente verso il futuro; inoltre, l'istigazione alla corruzione susseguente non può configurarsi neanche nel caso in cui sia perpetrata dal pubblico

[94] Vedi nota 93.
[95] Vedi nota 91.
[96] Vedi nota 93.
[97] Vedi nota 91.
[98] Vedi nota 93.

agente, in quanto, ragionando diversamente, si finirebbe con il penalizzarlo irragionevolmente rispetto al privato, punibile, come visto, solo per l'ipotesi antecedente (i due soggetti sono infatti sanzionati allo stesso modo nei casi di corruzione consumata)[99]. L'inquadramento delle diverse fattispecie di istigazione alla corruzione risulta semplificato rispetto a quanto si è visto in riferimento agli altri delitti in esame: ciò è dovuto alla sostanziale assenza di rinvii ad altre norme nel testo dell'art. 322 c.p.. Esso è invece diviso in quattro commi, a ciascuno dei quali corrisponde una diversa fattispecie di istigazione alla corruzione. Eccole:

- *istigazione alla corruzione impropria attiva* (art. 322 comma 1 c.p.);
- *istigazione alla corruzione propria attiva* (art. 322 comma 2 c.p.);
- *istigazione alla corruzione impropria passiva* (art. 322 comma 3 c.p.);
- *istigazione alla corruzione propria passiva* (art. 322 comma 4 c.p.).

Gli ultimi due commi sono stati introdotti con la l. 86/90: in questo modo si è sancita la punibilità anche dei fatti di istigazione alla corruzione commessi dai pubblici agenti. Le pene comminate, sia che si tratti di un fatto commesso dal privato che da uno realizzato dal soggetto qualificato, sono quelle previste dall'art. 318 c.p., qualora si rientri nell'ipotesi di istigazione alla corruzione impropria, o dall'art. 319 c.p., qualora si rientri invece nell'ipotesi di istigazione alla corruzione propria, ridotte, in ogni caso, di un terzo.

Concludono l'impianto delle incriminazioni gli artt. 319-*bis* (introdotto dalla l. 86/90) e 319-*ter* comma 2 c.p., che contengono le circostanze aggravanti, rispettivamente, degli artt. 319 e 319-*ter* comma 1 c.p..

Da ricordare sono anche gli articoli 322-*bis* c.p., che conferisce una dimensione soggettiva internazionale alle norme analizzate (su cui, vedi, *infra*, III, 2.1.1.), 322-*ter* c.p., in materia di confisca (su cui, vedi, *infra*, III, 2.1.2.), e 323-*bis* c.p., il quale contiene l'attenuante della particolare tenuità del fatto.

6. La corruzione impropria e quella propria: due delitti tra loro alternativi

Dopo aver fornito le coordinate generali dell'impianto delle varie fattispecie

[99] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 108 ss..

di corruzione presenti nel nostro ordinamento, è tempo di analizzare più nel dettaglio le due norme incriminatrici che costituiscono il fulcro dell'intera normativa anticorruzione italiana. Si procederà, secondo le finalità che guidano questa trattazione, fornendo gli elementi essenziali per la comprensione dei delitti di cui agli artt. 318 e 319 c.p., per poi concentrarsi maggiormente su alcune problematiche che rivestono un'importanza fondamentale nell'ottica della riforma dei delitti di corruzione e che riguardano, in particolar modo, l'atto, la sua determinabilità e la sua conformità o contrarietà ai doveri doveri d'ufficio: l'esame di quest'ultima tematica consentirà di far emergere il rapporto di alternatività che lega i due delitti.

6.1. La corruzione per un atto d'ufficio

L'art. 318 c.p. così dispone:

> "1) Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.
>
> 2) se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno".

Come abbiamo avuto modo di vedere nel paragrafo precedente, tale norma disciplina la c.d. "corruzione impropria", cioè quella particolare fattispecie corruttiva nella quale il pubblico agente è retribuito indebitamente (o accetta una promessa di retribuzione indebita) per il compimento di "un atto d'ufficio", cioè di un atto che non violi i suoi doveri funzionali e che sia dunque conforme alla legge. Abbiamo anche potuto apprezzare la differenza tra le fattispecie delineate nei due commi della norma: la prima è individuabile nella corruzione impropria antecedente, caratterizzata dalla precedenza cronologica della dazione o della accettazione della promessa dell'indebita utilità rispetto al compimento dell'atto da parte del pubblico agente; la seconda consiste invece nella corruzione impropria susseguente, nella quale i termini della relazione cronologica sono invertiti. Infine, è solo il caso di ricordare che al pubblico ufficiale, unico soggetto attivo esplicitamente considerato dall'art. 318 c.p., si può affiancare, per effetto dell'art. 320 c.p., l'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato, nonché - intendendo la

corruzione per un atto d'ufficio come un reato plurisoggettivo a concorso necessario e nella sola fattispecie antecedente - colui il quale dà o promette l'indebita utilità, sulla base dell'art. 321 c.p.. Per quanto riguarda poi la dimensione internazionale della norma, si rinvia all'analisi dell'art. 322-*bis* c.p.. (cfr., *infra*, III, 2.1.1.).

Ciò detto, si può, nei limiti imposti dalle finalità di questa trattazione, passare all'analisi del fatto tipico del delitto in parola. Giova immediatamente ricordare che il concetto fondamentale attorno a cui si sviluppa l'intera fattispecie, e che costituisce il principale discrimine fra il reato di cui all'art. 318 c.p. e quello disciplinato dall'art. 319 c.p., è l'"atto": ad esso, per la sua importanza, sarà dedicato un apposito sotto-paragrafo. Per ora è sufficiente sottolineare che proprio il compimento di quest'atto costituisce il fine che dà origine al *pactum sceleris*, andando esso ad indurre l'intraneo e l'estraneo, rispettivamente, a sfruttare la propria qualifica per trarre un vantaggio e ad effettuare un pagamento indebito (o la sua promessa, nell'ipotesi di cui al primo comma). E' evidente da queste premesse che, a differenza di quanto si è visto per la concussione (cfr., *supra*, I, 4.) e di quanto si vedrà nel momento in cui si individueranno i confini tra i due reati (cfr., *infra*, I, 9.), il rapporto tra le parti necessarie del delitto di cui all'art. 318 c.p., così come del resto avviene sempre in materia di corruzione, è sostanzialmente *paritario* - si potrebbe definire sinallagmatico - non essendoci la coazione esercitata da un soggetto sull'altro.

La fattispecie delineata dal *primo comma* dell'art. 318 c.p. è integrata nel momento in cui il pubblico ufficiale (o l'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato), per compiere un atto del suo ufficio, riceva (cioè accolga ciò che gli viene dato, appropriandosene[100]) una retribuzione che non gli è dovuta o ne accetti la promessa (cioè presti il suo consenso all'offerta perfezionandone così il sinallagma negoziale[101]). Proprio il concetto di "*retribuzione*" costituisce un altro elemento di differenza tra la corruzione impropria e quella propria, non essendo esplicitamente presente nell'art. 319 c.p. (cfr., *infra*, I, 6.2.). Sebbene non manchino posizioni difformi[102], in giurisprudenza si è ormai affermata

[100] Cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, 2008, p. 201.
[101] Cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 201.
[102] Cfr. Cass. pen., Sez VI, 2 settembre 1997, Forcillo, in *G. dir.*, 1997, n. 37, p. 80.

l'opinione secondo la quale "per la configurabilità del reato di corruzione impropria, occorre il requisito della proporzionalità, insito nell'uso stesso del termine "retribuzione", fra l'atto compiuto o da compiere e il compenso ricevuto[103]". In altri termini, il concetto di "retribuzione" sottointenderebbe la necessità di una proporzionalità tra l'atto e l'utilità indebita, con la conseguente esclusione della punibilità in tutti quei casi in cui detta utilità appaia di scarso rilievo: ne consegue, e tale orientamento è condiviso anche dalla dottrina, che la corruzione impropria non sarebbe integrata qualora l'oggetto della retribuzione consistesse in somme di danaro molto modeste, in piccoli donativi d'uso o in oggetti di insignificante valore venale[104]. Ma non è tutto. La punibilità sarebbe esclusa anche nel caso in cui l'utilità "non sia in assoluto di minima entità, ma comunque appaia di valore sproporzionatamente inferiore al vantaggio che l'atto comporta nella sfera del privato[105]". Come accennato, la retribuzione deve essere "non dovuta", cioè *indebita*: il soggetto qualificato non deve avere né il diritto, né il dovere, né la facoltà di riceverla[106]. Questo requisito è inoltre soddisfatto quando l'utilità conseguita dal (o promessa al) pubblico agente è espressamente vietata dalle norme che regolano l'attività amministrativa oppure non è comunque da esse consentita; nel caso in cui sia invece ammessa, la retribuzione è indebita solo se tale utilità superi l'entità consentita[107].

La retribuzione può consistere in "denaro o *altra utilità*". Il primo termine non nasconde particolari problemi interpretativi. Il secondo elemento, già analizzato in riferimento alla concussione (cfr, *supra*, I, 4.), è individuabile non solo nei

---

[103] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 6 luglio 2000, Garibizzo, in *G. dir.*, 2000, n. 33, p. 72.

[104] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 202. La questione è sorta in riferimento alla prassi dei regali fatti dai pazienti ai medici del Servizio Sanitario Nazionale. A tale proposito la Cassazione si è pronunciata sostenendo che "il delitto di corruzione (art. 318 c.p.) non è configurabile nel caso di donativi soltanto se questi, per la loro modicità, escludono la ipotizzabilità di corrispettivo dell'atto di ufficio, previo giudizio di proporzione tra il dono e l'atto medesimo". Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 9 febbraio 1995, Mambelli, in *Cass. pen.*, 1994, p. 2136.

[105] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 202. Vedi anche G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 232 e M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 94. In senso contrario cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 219.

[106] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 202 e C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 440 ss..

[107] Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 441.

vantaggi di natura patrimoniale, ma anche, per esempio, nei favori sessuali[108].

Il soggetto attivo può ricevere la dazione (o accettare la promessa) dell'utilità indebita non solo "per sé", ma anche "*per un terzo*". Secondo parte della dottrina quest'ultima espressione può comprendere anche la Pubblica Amministrazione, senza che ciò contrasti con la sua qualificazione come soggetto offeso del reato: l'utilità da essa conseguita in seguito al fatto di corruzione non potrebbe che essere più che compensata, con un saldo in ultima analisi negativo, dal danno a lei derivante dal mercimonio della funzione pubblica[109]. Vi è poi chi ritiene che nel caso in cui l'utilità sia goduta da un terzo è necessario, perché sia integrato l'art. 318 c.p., che anche il pubblico agente consegua un vantaggio personale[110].

Infine, un cenno sull'*elemento soggettivo* della fattispecie di cui al primo comma. Esso sembra essere costituito dal dolo specifico ("per compiere un atto del suo ufficio")[111]. Dubbi sussistono sulla configurabilità del dolo eventuale, posto che, come visto in precedenza, l'accordo criminale è strumentale, è finalizzato, proprio al compimento dell'atto d'ufficio e perciò sembrerebbe implicare il massimo livello di intensità dell'elemento soggettivo[112].

Per ciò che concerne la fattispecie prevista dal *secondo comma* dell'art. 318 c.p., cioè la corruzione impropria susseguente - oltre a ricordare la punibilità dell'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato e il diverso rapporto cronologico tra il compimento dell'atto d'ufficio e la prestazione del privato, il quale, come si sa, è comunque esente da responsabilità penale, in virtù del mancato richiamo all'art. 318 comma 2 c.p. nell'art. 321 c.p. - bisogna evidenziare

---

[108] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 202.

[109] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 201. Per la posizione opposta cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 442 e A. SEGRETO - G. DE LUCA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 242 e 307.

[110] Cfr. A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 176 e S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 775. In senso contrario cfr. C. F. GROSSO, *Art. 318-322. Corruzione*, in T. PADOVANI (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1996, p. 185.

[111] In questo senso, cfr. M. L. FERRANTE, *Le fattispecie di corruzione*, in F. S. FORTUNA (a cura di), *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Milano, 2010, p. 101 e C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 442 ss.. Ritiene invece sussistente il dolo generico G. BALBI, *I delitti di corruzione. Un'indagine strutturale e sistematica*, Napoli, 2003, p. 243 e 255 ss..

[112] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 97.

come manchi l'elemento dell'accettazione della promessa: il pubblico agente è sanzionato solamente qualora riceva la retribuzione e non nel caso in cui si limiti ad accettarne la promessa. E' poi assente il riferimento al carattere indebito della retribuzione: in realtà tale requisito dovrebbe considerarsi sussistente anche nella fattispecie in esame, in virtù di un richiamo implicito al primo comma dell'art. 318 c.p., poiché non avrebbe senso punire il pubblico agente che compia un atto conforme ai suoi doveri e venga poi remunerato secondo le norme che regolano la realizzazione di tale atto[113]. Infine, l'elemento soggettivo deve essere individuato nel dolo generico.

6.1.1. Il trattamento sanzionatorio

Il delitto di cui all'art. 318 comma 1 c.p. è punito con la reclusione da 6 mesi (minimo edittale introdotto dalla l. 86/90) a 3 anni; il delitto di cui all'art. 318 comma 2 c.p. è punito con la reclusione fino a 1 anno. In entrambi i casi la pena è però ridotta in misura non superiore a un terzo nel caso in cui il pubblico agente sia una persona incaricata di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato, *ex* art. 320 comma 2 c.p.. Da questa cornice edittale deriva che la durata della prescrizione è sempre di 6 anni (art. 157 c.p.).

Il vigente art. 318 c.p. non prevede, a causa della modifica operata dalla l. 86/90, sanzioni pecuniari, le quali potrebbero al contrario costituire un importante deterrente, posta la natura economica del delitto in questione.

Sia alla fattispecie di cui al primo comma che a quella del secondo non sono applicabili le misure cautelari personali, salvo la sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio (art. 289 c.p.p.[114]).

---

[113] Cfr. A. SEGRETO - G. DE LUCA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 346 e G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 203.

[114] Si riporta il test dell'art. 289 c.p.p..

> "Art. 289 c.p.p. (Sospensione dell'esercizio di un pubblico ufficio o servizio)
>
> 1) Con il provvedimento che dispone la sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio, il giudice interdice temporaneamente all'imputato, in tutto o in parte, le attività a essi inerenti.
>
> 2) Qualora si proceda per un delitto contro la pubblica amministrazione, la misura può essere disposta a carico del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'articolo 287 comma 1. Nel corso delle indagini preliminari, prima di

In entrambi i casi non è possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.).

Si deve poi ricordare la sanzione dell'incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione, nel caso in cui il delitto di cui all'art. 318 c.p. sia stato commesso in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa (art. 32-*quater* c.p.). E' anche necessario considerare l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, nel caso in cui ricorrano le condizioni previste dall'art. 32-*quinquies* c.p..

Gli artt. 322-*ter* e 335-*bis* c.p. prevedono l'applicabilità della misura della confisca ai condannati per il delitto di cui all'art. 318 c.p. (cfr., *infra*, III, 2.1.2.).

Si ricorda poi che l'art. 58 d. lgs. 267/00 impedisce a coloro che siano stati condannati per corruzione per un atto d'ufficio di candidarsi alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali: ciò non vale, però, per il privato condannato.

Infine, si può concludere rammentando che l'art. 323-*bis* c.p. prevede la diminuzione della pena per i fatti di corruzione per un atto d'ufficio di particolare tenuità, ma non nel caso in cui sia applicabile l'art. 321 c.p..

6.2. La corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

L'art. 319 c.p. così dispone:

> "Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da due a cinque anni".

Tale norma, come si sa, disciplina la c.d. "corruzione propria", cioè quella particolare fattispecie corruttiva nella quale il pubblico ufficiale riceve (o accetta la promessa di) un'utilità indebita per il compimento di un atto contrario ai suoi doveri d'ufficio, cioè per il compimento di un atto contrario ai suoi doveri funzionali e quindi alla legge, oppure per l'omissione o il ritardo di un atto del suo ufficio. A queste particolari

decidere sulla richiesta del pubblico ministero di sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio, il giudice procede all'interrogatorio dell'indagato, con le modalità indicate agli articoli 64 e 65.

3) La misura non si applica agli uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare".

modalità con le quali può svilupparsi il fatto tipico - modalità che costituiscono la fattispecie di corruzione propria antecedente - se ne aggiungono altre. In particolare, l'art. 319 c.p. può essere integrato anche qualora l'indebita utilità sia conferita al pubblico agente (o qualora da costui ne sia accettata la promessa) in relazione ad un atto contrario ai doveri d'ufficio da lui già compiuto oppure alla già verificatasi omissione o ritardo di un atto d'ufficio: in questi casi sarà configurata la corruzione propria susseguente. Quest'ultima, a differenza di quanto avviene per la corruzione impropria susseguente, può essere integrata anche nel caso di semplice accettazione della promessa, non seguita dalla ricezione. Per un'analisi sistematica delle diverse fattispecie di corruzione propria si rinvia al paragrafo precedente. In quella sede si è vista anche l'estensione del novero dei soggetti attivi operata dagli artt. 320 e 321 c.p.: in particolare, potranno essere puniti per il delitto di cui all'art. 319 c.p. anche gli incaricati di un pubblico servizio e i corruttori (sia per corruzione propria antecedente che susseguente). Quest'ultima ipotesi, come si sa, corrisponde alla corruzione propria attiva, che, ricordiamo, secondo l'opinione prevalente non costituisce un autonomo reato, ma una particolare "prospettiva" dell'unico delitto, plurisoggettivo e a concorso necessario, di corruzione propria. Per quanto riguarda poi la dimensione internazionale della norma, si rinvia all'analisi dell'art. 322-*bis* c.p.. (cfr., *infra*, III, 2.1.1.).

Rinviando a quanto detto nel sotto-paragrafo precedente in riferimento alla centralità dell'"atto" nei delitti in esame e richiedendo di pazientare ancora un poco per l'analisi di detto elemento, è ora il caso di provare ad enucleare gli altri profili fondamentali della norma di cui all'art. 319 c.p.. In realtà, questo sforzo risulterà meno faticoso di quanto si possa pensare, in virtù della identità di quasi tutti gli elementi delle fattispecie di corruzione impropria e propria[115]. Sia nell'art. 318 c.p. che nell'art. 319 c.p., infatti, sono presenti, oltre all'"atto", i già analizzati elementi della "ricezione", della "accettazione della promessa", del "denaro", dell'"altra utilità" e la circostanza che il vantaggio indebito possa andare a beneficio del pubblico agente o di un terzo.

[115] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 97 e G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 210.

E' però importante evidenziare come il *campo di applicabilità* dell'art. 319 c.p. sia *più esteso* di quello dell'art. 318 c.p.: nel primo, infatti, alla comune condotta del pubblico agente di compiere (o di aver compiuto) un atto (conforme o meno ai doveri d'ufficio), si aggiungono quella di omettere (o aver omesso) e quella di ritardare (o aver ritardato) un atto d'ufficio. Omettere significa non eseguire l'atto, mentre ritardare vuol dire compierlo dopo la scadenza del termine entro il quale avrebbe dovuto essere realizzato[116].

Di rilievo è soprattutto la problematica interpretativa che avvolge l'elemento della "*retribuzione*". Esso, a differenza di quanto avviene nell'art. 318 c.p., non è presente nell'art. 319 c.p.. Da questo presupposto la giurisprudenza fa derivare la netta divergenza tra le due fattispecie corruttive, sottolineando in particolar modo come il requisito della proporzionalità, insito nel concetto stesso di retribuzione, possa essere riferito solamente alla corruzione impropria. Le Sezioni Unite hanno infatti affermato che "in tema di corruzione, il concetto di proporzione - da intendersi nel senso di mancanza di sproporzione manifesta tra la prestazione del privato e quella del pubblico ufficiale - riguarda soltanto la corruzione impropria prevista dall'art. 318 c.p., che si riferisce alla "retribuzione non dovuta" per il compimento di un atto dell'ufficio, e non pure la corruzione propria, prevista dall'art. 319 stesso codice, relativa al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, in cui non si fa riferimento al concetto di "retribuzione", essendo sufficiente che la "*ratio*" sia correlata all'atto contrario ai doveri di ufficio che il pubblico ufficiale, per l'accordo intervenuto, deve compiere o ha compiuto[117]". La giustificazione di un simile orientamento interpretativo potrebbe essere individuata in una precisa scelta del Legislatore, in base alla quale esso avrebbe deciso di punire i più gravi fatti di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio anche nel caso in cui l'indebita utilità conseguita dal pubblico agente sia di modico valore e risulti, dunque, sproporzionata rispetto al valore dell'atto posto in essere[118]. Questa argomentazione, tuttavia, non convince la dottrina prevalente, che respinge l'orientamento

[116] Cfr. L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice penale spiegato*, cit., p. 519.
[117] Cfr. Cass. pen., SS. UU., 24 gennaio 1996, n. 2780.
[118] Cfr. M. MORRA, *Corruzione e concussione. Nuovi problemi e questioni controverse*, Torino, 2004, p. 112.

giurisprudenziale, ritenendo implicito nell'art. 319 c.p. l'elemento della retribuzione.

Analogamente a quanto si è visto in riferimento al delitto di corruzione impropria, l'*elemento soggettivo* si diversifica nel dolo specifico e in quello generico, a seconda, rispettivamente, che si versi nella fattispecie antecedente o in quella susseguente[119]. Inoltre, per le stesse ragioni già enunciate a proposito dell'art. 318 c.p., pare difficile la configurabilità del dolo eventuale[120].

6.2.1. Il trattamento sanzionatorio

Il delitto di cui all'art. 319 c.p. è punito con la reclusione da 2 a 5 anni (la pena è però ridotta in misura non superiore a un terzo nel caso in cui il pubblico agente sia una persona incaricata di un pubblico servizio, *ex* art. 320 comma 2 c.p.). Questo quadro edittale vale sia per la corruzione propria antecedente che per quella susseguente, in virtù della modifica apportata dalla l. 86/90, che ha equiparato il trattamento sanzionatorio, prima diversificato, delle due fattispecie. Questa novella legislativa non è però stata risparmiata dalle critiche, poiché ha riservato a situazioni diverse la medesima cornice edittale: differente è, infatti, nelle due fattispecie il nesso intercorrente tra la remunerazione e l'atto, potendo esistere tra essi una relazione diretta, di causa-effetto, solo nel caso della corruzione antecedente. Il delitto in parola si prescrive in 6 anni (art. 157 c.p.).

Il vigente art. 319 c.p. non prevede, a causa della modifica operata dalla l. 86/90, sanzioni pecuniari, le quali potrebbero al contrario costituire un importante deterrente, posta la natura economica del delitto in questione.

E' possibile l'applicazione delle misure cautelari personali (art. 280 e 287 c.p.p.), siano esse coercitive o interdittive.

E' anche possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.).

A questo trattamento sanzionatorio va aggiunta la misura dell'incapacità di

[119] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 213.
[120] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 102.

contrattare con la Pubblica Amministrazione, nel caso in cui il delitto di cui all'art. 319 c.p. sia stato commesso in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa (art. 32-*quater* c.p.). Si deve anche considerare l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, nel caso in cui ricorrano le condizioni previste dall'art. 32-*quinquies* c.p..

Gli artt. 322-*ter* e 335-*bis* c.p. prevedono l'applicabilità della misura della confisca ai condannati per il delitto di cui all'art. 319 c.p. (cfr., *infra*, III, 2.1.2.).

Si ricorda poi che l'art. 58 d. lgs. 267/00 impedisce a coloro che siano stati condannati per corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio di candidarsi alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali: ciò non vale, però, per il privato condannato.

Vanno poi ricordate le *circostanze aggravanti* (in realtà, nonostante la formulazione al plurale del testo della rubrica, si deve ritenere che la norma contenga un'unica aggravante[121]), disciplinate dall'art. 319-*bis* c.p., introdotto dalla l. 86/90, del quale si riporta il testo:

> "La pena è aumentata se il fatto di cui all'art. 319 ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene".

In questi casi, dunque, la pena sarà aumentata fino ad un terzo (art. 64 c.p.). E' dubbia l'applicabilità di questa circostanza aggravante nel caso in cui il delitto sia commesso da una persona incaricata di un pubblico servizio[122].

Infine, merita una citazione l'art. 323-*bis* c.p. che dispone la diminuzione della pena per i fatti di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio di particolare tenuità, ma non nel caso in cui sia applicabile l'art. 321 c.p..

6.3. L'atto

Come abbiamo appena visto, l'elemento centrale delle fattispecie disciplinate dagli artt. 318 e 319 c.p. è l'"atto". Prima di tutto, occorre evidenziare che con tale termine non si fa riferimento esclusivamente ad atti formali di natura legislativa,

[121] Cfr. G. BALBI, *I delitti di corruzione. Un'indagine strutturale e sistematica*, cit., p. 211 ss..
[122] Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 521 ss..

amministrativa o giudiziaria, ma anche a comportamenti, attivi od omissivi, che rappresentino il *concreto esercizio di poteri inerenti all'ufficio* e siano causalmente collegati alla retribuzione non dovuta: in questo senso potrebbero essere qualificati come atti d'ufficio anche quelli materiali o di diritto privato compiuti dalla Pubblica Amministrazione, nonché la formulazione di richieste o di proposte e l'emissione di pareri o atti finali[123].

Requisito essenziale per la definizione del termine "atto" è, dunque, che esso costituisca concreto esercizio di poteri inerenti all'ufficio. Ciò significa che non è necessaria la competenza specifica del funzionario rispetto a quel particolare atto, essendo invece sufficiente la *competenza generica* dell'ufficio al quale detto soggetto qualificato appartenga[124]. In altri termini, "per la sussistenza del reato di corruzione, non è necessario che l'agente abbia una competenza specifica rispetto al compimento dell'atto oggetto del *pactum sceleris*, essendo sufficiente che l'atto sia di competenza dell'ufficio al quale egli appartiene, anche se non espressamente devoluto alle sue specifiche mansioni[125]". Ciò che rileva, in definitiva, è che il soggetto qualificato "abbia una concreta possibilità di interferire o comunque di influire sull'emanazione dell'atto[126]".

Un problema interpretativo rilevante è legato alla configurabilità del delitto di cui all'art. 318 c.p. nel caso in cui l'atto abbia un *contenuto discrezionale*. Secondo un orientamento giurisprudenziale risalente, infatti, l'espressione "atto d'ufficio" - e quindi la sussistenza della corruzione impropria - poteva essere compatibile solo con gli atti a contenuto vincolato, in quanto un atto discrezionale, in funzione del quale fosse stata conferita al pubblico agente una retribuzione, sarebbe stato *in re ipsa* contrario ai doveri d'ufficio, in virtù della lesione, provocata proprio dalla dazione o dalla promessa della retribuzione, della spontaneità che avrebbe dovuto sorreggere la

---

[123] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 23 aprile 1990, n. 5843, Zampini, in *Riv. pen.*, 1991, p. 198. Per quanto riguarda la dottrina, uniforme sul punto, cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 436 e 469, G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 198 e 208 e M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 94 e 97.

[124] Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 437 e 476.

[125] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 10 ottobre 2000, n. 10612, Verde, in *G. dir.*, 2000, n. 43, p. 79.

[126] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 19 novembre 1999, Cappellari, in *G. dir.*, 2000, n. 5, p. 104.

libera scelta del soggetto qualificato[127]. In altri termini, si riteneva che l'atto discrezionale dovesse essere fondato sulla totale libertà della scelta che, in caso di retribuzione indebita, sarebbe stata viziata, sancendo così la contrarietà del comportamento del pubblico agente ai suoi doveri d'ufficio. Questa posizione interpretativa è però oggi superata. Anche gli atti a contenuto discrezionale, infatti, non sono completamente "liberi", poiché hanno delle "doverosità" rappresentate dal duplice limite della rispondenza alle procedure di legge e della massimizzazione dell'interesse pubblico. Dunque, per la configurazione del delitto di corruzione impropria non sarà rilevante la natura vincolata o discrezionale dell'atto, in quanto in entrambi i casi le valutazioni del pubblico agente non potranno essere completamente libere, perché dipendenti, nei contenuti o nelle procedure, dalle disposizioni di legge ed, in ogni caso, perché volte a conseguire l'interesse pubblico. Ne deriva che il delitto di cui all'art. 318 c.p. sarà configurabile purché siano rispettati i limiti posti dalla legge all'esercizio dei poteri di valutazione comparativa degli interessi in gioco[128] e l'"atto sia stato determinato dall'esclusivo interesse della P.A. e che pertanto sarebbe stato comunque adottato con il medesimo contenuto e le stesse modalità anche indipendentemente dalla indebita retribuzione[129]". Accogliendo la tesi secondo la quale in caso di atto discrezionale sarebbe configurabile la sola corruzione propria, inoltre, si andrebbe a violare il principio della presunzione di non colpevolezza: secondo questa impostazione, infatti, si sposterebbe l'onere di provare di non aver posto in essere alcun comportamento indirizzato alla consapevole e volontaria violazione dei canoni di esercizio della discrezionalità - e quindi si sposterebbe l'onere di provare di non dover rispondere del più grave reato di corruzione propria - sull'imputato, in violazione delle ordinarie regole processuali in materia probatoria[130]. Insomma, presumendo che l'atto discrezionale sia unicamente

[127] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 14 novembre 1968, Farroni, in *Riv. pen.*, 1969, II, p. 211, nella quale si afferma che "commette corruzione propria (e non impropria) il pubblico ufficiale il quale riceve danaro per concedere qualsiasi agevolazione ricadente nella sua facoltà discrezionale, posto che la sua scelta deve essere spontanea e non sollecitata con il mezzo illegittimo della corruzione".

[128] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 94 ss..

[129] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 9 luglio 2009, n. 36083.

[130] Cfr. M. L. FERRANTE, *Le fattispecie di corruzione*, cit., p. 102 ss..

collegabile alla corruzione propria, si finisce con il liberare l'accusa dall'onere di provare l'elemento della contrarietà ai doveri d'ufficio dell'atto stesso: ciò viola il principio della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 comma 2 Cost...

6.3.1. Una questione rilevante: atto determinato o funzione?

E' giunto ora il momento di analizzare una problematica che, soprattutto nella prospettiva della riforma in materia di corruzione, ha un ruolo molto importante: la *determinabilità* dell'atto. Pare utile iniziare l'analisi dal dato letterale. Gli artt. 318 e 319 c.p. fanno riferimento ad "un" atto. Da questa premessa consegue il dominante indirizzo dottrinario che ritiene necessario che l'atto che il pubblico agente deve compiere (od omettere o ritardare oppure che ha compiuto, omesso o ritardato) sia *determinato* o, quantomeno, *determinabile*[131]. Questa soluzione discende anche dalla presenza, almeno nell'art. 318 c.p., dell'elemento della "retribuzione" che, come abbiamo visto, presuppone un rapporto sinallagmatico proporzionato tra le parti del *pactum sceleris*, dove alla dazione o alla promessa dell'utilità indebita deve necessariamente corrispondere una controprestazione, l'"atto" appunto, da parte del soggetto qualificato, la quale non può che essere determinata o determinabile, pena l'indeterminatezza dello stesso accordo criminale e l'impossibilità di valutare la soddisfazione del requisito della proporzione tra illecita dazione o promessa e atto d'ufficio. A questo proposito si è affermato che tratto "tipico della corruzione è che gli atti d'ufficio da compiersi dal pubblico ufficiale debbano essere determinati, giacché l'incontro del consenso tra corruttore e corrotto concerne la negoziazione illecita di un atto individuato nel suo oggetto e portata, e ciò perché il concetto di retribuzione in materia implica una controprestazione che richiede, a sua volta, un determinato termine di riferimento. Da ciò consegue che il versamento del denaro (o altra utilità data o promessa), correlato solo a eventuali, futuri, imprecisati atti omissivi o commissivi del pubblico ufficiale esclude l'ipotizzabilità della corruzione, sia propria che impropria[132]". Questo orientamento, come visto presente anche in

[131] Cfr., su tutti, C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 437 ss. e 473 ss. e L. D. CERQUA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in A. CRESPI - G. FORTI - G. ZUCCALÀ (a cura di), *Commentario breve al Codice Penale*, Padova, 2011, p. 1252 e 1260 ss..

[132] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 16 ottobre 1997, n. 9354, Paolucci, in *Cass. pen.*, 1998, p. 1981, con nota

giurisprudenza[133], viene sostenuto anche sulla base del fatto che, in assenza dell'individuabilità dell'atto del soggetto qualificato, non si potrebbe sapere se vi sia stata o meno violazione dei doveri d'ufficio e, quindi, distinguere tra la fattispecie dell'art. 318 c.p. e quella dell'art. 319 c.p.[134].

Accanto a questa linea interpretativa, assolutamente prevalente in dottrina se ne affiancano altre due. In primo luogo vi è chi ritiene che possa essere integrato il fatto di corruzione nel momento in cui l'indebita utilità sia data o promessa per remunerare una pluralità di atti, non ancora singolarmente previsti e programmati, ma comunque appartenenti al *genus* di atti da compiere concordato dalle parti: non importerebbe, dunque, l'individuazione dei singoli atti, ma la loro riconducibilità ad un *genere* preventivamente determinato. In questo senso è illuminante una pronuncia della Cassazione che, sebbene faccia riferimento esclusivo all'art. 319 c.p., non cessa di aver una sua importanza anche nell'ambito della corruzione impropria, posta la comunanza del tema della determinabilità degli atti del pubblico agente nelle due fattispecie corruttive considerate dal codice penale: "l'atto contrario ai doveri di ufficio, oggetto dell'accordo illecito, non è necessario che venga accertato nei propri connotati specifici, essendo sufficiente che sia individuabile in funzione della competenza e della concreta sfera di intervento del pubblico ufficiale, così da essere suscettibile di specificarsi in una pluralità di singoli atti, anche non preventivamente fissati o programmati, ma pur sempre appartenenti al "*genus*" previsto, come quando il pubblico ufficiale si ponga a disposizione del privato in violazione del dovere di imparzialità, onestà e vigilanza - situazione in cui non è possibile prevedere specifici atti contrari ai doveri di ufficio - e il privato miri ad assicurarsi un atteggiamento di favore da parte di quello[135]".

A questo orientamento interpretativo se ne affianca un altro, diffusosi nella più recente giurisprudenza, che radicalizza l'allontanamento dal requisito della determinabilità degli atti, soprattutto, ma non solo, nel caso di corruzione propria. In particolare, il delitto di corruzione sarebbe configurabile non solo quando siano

di Scardaccione.

[133] Si veda anche Corte App. Roma, 16 febbraio 1985, Cazzaniga, in *Giur. merito*, 1987, p. 189.

[134] Cfr. S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 774.

[135] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 26 marzo 2007, n. 22205.

individuabili specifici atti "venduti" o comunque appartenenti ad un genere predeterminato, ma anche qualora la dazione o la promessa dell'utilità indebita sia effettuata in ragione delle *funzioni* esercitate dal pubblico agente: la "tangente" sarebbe dunque finalizzata ad assicurarsi un "asservimento della funzione"[136] o, come si è affermato in riferimento all'attività giudiziaria, un "sistematico e generalizzato favoritismo"[137]. Questa linea interpretativa è ben sintetizzata dalla Cassazione, secondo la quale "in tema di corruzione, perché il reato sia configurabile, non è necessaria l'individuazione specifica dell'atto oggetto dell'accordo corruttivo, in quanto l'atto d'ufficio oggetto di mercimonio non va inteso in senso formale, comprendendo la locuzione qualsiasi comportamento che comunque violi i doveri di fedeltà, imparzialità, onestà, che debbono osservarsi da parte di chiunque eserciti una pubblica funzione. Deve perciò ritenersi sussistente il reato di corruzione ogni qual volta si accerti che la consegna del denaro al pubblico ufficiale sia stata effettuata in ragione delle funzioni dallo stesso esercitate e per retribuirne i favori, e tale forma di corruzione rientra tra le ipotesi di corruzione propria (per atto contrario ai doveri d'ufficio) e non per corruzione impropria, implicando il mercimonio della funzione stessa[138]". Questo orientamento interpretativo può sicuramente essere compreso se si pensa che nel processo risulta spesso difficile individuare con esattezza, e provare, l'atto "venduto", pur essendo stata accertata la disponibilità del pubblico agente a favorire od agevolare il privato al momento opportuno: è chiaro che spostando l'oggetto dell'onere probatorio sulla generica funzione e non sul singolo atto si semplifica sensibilmente il compito dell'accusa[139]. Tale argomentazione, pur non essendo considerata priva di fondamento in una prospettiva politico-criminale, è dalla dottrina[140] unanime ritenuta inidonea a giustificare la linea interpretativa in esame. Quest'ultima, infatti, si pone in aperto contrasto con gli elementi, già

[136] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 7 giugno 2001, n. 32938.
[137] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 24 settembre 1996, in *Riv. pen.*, 1997, p. 216.
[138] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 6 marzo 1998, n. 2894, Lombardi, in *Cass. pen.*, 1999, p. 3405, con nota di Rampioni. Si veda anche la più recente Cass. pen., Sez. VI, 29 maggio 2007, Eliseo, in *Cass. pen.*, 2008, p. 201.
[139] Cfr. B. BEVILACQUA, *I reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione* (Vol. I), cit., p. 749 ss..
[140] Su tutti, si veda M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 101 ss..

analizzati precedentemente, che hanno spinto ad accogliere la tesi della necessaria determinabilità degli atti: tra questi il più importante è sicuramente quello testuale, in quanto sia l'art. 318 c.p. che l'art. 319 c.p. si riferiscono ad "un" atto, cioè, in sostanza, ad un atto individuato o individuabile. Sposare l'interpretazione che sostituisce all'atto la funzione, significa violare il principio di tassatività, significa cioè compiere un'interpretazione analogica in *malam partem*, vietata, come si sa, nel nostro ordinamento in materia penale. In definitiva, pare necessario accogliere l'orientamento che vuole che gli atti "venduti" debbano essere determinati o determinabili. Ciò non toglie comunque valore alle ragioni che sostengono l'orientamento giurisprudenziale prevalente, fondato sulla funzione anziché sull'atto: tale orientamento se non può essere accolto ragionando *de iure condito*, può essere considerato in una prospettiva *de iure condendo* (infatti, cfr., *infra*, V, 2. e VI, 4.2.).

6.4. La conformità o la contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio: il criterio distintivo tra la corruzione impropria e quella propria

Abbiamo più volte accennato al fatto che il principale elemento che differenzia le fattispecie degli artt. 318 e 319 c.p. è quello della conformità o contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio: nel primo caso sarà integrato il delitto di corruzione impropria, nel secondo quello di corruzione propria.

Il problema della individuazione dei limiti del concetto di "*contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio*" è molto controverso. Secondo l'orientamento più *estensivo*, diffuso soprattutto presso la giurisprudenza più recente, "costituiscono atti contrari ai doveri d'ufficio non soltanto quelli illeciti (perché vietati da atti imperativi) o illegittimi (perché dettati da norme giuridiche riguardanti la loro validità ed efficacia), ma anche quelli che, pur formalmente regolari, prescindono, per consapevole volontà del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, dall'osservanza di doveri istituzionali espressi in norme di qualsiasi livello, ivi compresi quelli di correttezza ed imparzialità[141]". In questa prospettiva, che trova

[141] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 14 maggio 2009, n. 30762 che riguarda il caso in cui il pubblico agente si sia limitato ad invertire l'ordine cronologico di trattazione di una determinata pratica e di effettuazione di un determinato adempimento (nella fattispecie, il pagamento di fatture compiuto da un'azienda ospedaliera con tempi anticipati rispetto a quelli previsti) a beneficio di chi gli abbia

ampi consensi anche in dottrina[142], per l'integrazione dell'art. 319 c.p. sarebbe sufficiente che l'atto posto in essere dal pubblico agente, pur regolare, contrasti con i doveri di fedeltà, onestà, imparzialità, segretezza, e vigilanza[143], cioè con quei valori che devono costituire il fondamento dell'intera attività amministrativa. A sostegno di questa linea interpretativa viene valorizzata la presenza nell'art. 319 c.p. della condotta del pubblico agente consistente nel ritardare l'emissione di un atto d'ufficio, cioè di un atto di per sé legittimo: con questa scelta normativa il Legislatore avrebbe inteso allargare le ipotesi di corruzione propria anche a quelle nelle quali viene violato un dovere che presuppone la legittimità dell'atto[144].

A questo orientamento se ne contrappone uno più *restrittivo*, diffuso fra la giurisprudenza più risalente e in parte della dottrina[145], secondo il quale si potrebbe ravvisare la contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio esclusivamente nei casi di contrasto diretto con una norma di legge o con una norma dell'amministrazione di appartenenza, contenuta in regolamenti, circolari o istruzioni di servizio: in questo senso, dunque, il parametro per valutare la contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio non potrebbe che essere lo specifico dovere contenuto in una specifica norma e non, invece, uno o più generici doveri di comportamento del pubblico agente, quali quelli di fedeltà, onestà, imparzialità, segretezza o vigilanza[146]. In sostanza, "contrarietà" sarebbe sinonimo di "illegittimità" dell'atto[147].

Accanto a questi due filoni interpretativi se ne pone uno *intermedio* che ritiene fallace sia l'orientamento più estensivo, poiché limiterebbe troppo il campo di applicazione dell'art. 318 c.p., sia quello più restrittivo, in quanto il connotato della

preventivamente promesso o corrisposto un'utilità indebita.

142 Cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 355 e A. PAGLIARO - M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale* (Vol. I), Milano, 2008, p. 226 ss..

143 Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 7 aprile 2006, n. 21943 e Cass. pen., Sez. VI, 10 maggio 1985, n. 4562, in *Riv. pen.*, 1986, p. 314.

144 Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 22 marzo 1995, in *Cass. pen.*, 1996, p. 1418.

145 Cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 228 ss. e C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 471.

146 Cass. pen., Sez. III, 9 novembre 1967, in *Cass. pen.*, 1968, p. 1054. In essa si legge che "fra i doveri di ufficio di cui all'art. 319 c.p. non può ritenersi compreso il dovere, del tutto generico, che ha ogni impiegato di serbare un comportamento corretto e non in contrasto con le finalità di giustizia della Pubblica Amministrazione o che comunque ne menomi il prestigio: tali doveri sono quelli derivanti al pubblico ufficiale dal proprio ordinamento giuridico o da norme di legge, di regolamento, di istruzioni interne relative al servizio da espletare".

147 Cfr. C. BENUSSI, *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 471.

illegittimità, se può essere riferito agli atti in senso stretto, non può valere per i comportamenti materiali che, come visto, possono anch'essi essere ricompresi nella nozione di "atto"[148]. Secondo questa posizione dottrinale, la contrarietà ai doveri d'ufficio potrebbe configurarsi non solo nel caso in cui vi sia un contrasto diretto dell'atto con un dovere specifico contenuto in precise norme giuridiche, ma anche qualora vi sia la violazione di un dovere generico, la quale "potrà dirsi tipica, *ex* art. 319 c.p., soltanto nella misura in cui il dovere violato ritrovi la propria *ratio essendi* in esigenze di ottimizzazione funzionale dell'azione amministrativa, e l'atto concordato risulti non genericamente infedele, sulla base della valutazione asettica di contrarietà al dovere, ma concretamente idoneo a cagionare offesa al buon andamento dell'amministrazione stessa[149]".

E' ovvio che l'individuazione della complementare nozione di *atto conforme ai doveri d'ufficio*, cardine della fattispecie di cui all'art. 318 c.p., dipenderà dall'orientamento interpretativo accolto in materia di atto contrario ai doveri d'ufficio.

Al di là di tutte queste problematiche di natura ermeneutica, comunque, ciò che preme evidenziare è il ruolo svolto dall'elemento della conformità o contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio nella delineazione dei rapporti fra corruzione impropria e corruzione propria. Tale elemento, infatti, consente di collocare le due fattispecie sullo stesso piano, in un rapporto di *alternatività*, e non di genere-specie: i fatti previsti dagli artt. 318 e 319 c.p. sono, in larga parte, simili e differenziati proprio dalla conformità o meno dell'atto ai doveri d'ufficio, la quale costituisce una sorta di "ago della bilancia" che deve guidare l'interprete nella qualificazione giuridica del fatto, spingendolo a propendere per l'applicazione dell'una o dell'altra norma incriminatrice.

6.5. La corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (rinvio)

Avendo già diffusamente esaminato il contenuto dell'art. 320 c.p., in questa sede ci si limita, per completezza di informazione, a riportare il testo integrale della

[148] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 209.
[149] Cfr. G. BALBI, *I delitti di corruzione*, in C. FIORE (diretto da), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004, p. 180.

norma, rinviando ai paragrafi ed ai sotto-paragrafi precedenti per la sua analisi:

> "1) Le disposizioni dell'articolo 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio; quelle di cui all'articolo 318 si applicano anche alla persona incaricata di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato.
>
> 2) In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore a un terzo".

6.6. Le pene per il corruttore (rinvio)

Anche in questo caso ci si limita a riportare il testo integrale dell' art. 321 c.p., rinviando ai paragrafi ed ai sotto-paragrafi precedenti per la sua analisi:

> "Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319-*bis*, nell'art. 319-*ter*, e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità".

7. La corruzione in atti giudiziari

L'art. 319-*ter* c.p. così dispone:

> "1) Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.
>
> 2) Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da quattro a dodici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni".

Innanzitutto è utile sottolineare che questa disposizione, introdotta dalla l. 86/90, configura un *autonomo reato* e non più una circostanza aggravante, come avveniva invece prima della riforma. Sul punto sono concordi la dottrina[150] e la giurisprudenza maggioritaria[151]. Questo orientamento deriva - oltre che dalla collocazione della norma in un articolo separato avente una rubrica che, a differenza di altri casi, non menziona il termine "circostanza" - dalla previsione di un'autonoma cornice edittale e di una particolare finalità che deve sorreggere il *pactum sceleris*: l'art. 319-*ter* c.p. è infatti integrato solamente nel caso in cui "i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o

[150] Cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 223 ss., S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 783 e A. PAGLIARO - M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale* (Vol. I), cit., p. 240 ss..

[151] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 4 maggio 2006, n. 33435.

amministrativo". Proprio il richiamo alle due norme incriminatrici della corruzione impropria e propria consente di evidenziare come l'art. 319-*ter* c.p. si ponga in un rapporto di *specialità* rispetto agli artt. 318 e 319 c.p.: essi, infatti, costituiscono le due fattispecie generali di corruzione, i cui elementi devono essere riscontrabili anche in quei fatti che si vogliono qualificare come di corruzione in atti giudiziari, i quali, però, devono caratterizzarsi anche per la presenza dell'ulteriore elemento della finalità di "favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo".

Procediamo dunque con l'analisi del primo comma della norma, lasciando al sotto-paragrafo successivo l'esame delle circostanze aggravanti contenute nel secondo comma. Per iniziare dobbiamo ricordare come si sia già visto che sono numerose le problematiche interpretative che affliggono il delitto di corruzione in atti giudiziari. Esse sono già state esaminate durante l'esposizione generale del quadro delle incriminazioni in materia di corruzione. In particolare, in quella sede, ci si è confrontati con le questioni relative alla configurabilità del delitto di corruzione in atti giudiziari nel caso in cui: esso sia stato posto in essere da un incaricato di un pubblico servizio o da un incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato, posto il mancato riferimento all'art. 319-*ter* c.p. nell'art. 320 c.p. (cfr., *supra*, I, 5., note 87 e 93); esso sia stato posto in essere attraverso il compimento di un atto d'ufficio da parte del pubblico agente, cioè nell'ambito della fattispecie disciplinata dall'art. 318 c.p., posta, secondo alcuni, la presenza implicita nell'art. 319-*ter* c.p. dell'elemento del carattere ingiusto, cioè contrario ai doveri d'ufficio, del favore o del danno che costituisce l'oggetto dell'accordo fra le parti (cfr., *supra*, I, 5. nota, 86); esso sia stato posto in essere attraverso la dazione o la promessa (accettata) di un'utilità indebita finalizzata alla remunerazione di un atto del pubblico agente già compiuto (o omesso o ritardato), posto che l'art. 319-*ter* c.p. richiede come elemento del dolo specifico la finalità di "favorire o danneggiare" la parte processuale e non contempla invece l'espressione "per aver favorito o danneggiato" la parte processuale (cfr., *supra*, I, 5., nota 91). Insomma, si rinvia a quanto detto precedentemente per le valutazioni inerenti alla possibilità di

configurare il delitto di corruzione in atti giudiziari perpetrato dall'incaricato di un pubblico servizio o dall'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato, alla possibilità di configurare il delitto di corruzione in atti giudiziari impropria e alla possibilità di configurare il delitto di corruzione in atti giudiziari susseguente.

Decisamente meno controversa è la punibilità del privato per corruzione in atti giudiziari, in virtù dell'esplicito richiamo all'art. 319-*ter* c.p. contenuto nell'art. 321 c.p. (tale riferimento è stato introdotto dalla l. 181/92, la quale ha colmato una lacuna che suscitò molte polemiche), così come è pacifico che il nostro delitto rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 322-*bis* c.p. e sia dunque integrato anche nel caso in cui siano coinvolti membri degli organi delle Comunità europee, funzionari delle stesse o soggetti che ricoprono negli altri Stati dell'Unione europea funzioni analoghe a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio.

Per quanto riguarda l'elemento oggettivo, viste le problematiche relative alla configurabilità della corruzione in atti giudiziari impropria e susseguente, merita un cenno la definizione del concetto di "*atti giudiziari*" che, pur presente solo nella rubrica, influisce sulla configurazione del fatto, in quanto deve essere utilizzato per caratterizzare gli atti di cui agli artt. 318 e 319 c.p.. Anche in questo caso, due sono i filoni dottrinali: vi è chi ritiene che come "atti giudiziari" possano essere considerati esclusivamente gli atti costituenti diretto esercizio dell'attività giudiziaria, e quindi solo quelli provenienti da magistrati o da loro collaboratori[152], e chi, invece, accoglie un'opzione ermeneutica più ampia, ritenendo che qualsiasi atto (o fatto) che possa influire sul processo e che sia compiuto da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio sia idoneo ad essere ricondotto nell'ambito della nozione di "atti giudiziari"[153].

Per "*parte*" nel processo civile e in quello amministrativo deve intendersi la persona, fisica o giuridica, che ha proposto o contro la quale è stata proposta una domanda giudiziale; sono parti nel processo penale l'imputato, l'indagato, il pubblico ministero, il civilmente obbligato per la pena pecuniaria, il responsabile civile, la

[152] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 221.
[153] Cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 226.

parte civile, la persona offesa e l'ente nel cui interesse o a vantaggio del quale il delitto è stato commesso[154].

L'elemento soggettivo è il dolo specifico ("per favorire o danneggiare").

7.1. Il trattamento sanzionatorio

Il delitto di cui all'art. 319-*ter* c.p. è punito con la reclusione da 3 a 8 anni (la pena è però ridotta in misura non superiore a un terzo nel caso in cui il pubblico agente sia una persona incaricata di un pubblico servizio o una persona incaricata di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato, *ex* art. 320 comma 2 c.p.: ciò, ovviamente, a patto che si ritenga detta disposizione applicabile anche alla corruzione in atti giudiziari). Questo quadro edittale vale sia per la corruzione in atti giudiziari propria che per quella impropria, sia per quella antecedente che per quella susseguente, qualora, ancora una volta, si ritengano tutte queste fattispecie ugualmente configurabili. Questa equiparazione del trattamento sanzionatorio genera delle perplessità perché parifica fatti aventi un disvalore tra loro diverso (si pensi alla maggior gravità del delitto di corruzione propria rispetto a quello di corruzione impropria, così come alla differenza sanzionatoria sussistente tra le forme antecedente e susseguente di corruzione). Il reato di cui all'art. 319-*ter* c.p. si prescrive in 8 anni (art. 157 c.p.).

Il vigente art. 319-*ter* c.p. non prevede sanzioni pecuniari, le quali potrebbero al contrario costituire un importante deterrente, posta la natura economica del delitto in questione.

E' possibile l'applicazione delle misure cautelari personali (art. 280 e 287 c.p.p.), siano esse coercitive o interdittive.

E' anche possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.).

A questo trattamento sanzionatorio va aggiunta la misura dell'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, nel caso in cui ricorrano le condizioni previste

[154] Cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 227 ss..

dall'art. 32-*quinquies* c.p..

Gli artt. 322-*ter* e 335-*bis* c.p. prevedono l'applicabilità della misura della confisca ai condannati per il delitto di cui all'art. 319-*ter* c.p. (cfr., *infra*, III, 2.1.2.).

Si ricorda poi che l'art. 58 d. lgs. 267/00 impedisce a coloro che siano stati condannati per corruzione in atti giudiziari di candidarsi alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali: ciò non vale, però, per il privato condannato.

Il secondo comma dell'art. 319-*ter* c.p., come si è anticipato, prevede due *circostanze aggravanti*. Se dal fatto di corruzione in atti giudiziari deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione per un periodo non superiore ai 5 anni, il soggetto attivo è punito con la reclusione da 4 a 12 anni; se, invece, deriva l'ingiusta condanna alla reclusione per un periodo superiore ai 5 anni (o se deriva la condanna all'ergastolo), la pena è della reclusione da 6 a 20 anni. Nella prima ipotesi il delitto di corruzione in atti giudiziari si prescrive in 12 anni, nella seconda in 20 anni (art. 157 c.p.). E' evidente dalla formulazione della norma che deve sussistere un nesso di causalità tra la condotta punita *ex* art. 319-*ter* c.p. e la condanna subita dalla vittima, la quale deve essere irrevocabile (altrimenti non sarebbe giustificabile una cornice edittale così severa) e, lo ricordiamo, "ingiusta", nel senso che deve essere condannato un innocente oppure un soggetto effettivamente responsabile, ma con una pena superiore rispetto a quella prevista per legge (nel caso in cui fosse minore, si applicherebbe il primo comma).

8. L'istigazione alla corruzione

L'art. 322 c.p. così dispone:

> "1) Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto del suo ufficio, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.
>
> 2) Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.
>
> 3) La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 318.

4) La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319".

Come abbiamo già avuto modo di vedere (cfr., *supra*, I, 5.), questa norma contiene quattro diverse fattispecie: i primi due commi si riferiscono alla istigazione alla corruzione attiva, cioè posta in essere dal privato per indurre il pubblico agente a compiere un atto del suo ufficio (istigazione alla corruzione impropria attiva) o per indurlo ad omettere o ritardare un atto d'ufficio oppure a fare un atto contrario ai suoi doveri (istigazione alla corruzione propria attiva); gli ultimi due commi, introdotti dalla l. 86/90, prevedono invece la istigazione alla corruzione passiva, cioè posta in essere dal pubblico agente che solleciti al privato, come remunerazione per compiere un atto d'ufficio, la promessa o la dazione di un'indebita utilità (istigazione alla corruzione impropria passiva) o che compia tale sollecitazione al fine di ottenere una remunerazione per omettere o ritardare un atto d'ufficio o per compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio (istigazione alla corruzione propria passiva). Si è anche potuto apprezzare l'inesistenza della fattispecie di istigazione alla corruzione susseguente, in quanto le espressioni, contenute nei primi due commi, "per indurlo a compiere" e "per indurre […] a omettere o a ritardare […] ovvero a fare" sono inequivocabilmente rivolte al futuro e, dunque, compatibili sono con la forma antecedente del delitto; inoltre, non è configurabile nemmeno l'istigazione alla corruzione susseguente passiva, perché, in primo luogo, è presente nel terzo e quarto comma dell'art. 322 c.p. il richiamo alle finalità - le quali, per loro stessa natura, non possono che fondarsi su un rapporto di precedenza cronologica della dazione o promessa del privato rispetto all'atto del pubblico agente - degli artt. 318 e 319 c.p. e perché, accogliendo la tesi dell'esistenza della fattispecie susseguente di istigazione alla corruzione passiva, si finirebbe per diversificare ingiustamente gli ambiti della responsabilità del privato (che, appunto, non risponde di istigazione alla corruzione susseguente) e del pubblico agente[155].

Nel nostro delitto i *soggetti attivi* sono, ovviamente, il privato - che può

[155] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 108.

perpetrare il reato direttamente o per mezzo di un intermediario[156] -, nei casi di cui ai primi due commi, oppure il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato, nell'ipotesi prevista dal terzo comma, oppure il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, ai sensi dell'ultimo comma. Da non dimenticare è poi il riferimento all'art. 322 c.p. contenuto nell'art. 322-*bis* c.p., il quale estende l'applicabilità degli ultimi due commi della norma ai casi in cui autori del reato siano dei membri degli organi delle Comunità europee, dei funzionari delle stesse o dei soggetti che ricoprono negli altri Stati dell'Unione europea funzioni analoghe a quelle dei pubblici ufficiali o degli incaricati di un pubblico servizio; qualora, poi, si rientri nell'ipotesi di istigazione alla corruzione attiva, l'art. 322-*bis* c.p. consente l'incriminazione dei privati - non solo nel caso in cui partecipino al reato i soggetti appena elencati, più o meno afferenti all'Unione europea, ma - anche quando siano coinvolti soggetti che esercitino "funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri" (cioè di Stati non appartenenti all'Unione europea) "o organizzazioni pubbliche internazionali" (cfr., *infra*, II, 2.1.1.).

Per quanto concernente l'elemento oggettivo, sono poche le nozioni che non siano già state esaminate precedentemente: così, si rinvia a quanto già esposto circa la differenza fra atti conformi e atti contrari ai doveri d'ufficio (cfr., *supra*, I, 6.4.) e circa il contenuto del concetto di "altra utilità" indebita (cfr., *supra*, I, 4.). In questa sede pare invece opportuno approfondire il significato delle condotte dell'offrire, del promettere e del sollecitare. Le prime due possono essere poste in essere dal privato, l'ultima dal pubblico agente. Per *offerta* si intende l'"effettiva e spontanea messa a disposizione di denaro o altra utilità", mentre la *promessa* è costituita dall'"impegno ad una prestazione futura[157]". Secondo la giurisprudenza "per la integrazione del reato di istigazione alla corruzione è sufficiente la semplice offerta o promessa, purché sia caratterizzata da adeguata serietà e sia in grado di turbare psicologicamente il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio), sì che

[156] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 11 luglio 1979, Berti, in *Cass. pen.*, 1981, p. 544.
[157] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 109.

sorga il pericolo che lo stesso accetti l'offerta o la promessa: non è necessario perciò che l'offerta abbia una giustificazione, né che sia specificata l'utilità promessa, né quantificata la somma di denaro, essendo sufficiente la prospettazione da parte dell'agente, dello scambio illecito[158]". Tanto l'offerta quanto la promessa, dunque, devono essere idonee a suscitare un turbamento psicologico nel pubblico agente e, per far ciò, devono essere serie, attendibili, concrete ed adeguate allo scopo corruttivo[159]: insomma, devono essere idonee ad indurre il soggetto qualificato (che, ovviamente, dovrà resistere a questa tentazione, pena la configurabilità di uno dei diversi delitti di corruzione consumata) ad aderire all'accordo criminale. La valutazione di tale idoneità deve essere effettuata sulla base di un giudizio *ex ante*[160], che consideri varie variabili, quali l'entità del compenso, le condizioni economiche del destinatario, i rapporti interpersonali, le modalità concrete di comportamento, le caratteristiche dell'atto, etc.[161]. Non sembra invece necessario il requisito dell'univocità degli atti, in quanto, pur essendo, di fatto, l'art. 322 c.p. una norma incriminatrice del tentativo (unilaterale) di corruzione, esso si presenta come un'autonoma figura di reato[162].

Il pubblico agente, nelle fattispecie di istigazione alla corruzione passiva, deve *sollecitare* il privato alla dazione o alla promessa dell'utilità indebita. Questa particolare condotta costituisce il fondamentale elemento di distinzione tra l'*istigazione alla corruzione passiva* e il *tentativo di concussione*: l'individuazione dei suoi confini è dunque determinante. Ora, come sappiamo (cfr., *supra*, I, 4.), l'art. 317 c.p. è integrato nel caso in cui il soggetto qualificato, abusando delle sue qualità o dei suoi poteri e attraverso una condotta costrittiva o induttiva, eserciti una coazione sulla vittima, provocandole uno stato di soggezione: si configurerà allora il tentativo

---

[158] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2004, n. 21095 e Cass. pen., Sez. VI, 5 maggio 2004, B., in *Riv. pen.*, 2005, p. 896.

[159] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 109 e A. PAGLIARO - M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale* (Vol. I), cit., p. 249 ss..

[160] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 225 e Cass. pen., Sez. VI, 8 maggio 2003, n. 28311, in *Cass. pen.*, 2004, p. 3224.

[161] Cfr. Cass. pen., Sez. II, 15 aprile 1985, Scarpati, in *Giust. pen.*, 1986, II, p. 214.

[162] Cfr. A. PAGLIARO - M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale* (Vol. I), cit., p. 250.

di concussione qualora il soggetto passivo, nonostante la sua condizione di inferiorità rispetto al pubblico agente, riesca a resistere e a non dargli o promettergli la remunerazione indebita. La sollecitazione di cui all'art. 322 c.p. si caratterizza invece per avere una minor potenzialità intimidatoria, estrinsecandosi solitamente nella proposta di un semplice scambio di vantaggi, non supportata da una particolare insistenza né rafforzata da minacce o abuso dei poteri o delle qualità, come invece avviene per la concussione[163]. La Cassazione, con una pronuncia in realtà non perfettamente allineata all'orientamento interpretativo appena esposto, ha affermato che, perché sia integrato il delitto di cui all'art. 322 c.p., è necessario che la condotta del pubblico agente, "pur non integrando quell'aspetto significativo e pregnante di costrizione anche per induzione che caratterizza la concussione, si manifesti come forma di astuta e serpeggiante pressione psicologica sul privato[164]". E' comunque chiara l'estrema difficoltà di riuscire, durante il processo, a stabilire con certezza l'esatta qualificazione giuridica del fatto. Anche nel caso di istigazione alla corruzione passiva, così come si è visto in riferimento ai primi due commi dell'art. 322 c.p., è necessario che la condotta del soggetto qualificato sia seria, concreta ed idonea.

Secondo alcuni autori il reato si *consumerebbe* esclusivamente nel momento e nel luogo in cui l'offerta, la promessa o la sollecitazione vengano conosciute dal destinatario: in quest'ottica le condotte caratterizzanti il delitto di cui all'art. 322 c.p. avrebbero natura "recettizia". Questa posizione poggia sul fatto che, ritenendo consumato il reato anche qualora l'offerta, la promessa o la sollecitazione non siano giunte al destinatario, si violerebbe il principio di offensività[165]. Secondo un'altra

[163] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 1994, Fumarola, in *Cass. pen.*, 1995, p. 2530. Vedi anche Cass. pen., Sez. VI, 21 gennaio 2003, n. 11382, secondo la quale "in tema di reati contro la p.a., nel caso di una richiesta, anche reiterata, di denaro da parte del pubblico ufficiale, che venga comunque rifiutata, non ricorre il delitto di concussione, neppure nella forma del tentativo, ma è configurabile il reato di istigazione alla corruzione, previsto dall'art. 322 comma 4 c.p., in quanto difettano gli elementi della costrizione o induzione nei confronti del privato, prodotta dal pubblico ufficiale con l'abuso della sua qualità o dei suoi poteri". Anche la dottrina è sostanzialmente concorde sul punto: cfr. A. SEGRETO - G. DE LUCA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 468 e G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 226 ss..

[164] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2003, n. 15117.

[165] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 226 e M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 112.

opzione ermeneutica, invece, l'istigazione alla corruzione, in quanto delitto ad esecuzione unilaterale, non richiederebbe, per la sua consumazione, la cooperazione del destinatario (il reato sarebbe consumato, per esempio, anche nel caso in cui l'offerta, la promessa o la sollecitazione, contenuta in una lettera persa durante il trasporto postale, non arrivi mai al destinatario)[166]. Inoltre, ragionando in questo modo - ed escludendo così che il reato non possa consumarsi, e rimanga nella forma del tentativo, qualora l'offerta, la promessa o la sollecitazione non giunga al destinatario - si potrebbe scongiurare la configurabilità del tentativo di istigazione alla corruzione, che, proprio in quanto tentativo di un'istigazione, potrebbe apparire poco coerente con i principi che sorreggono il nostro ordinamento penale, in particolare, ancora una volta, con il principio di offensività, che sarebbe leso dall'eccessiva anticipazione della tutela e, quindi, della soglia di punibilità.

L'art. 322 c.p. non contiene alcun richiamo al concetto di *retribuzione*. Per valutare la sussistenza di questo elemento anche nel nostro delitto è necessario quindi ricordare, da un lato, che unicamente l'art. 318 c.p., e non l'art. 319 c.p., fa esplicito riferimento alla retribuzione e, dall'altro, che, comunque, vi è chi sostiene la sua rilevanza anche nelle fattispecie di corruzione propria (cfr, *supra*, I, 6.2.). Da queste premesse si può arrivare alla conclusione che, almeno per le ipotesi previste dai commi 1 e 3 dell'art. 322 c.p., l'elemento della retribuzione debba essere considerato dall'interprete: così ragionando, si conferisce rilevanza al requisito della proporzionalità tra le condotte delle due parti del *pactum sceleris*.

Ovviamente - come si è già accennato in precedenza e come, del resto, risulta evidente dalla semplice lettura del *nomen iuris* - perché si possa configurare il delitto di cui all'art. 322 c.p. è necessario che l'offerta, la promessa o la sollecitazione non sia accettata dal destinatario: in caso contrario si rientrerebbe in una delle diverse fattispecie di corruzione consumata. A questo proposito è interessante sottolineare la differenza che sussiste tra il *tentativo di corruzione* e l'*istigazione alla corruzione*. Ora, poiché i reati di corruzione sono generalmente concepiti come reati necessariamente plurisoggettivi (cfr., *supra*, I, 5.), il tentativo di uno dei delitti di cui

[166] Cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 234.

agli artt. 318-319 c.p. potrebbe configurarsi solamente qualora abbia una natura bilaterale e presupponga, dunque, delle trattative o comunque delle condotte poste in essere da entrambe le parti. Se, invece, il tentativo avesse una dimensione monolaterale, si rientrerebbe nel delitto di cui all'art. 322 c.p.. In altri termini, "se la proposta di corruzione viene immediatamente respinta, allora siamo nel campo della istigazione e ad essere punito sarà solo l'istigatore; là dove sia stata avviata una vera e propria "trattativa", saremo invece di fronte ad un tentativo[167]" e ad essere puniti saranno sia il corruttore che il corrotto.

Secondo parte della dottrina, nonostante l'assenza di un esplicito riferimento normativo, potrebbe essere destinatario del vantaggio indebito anche un *terzo*, come ad esempio un partito politico[168].

Vi è poi un ultimo problema da analizzare, il quale riguarda la configurabilità dell'*istigazione di corruzione in atti giudiziari*. L'art. 322 c.p. non richiama espressamente l'art. 319-*ter* c.p.: da tale elemento parte della dottrina[169] fa derivare l'impossibilità di ritenere plausibile l'esistenza di questa particolare fattispecie, anche alla luce dell'inserimento, realizzato con la l. 181/92, del riferimento all'art. 319-*ter* c.p. nel solo art. 321 c.p. e non nell'art. 322 c.p.. Siffatta argomentazione è volta a tutelare il rispetto del principio di tassatività. Secondo una diversa prospettiva[170], invece, l'istigazione alla corruzione in atti giudiziari deve essere ritenuta configurabile, in quanto il richiamo agli artt. 318 e 319 c.p. contenuto nell'art. 322 c.p. deve essere letto come rivolto ai fatti di corruzione nel loro complesso e, quindi, anche a quello disciplinato dall'art. 319-*ter* c.p. che, appunto, fa a sua volta riferimento proprio agli artt. 318 e 319 c.p.. Ragionando in questi termini si scongiurerebbe la possibilità che un fatto di istigazione alla corruzione in atti giudiziari, in mancanza di un'autonoma norma incriminatrice, possa essere sussunto sotto alle disposizioni che sanzionano l'istigazione alla corruzione propria,

[167] Cfr. M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 108.
[168] Cfr. G. BALBI, *I delitti di corruzione*, cit., p. 256 ss..
[169] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 227 ss. e M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 114 ss..
[170] Cfr. A. SEGRETO - G. DE LUCA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 450 ss..

corruzione propria che, come sappiamo, è generale, e meno grave, rispetto a quella prevista dall'art. 319-*ter* c.p.. In altre parole, l'orientamento interpretativo in esame permetterebbe di evitare che la più grave fattispecie di istigazione alla corruzione in atti giudiziari possa essere equiparata nel trattamento sanzionatorio alla meno grave istigazione alla corruzione propria. Ad ogni modo, qualsiasi sia l'opzione ermeneutica favorita, da più parti è stato sollevato l'auspicio che il Legislatore intervenga per chiarire la problematica esposta[171].

In tutte e quattro le fattispecie disciplinate dall'art. 322 c.p. il dolo è *specifico*.

8.1. Il trattamento sanzionatorio

L'istigazione alla corruzione impropria, attiva e passiva (art. 322 commi 1 e 3 c.p.), è punita con la reclusione da 4 mesi a 2 anni (la pena prevista dall'art. 318 comma 1 c.p. deve infatti essere diminuita di un terzo); l'istigazione alla corruzione propria, attiva e passiva (art. 322 commi 2 e 4 c.p.), è punita con la reclusione da 1 anno e 4 mesi a 3 anni e 4 mesi (la pena prevista dall'art. 319 c.p. deve infatti essere diminuita di un terzo). Il reato di cui all'art. 322 c.p. si prescrive, in ogni caso, in 6 anni (art. 157 c.p.).

Il vigente art. 322 c.p. non prevede sanzioni pecuniari, le quali potrebbero al contrario costituire un importante deterrente, posta la natura economica del delitto in questione.

Alle fattispecie di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 322 c.p. non sono applicabili le misure cautelari personali, coercitive o interdittive, ad esclusione della sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio (art. 289 c.p.p.); alle fattispecie di cui ai commi 2 e 4 dell'art. 322 c.p. sono applicabili le misure cautelari personali, coercitive e interdittive, ad esclusione della custodia cautelare in carcere (artt. 280 e 287 c.p.p.).

Non è possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.).

[171] Cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 242.

A questo trattamento sanzionatorio va aggiunta la misura dell'incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione, nel caso in cui il delitto di cui all'art. 322 c.p. sia stato commesso in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa (art. 32-*quater* c.p.).

L'art. 335-*bis* c.p. prevede l'applicabilità della misura della confisca ai condannati per il delitto di cui all'art. 322 c.p..

Infine, merita una citazione l'art. 323-*bis* c.p. che dispone la diminuzione della pena per i fatti di istigazione alla corruzione di particolare tenuità.

9. L'incerta linea di confine tra la concussione e la corruzione

Come abbiamo già avuto modo di vedere diffusamente, la distinzione tra le fattispecie di concussione e corruzione, di immediata individuazione attraverso un'analisi superficiale, risulta in verità molto complessa e problematica, soprattutto nel caso in cui la concussione si manifesti nella sua forma induttiva. In questa sede si cercherà di sintetizzare i principali criteri discretivi elaborati da dottrina e giurisprudenza.

Il più risalente tra questi è quello fondato sull'*iniziativa*: si avrebbe concussione nel caso in cui essa provenga dal pubblico agente, mentre sarebbe configurabile un delitto di corruzione qualora l'iniziativa sia intrapresa dal privato[172]. Questo criterio distintivo è stato però respinto, in quanto porterebbe all'irrazionale conclusione di condannare come corruttore il privato che si sia limitato a conferire l'indebita remunerazione, senza che vi sia stata una previa esplicita richiesta del soggetto qualificato, perché indotto da comportamenti ostruzionistici od occulti di quest'ultimo, magari inquadrabili nella figura della "concussione ambientale". Il criterio in esame, inoltre, si scontrerebbe con il dettato degli ultimi due commi dell'art. 322 c.p., ai sensi dei quali può essere qualificato come (istigazione alla) corruzione anche il fatto in cui sia il pubblico agente a prendere l'iniziativa, attraverso la sollecitazione al privato della prestazione indebita. Completa la censura la difficoltà probatoria di stabilire con certezza la provenienza dell'iniziativa in molte

[172] Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 213 ss..

fattispecie concrete.

Il criterio distintivo dell'iniziativa, pur criticato, è stato oggetto di un ridimensionamento dottrinale che lo ha portato a risultare potenzialmente determinante solamente nell'individuazione dei fatti di corruzione impropria rispetto a quelli di concussione: nei primi, infatti, l'iniziativa dovrebbe provenire dal privato, mentre nei secondi dal pubblico agente. Per distinguere la corruzione propria dalla concussione, invece, si dovrebbe valutare se l'atto contrario ai doveri d'ufficio sia, rispetto al privato, favorevole (cioè di suo interesse), e allora si applicherebbe l'art. 319 c.p., o sfavorevole (cioè contrario al suo interesse), e allora si applicherebbe l'art. 317 c.p.[173]. Questa tesi, però, è stata criticata in quanto non terrebbe in adeguata considerazione la componente vessatoria della concussione, la quale dovrebbe essere configurabile anche qualora sussistesse un interesse dell'estraneo al compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio[174].

Un altro criterio elaborato è quello dell'esistenza o meno di un *danno per il privato*: se quest'ultimo agisse per evitare un danno (*certat de damno vitando*) sussisterebbe il delitto di concussione, mentre se lo facesse per conseguire un vantaggio indebito (*certat de lucro captando*) si avrebbe corruzione[175]. Anche questo criterio è stato però criticato, in quanto è difficile, nella pratica, distinguere tra danno e vantaggio[176].

Il criterio assolutamente dominante in giurisprudenza è quello del c.d. "*metus publicae potestatis*". Sul significato di tale espressione ci siamo già soffermati diffusamente (cfr., *supra*, I, 4.3.). In questa sede è sufficiente ricordare che essa rappresenta uno degli elementi cardine del delitto di concussione e si concretizza, in sintesi, nello stato di soggezione, di timore, in cui si viene a trovare il privato a causa della condotta costrittiva o induttiva del pubblico agente che abusi delle sue qualità o

[173] Cfr. A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 169 ss..

[174] Cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 243 e Cass. pen., Sez. VI, 23 settembre 1993, Cardillo, in *Cass. pen.*, 1995, p. 52.

[175] Cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 348 ss..

[176] Cfr. S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 244, il quale si domanda: "Chi corrompe al fine di evitare una denuncia agisce per ottenere un vantaggio o per evitare un danno? E chi paga il concussore non ottiene forse il vantaggio di evitare il danno che costui gli minaccia?".

dei suoi poteri, cioè che abusi, in sostanza, della sua posizione di supremazia. Di conseguenza, vi sarà concussione nel caso in cui sia presente l'elemento del "*metus publicae potestatis*", altrimenti il fatto sarà qualificabile come corruttivo, in quanto il privato avrà aderito spontaneamente al *pactum sceleris*, e non a causa di una costrizione o di un'induzione proveniente dal soggetto qualificato. A questo proposito la giurisprudenza precisa che "la differenza tra i reati di corruzione e di concussione attiene alla diversa posizione che il privato e il pubblico ufficiale assumono nel reciproco rapporto. Mentre nella corruzione - tipico reato a concorso necessario - i soggetti trattano pariteticamente con manifestazioni di volontà convergenti sul "*pactum sceleris*", nella concussione - che è reato monosoggettivo - il "*dominus*" dell'illecito è il pubblico ufficiale il quale, abusando della sua autorità o del suo potere costringe con minaccia o induce con la frode il privato a sottostare alla indebita richiesta ponendolo in una situazione che non offre alternative diverse dalla resa[177]".

Alla luce dei criteri appena esposti, si può comprendere la posizione di chi sostiene che essi, in realtà, non diano vita ad altro che ad una tautologia, limitandosi a specificare degli elementi che sono già presenti nelle fattispecie astratte dei delitti di concussione e corruzione[178]. Ciò che risulterebbe veramente utile - più utile dell'individuazione dei criteri generali appena esposti - sarebbe allora l'enucleazione di elementi sintomatici - cioè di elementi dal cui ricorrere possa essere indotta, sulla base di massime d'esperienza, la circostanza che il privato abbia aderito all'accordo criminale più o meno liberamente - che, pur coincidendo largamente con i criteri esaminati, dovrebbero essere *congiuntamente* utilizzati dall'interprete per giungere a risposte corrette nei singoli casi concreti. Sul punto è luminosa una pronuncia della Cassazione, in base alla quale "ai fini della valutazione circa la qualificazione del fatto come concussione o corruzione meritano di essere considerati tempo e modalità dei pagamenti effettuati dal privato in favore del pubblico ufficiale, purché però nel contesto di una valutazione complessiva che valorizzi tutti i possibili elementi

[177] Cfr. Cass. pen. Sez. VI, 13 gennaio 2000, n. 2265.
[178] Cfr. G. FORNASARI, *Delitti di corruzione*, cit., p. 235 ss. e M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 85 ss..

sintomatici che sono stati enucleati dalla giurisprudenza e dalla dottrina e che - sebbene singolarmente privi di carattere decisivo - nell'insieme possono concorrere al più esatto apprezzamento della vicenda. Fanno parte, in modo non esclusivo, di questi parametri di valutazione: la natura dovuta o non dell'atto compiuto dal pubblico ufficiale; la legittimità o illegittimità dell'atto; la provenienza dell'iniziativa illecita; la volontà del privato di evitare un danno o ricercare un vantaggio; il modo come si esprime la preminenza prevaricatrice; la forza intrinseca della posizione del privato e quindi la sua possibilità di resistere alle pressioni; l'esistenza o non di una trattativa tra il pubblico ufficiale e l'imprenditore[179]".

E' quindi evidente, alla luce di quanto esposto, come sia assolutamente ardua la sfida di colui che voglia qualificare con esattezza un fatto come concussivo piuttosto che come corruttivo.

10. La corruzione nel settore privato

Il fenomeno corruttivo trova il suo tradizionale terreno di sviluppo nel settore pubblico, ma non per questo, ovviamente, deve ritenersi aliena dalla realtà l'ipotesi che esso vada ad ammorbare anche quello privato. La recente privatizzazione di massa di diversi settori economici ha anzi reso sempre più necessaria la predisposizione di strumenti volti a reprimere i fatti di corruzione che siano posti in essere nel mondo delle imprese[180]. Tuttavia, a conferma della più familiare concezione della corruzione come delitto lesivo dell'attività della Pubblica Amministrazione, sta il fatto che nel nostro codice penale difficilmente si riesca ad individuare una norma che incrimini il fenomeno corruttivo che si sviluppi in un settore diverso da quello pubblico. A questo proposito, la disposizione che maggiormente possa essere considerata come fonte di criminalizzazione della corruzione privata è l'art. 353 c.p., rubricato "*Turbata libertà degli incanti*". Esso così dispone:

---

[179] Cfr. Cass. pen., 27 agosto 1999, De Lorenzo, in *G. dir.*, 42/1999, p. 99.

[180] Cfr. J. L. DE LA CUESTA ARZAMENDI - I. BLANCO CORDERO, *La criminalizzazione della corruzione nel settore privato: aspetti sovranazionali e di diritto comparato*, in R. ACQUAROLI - L. FOFFANI (a cura di), *La corruzione tra privati. Esperienze comparatistiche e prospettive di riforma*, Milano, 2003, p. 45.

> "1) Chiunque, con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, impedisce o turba la gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni, ovvero ne allontana gli offerenti, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032.
>
> 2) Se il colpevole è persona preposta dalla legge o dall'autorità agli incanti o alle licitazioni suddette, la reclusione è da uno a cinque anni e la multa da euro 516 a euro 2.065.
>
> 3) Le pene stabilite in questo articolo si applicano anche nel caso di licitazioni private per conto di privati, dirette da un pubblico ufficiale o da persona legalmente autorizzata; ma sono ridotte alla metà".

In realtà basta la collocazione della norma nel Libro II, Titolo II - che, come si sa, disciplina i delitti contro la Pubblica Amministrazione -, nonché i riferimenti al pubblico incanto (cioè, alla gara pubblica alla quale possono partecipare indistintamente tutti coloro che soddisfino i requisiti richiesti dal bando, che si conclude con la vittoria del soggetto che proponga il più forte ribasso[181]) e alla licitazione privata (cioè, alla gara pubblica alla quale può partecipare un ristretto numero di aziende, invitate dall'amministrazione, che si conclude con la vittoria del soggetto che effettui l'offerta migliore[182]) per convincersi che il vero bene giuridico protetto dalla norma, non sia tanto la libertà di concorrenza nel settore privato, quanto la "libertà di partecipare alle gare, non come tale ma come presupposto necessario perché la P. A. sia posta in condizione di valutare congruamente le prestazioni che meglio potrebbero soddisfare le ragioni di pubblico interesse da essa stessa perseguite[183]". Insomma, anche sforzandosi di considerare l'art. 353 c.p. come una norma che incrimini, almeno parzialmente, la corruzione nel settore privato, è evidente che le disposizioni del codice penale non siano adeguate, né finalizzate, alla repressione del fenomeno corruttivo in un ambito diverso da quello pubblico.

Più fortunata è la ricerca di norme incriminatrici della corruzione nel settore privato se si guarda alla legislazione speciale. Si pensi, per esempio, all'art. 233 l. Fall. ("*Mercato di voto*"), il quale protegge il regolare svolgimento delle procedure concorsuali, ed in particolare le operazioni di voto dei creditori, da quegli accordi criminali stipulati, direttamente o tramite intermediari, tra il creditore stesso ed il

---

[181] Cfr. L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice penale spiegato*, cit., p. 586.

[182] Cfr. L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice penale spiegato*, cit., p. 586.

[183] Cfr. A. DI MARTINO, *I delitti di turbativa di gara*, in A. BONDI - A. DI MARTINO - G. FORNASARI, *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008, p. 436. Più accentuata dovrebbe essere la natura privata del bene giuridico tutelato dal terzo comma dell'art. 353 c.p..

fallito, nei quali il primo viene remunerato per avvantaggiare con il suo voto il secondo[184]. L'art. 233 l. fall. così dispone:

> "1) Il creditore che stipula col fallito o con altri nell'interesse del fallito vantaggi a proprio favore per dare il suo voto nel concordato o nelle deliberazioni del comitato dei creditori, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a euro 103.
>
> 2) La somma o le cose ricevute dal creditore sono confiscate.
>
> 3) La stessa pena si applica al fallito e a chi ha contrattato col creditore nell'interesse del fallito".

Un altro esempio di norma incriminatrice della corruzione nel settore privato è dato dagli artt. 170, 171 e 172 del R. D. 1265/34, in materia di "*comparaggio*", cioè di quella pratica illegale che vede protagonisti medici, veterinari o farmacisti che ricevano (o accettino la promessa di) utilità per favorire la diffusione di particolari medicinali. Ecco i testi delle menzionate disposizioni:

> Art. 170.
>
> "1) Il medico o il veterinario che ricevano, per sé o per altri, denaro o altra utilità ovvero ne accettino la promessa, allo scopo di agevolare, con prescrizioni mediche o in qualsiasi altro modo, la diffusione di specialità medicinali o di ogni altro prodotto a uso farmaceutico, sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da lire 400.000 a lire 1.000.000.
>
> 2) (*Omissis*).
>
> 3) Se il fatto violi pure altre disposizioni di legge, si applicano le relative sanzioni secondo le norme sul concorso dei reati.
>
> 4) La condanna importa la sospensione dall'esercizio della professione per un periodo di tempo pari alla durata della pena inflitta".
>
> Art. 171.
>
> "1) Il farmacista che riceva per sé o per altri denaro o altra utilità ovvero ne accetti la promessa, allo scopo di agevolare in qualsiasi modo la diffusione di specialità medicinali o dei prodotti indicati nell'articolo precedente, a danno di altri prodotti o specialità dei quali abbia pure accettata la vendita è punito con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da lire 400.000 a lire 1.000.000.
>
> 2) (*Omissis*).
>
> 3) Se il fatto violi altre disposizioni di legge, si applicano anche le relative sanzioni secondo le norme sul concorso dei reati.
>
> 4) La condanna importa la sospensione dall'esercizio della professione per un tempo pari alla durata della pena inflitta.
>
> 5) Indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale il prefetto può, con decreto, ordinare la chiusura della farmacia per un periodo da uno a tre mesi, e in caso di recidiva pronunciare la

[184] Cfr. E. MONTANI, *Gli altri reati fallimentari*, in A. ALESSANDRI (cura di), *Reati in materia economica*, in F. PALAZZO - C.E. PALIERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2012, p. 478.

decadenza dall'esercizio della farmacia".

Art. 172.

"1) Le pene stabilite negli artt. 170 e 171, primo e secondo comma, si applicano anche a carico di chiunque dà o promette al sanitario o al farmacista denaro o altra utilità.

2) Se il fatto sia commesso dai produttori o dai commercianti delle specialità e dei prodotti indicati nei detti articoli, il Ministro per l'interno, indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale, può ordinare, con decreto, la chiusura dell'officina di produzione e del locale ove viene esercitato il commercio per un periodo da uno a tre mesi e, in caso di recidiva, ne può disporre la chiusura definitiva.

3) Il Ministro può, inoltre revocare la registrazione delle specialità medicinali o l'autorizzazione a preparare o importare per la vendita ogni altro prodotto ad uso farmaceutico".

Ancora un esempio di norma incriminatrice della corruzione nel settore privato può provenire dall'art. art. 1 l. 401/89 ("*Frode in competizioni sportive*"). Eccone il testo:

"1) Chiunque offre o promette denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata dalle federazioni riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE) o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti, al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione, ovvero compie altri atti fraudolenti volti al medesimo scopo, è punito con la reclusione da un mese ad un anno e con la multa da lire cinquecentomila a lire due milioni. Nei casi di lieve entità si applica la sola pena della multa.

2) Le stesse pene si applicano al partecipante alla competizione che accetta il denaro o altra utilità o vantaggio, o ne accoglie la promessa.

3) Se il risultato della competizione è influente ai fini dello svolgimento di concorsi pronostici e scommesse regolarmente esercitati, i fatti di cui ai commi 1 e 2 sono puniti con la reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni".

Ad ogni modo, al di là di tutte le disposizioni fino ad ora considerate, la vera norma incriminatrice della corruzione nel settore privato nel nostro ordinamento non è rintracciabile né nel codice penale né nella legislazione speciale: essa, infatti, si trova nel codice civile ed è l'art. 2635 c.c..

10.1. L'infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità: un delitto dai confini troppo ristretti

L'art. 2635 c.c., introdotto dal d. lgs. 61/02 e rubricato "Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità", così dispone:

"1) Gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci, e i liquidatori, i quali, a seguito della dazione o della promessa di

utilità, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio, cagionando nocumento alla società, sono puniti con la reclusione sino a tre anni.

2) La stessa pena si applica a chi dà o promette l'utilità.

3) La pena è raddoppiata se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

4) Si procede a querela della persona offesa".

In primo luogo pare utile evidenziare come il vero bene giuridico protetto dalla norma non sia tanto costituito dalla libertà di concorrenza, quanto dalla *integrità del patrimonio sociale*: questa conclusione deriva dalla procedibilità a querela prevista dal quarto comma che - così come generalmente avviene anche per le ipotesi base di delitti contro il patrimonio individuale - subordina l'esercizio dell'azione penale ad una valutazione di opportunità della persona offesa, evitando che il pubblico ministero sia vincolato ad agire, come invece avverrebbe nel caso in cui il bene giuridico tutelato avesse una dimensione pubblica, come, ad esempio, la libertà di concorrenza[185]. Inoltre, e l'argomentazione è assorbente, tale conclusione è avvalorata anche dalla necessità, perché sia integrato l'art. 2635 c.c., che sia arrecato "nocumento alla società", dove con il termine "nocumento" si intende - almeno, come si vedrà fra breve, secondo parte della dottrina - un pregiudizio di natura patrimoniale. Individuare il bene giuridico protetto nell'integrità del patrimonio sociale, se da un lato consente di non avere dubbi sul fatto che l'art. 2635 c.c. incrimini effettivamente una forma di corruzione nel settore privato, dall'altro circoscrive la portata della norma entro limiti troppo angusti, preoccupando in questo modo, come si vedrà a tempo debito (cfr., *infra*, IV, 8.4.), gli organismi internazionali che si sono occupati di valutare lo stato della normativa italiana anticorruzione.

Il fatto tipico è caratterizzato dalla presenza di un *duplice nesso eziologico*: la dazione o la promessa di un'utilità deve essere la causa del compimento o dell'omissione da parte del soggetto qualificato degli atti violanti gli obblighi inerenti al suo ufficio, i quali, a loro volta, devono costituire la *conditio sine qua non* del nocumento alla società. E' evidente, analizzando la struttura della disposizione, che l'art. 2635 c.c. disciplina un reato di evento, il quale è rappresentato proprio dal

[185] Cfr. D. FONDAROLI, *Introduzione ai delitti di "infedeltà"*, in A. ROSSI (a cura di), *Reati societari*, Torino, 2005, p. 393 ss..

"nocumento", e, ovviamente, di *danno*[186]. Quest'ultimo aspetto è assolutamente rilevante, in quanto differenzia la norma incriminatrice della corruzione nel settore privato da quelle che si riferiscono al settore pubblico, essendo queste strutturate in modo tale da dar vita a reati di pericolo, caratterizzati quindi da un'anticipazione della tutela al momento della conclusione del *pactum sceleris (rectius*, al momento della dazione o dell'accettazione della promessa dell'utilità finalizzata alla commissione o all'omissione dell'atto), ed essendo irrilevante l'effettivo compimento dell'atto pattuito da parte del soggetto qualificato. In altri termini, la corruzione nel settore privato, attraverso l'arretramento della soglia di punibilità, sconta un *deficit* di tutela rispetto a quella nel settore pubblico.

L'art. 2635 c.c. contempla unicamente un'ipotesi di corruzione propria antecedente. Si tratta di una fattispecie di *corruzione propria*, in quanto è esplicito il riferimento alla "violazione degli obblighi inerenti" all'"ufficio". Con tale espressione ci si riferisce, secondo alcuni, alla violazione di regole positivizzate ricavabili unicamente "dai precetti civilistici che regolano e disciplinano i singoli doveri dei soggetti qualificati[187]", mentre secondo altri questi obblighi potrebbero essere contenuti anche in fonti di natura non legislativa o regolamentare, quali, per esempio, gli statuti delle società[188]. Non sembra potersi accogliere, invece, l'inclusione nella portata applicativa dell'espressione in esame di quelle violazioni che abbiano come parametro generici doveri di fedeltà, lealtà e correttezza non esplicitati da una fonte scritta.

La norma incriminatrice della corruzione nel settore privato considera poi solamente la fattispecie *antecedente*. In questo senso è lampante il riferimento al fatto che il compimento o l'omissione degli atti da parte del soggetto qualificato deve avvenire "a seguito" della dazione o della promessa di utilità.

Da queste premesse si comprende che il campo di applicazione dell'art. 2635

---

[186] Cfr. G. VINCIGUERRA, *Corruzione societaria e corruzione: più divergenze che affinità*, in A. ROSSI (a cura di), *Reati societari*, Torino, 2005, p. 450.

[187] Cfr. E. MUSCO, *I nuovi reati societari*, Milano, 2007, p. 242.

[188] Cfr. E. AMATI, *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, in A. ROSSI (a cura di), *Reati societari*, Torino, 2005, p. 441 ss. e P. ALDROVANDI, I*nfedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, in A. LANZI - A. CADOPPI, *I nuovi reati societari: commentario al D. Lgs. 11 aprile 2002, n. 61*, Padova. 2002, p. 152 ss..

c.c. è decisamente più ristretto rispetto a quello della generalità delle norme che sanzionano la corruzione nel settore pubblico, non essendo previste le fattispecie di corruzione nel settore privato improprie e susseguenti. Non vi sono invece differenze tra le due tipologie di reato per quanto riguarda la contemporanea punibilità del soggetto qualificato e di colui che dà o promette l'utilità: l'art. 2635 c.c., infatti, sanziona tanto la corruzione *passiva* al primo comma, quanto quella *attiva* al secondo, nella classica prospettiva che definisce i delitti di corruzione come delitti plurisoggettivi a concorso necessario[189] (cfr., *supra*, I, 5.).

Rinviando a quanto già detto relativamente alle nozioni di "dazione" e "promessa" (cfr., *supra*, I, 4.), di "utilità" (cfr., *supra*, I, 4.), di "omissione di atti" (cfr., *supra*, I, 6.2.), di "atti" (cfr., *supra*, I, 6.3.), ai requisiti della competenza generica - e non specifica - del soggetto qualificato (cfr., *supra*, I, 6.3.) e della retribuzione - secondo alcuni implicitamente presente nell'art. 2635 c.c., così come avverrebbe anche del delitto di cui all'art. 319 c.p. - (cfr., *supra*, I, 6.1. e 6.2.), rimane, per il resto, da specificare che fra le varie teorie interpretative in materia di determinabilità dell'atto del soggetto qualificato (cfr., *supra*, I, 6.3.1.), quella prevalente in riferimento all'art. 2635 c.c. è la più estensiva, essendo "sufficiente che l'accordo verta su una generale disponibilità ad un prezzolato *agere contra ius* finalizzato a cagionare un pregiudizio alla società[190]", e non essendo, invece, necessaria l'individuabilità del singolo, specifico, atto, o del *genus* al quale appartiene.

Nonostante in dottrina sia presente anche l'opinione contraria[191], il dettato normativo è chiaro nel non contemplare la possibilità che la fattispecie corruttiva sia posta in essere attraverso l'intervento di un *intermediario*, così come è evidente l'assenza di ogni riferimento all'ipotesi nella quale il *terzo* sia destinatario dell'utilità data o promessa dal corruttore.

---

[189] Cfr. M. BELLACOSA, *Disposizioni penali in materia di società e di consorzi*, in P. RESCIGNO, *Codice Civile. Le fonti del diritto italiano: i testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza*, Milano, 2010, p. 5592 e E. AMATI, *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, cit., p. 438.

[190] Cfr. A. L. MACCARI, *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, in F. GIUNTA (a cura di), *I nuovi illeciti penali ed amministrativi riguardanti le società commerciali*, Torino, 2002, p. 176.

[191] Cfr. A. L. MACCARI, *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, cit., p. 174.

L'*elemento soggettivo* è il dolo generico. Sembra configurabile anche il dolo eventuale[192].

10.1.1. I soggetti attivi

I soggetti attivi contemplati dall'art. 2635 c.c. sono, sul fronte della corruzione passiva, "gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori", mentre, per quanto riguarda la fattispecie attiva, è considerato "chi dà o promette l'utilità". Il novero dei soggetti qualificati è ampliato dall'art. 2639 c.c., il cui primo comma dispone che "per i reati previsti dal presente titolo al soggetto formalmente investito della qualifica o titolare della funzione prevista dalla legge civile è equiparato sia chi è tenuto a svolgere la stessa funzione, diversamente qualificata, sia chi esercita in modo continuativo e significativo i poteri tipici inerenti alla qualifica o alla funzione"[193]. In virtù di questa norma - e degli artt. 2380 c.c., in base al quale "salvo che sia diversamente stabilito, le disposizioni che fanno riferimento agli amministratori si applicano a seconda dei casi al consiglio di amministrazione (modello monistico, n.d.a) o al consiglio di gestione (modello dualistico, n.d.a)", e 223-*septies* comma 1 delle disposizioni transitorie del codice civile, ai sensi del quale "se non diversamente disposto, le norme del codice civile che fanno riferimento agli amministratori e ai sindaci trovano applicazione, in quanto compatibili, anche ai componenti del consiglio di gestione e del consiglio di sorveglianza, per le società che abbiano adottato il sistema dualistico, e ai componenti del consiglio di amministrazione e ai componenti del comitato per il controllo sulla gestione, per le società che abbiano adottato il sistema monistico" - è possibile l'applicazione dell'art. 2635 c.c. anche in quelle ipotesi in cui il modello di amministrazione e controllo prescelto dalla società sia diverso da quello tradizionale, essendo individuabile nel

[192] Cfr. E. AMATI, *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, cit., p. 445.

[193] Il secondo comma dell'articolo dispone che "fuori dei casi di applicazione delle norme riguardanti i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, le disposizioni sanzionatorie relative agli amministratori si applicano anche a coloro che sono legalmente incaricati dall'autorità giudiziaria o dall'autorità pubblica di vigilanza di amministrare la società o i beni dalla stessa posseduti o gestiti per conto di terzi".

modello monistico o in quello dualistico[194].

Nonostante queste considerazioni, però, è evidente che il riferimento effettuato dall'art. 2635 c.c. a specifiche, tassative, tipologie di soggetti attivi, abbia come conseguenze, da un lato, di delimitare con precisione i confini della fattispecie, ma, dall'altro, di precludere la possibilità di incriminare soggetti che pure potrebbero, con le loro condotte, ledere il patrimonio sociale e, in una prospettiva più ampia, il mercato e la libertà di concorrenza.

10.1.2. Il "nocumento alla società"

Come abbiamo visto precedentemente, l'art. 2635 c.c. configura un reato di evento, dove l'evento è costituito dal "nocumento alla società", il quale deve essere legato da un rapporto causale con gli atti posti in essere dal soggetto qualificato in violazione dei suoi obblighi inerenti all'ufficio. Ma cosa significa "nocumento alla società", posto che quest'espressione costituisce una delle differenze fra l'art. 2635 c.c. e l'art. 2634 c.c. ("Infedeltà patrimoniale"), il quale fa riferimento al "danno patrimoniale"?

Secondo una prima interpretazione, che valorizza al massimo la differente scelta terminologica delle due norme, il concetto di "nocumento" non sarebbe legato esclusivamente ad una diminuzione patrimoniale, che invece caratterizza il "danno patrimoniale" di cui all'art. 2634 c.c., potendo essere rappresentato anche, ad esempio, da una perdita di prestigio della società, dalla quale non derivi un immediato impoverimento economico della stessa[195].

Altra parte della dottrina ritiene invece che il termine "nocumento", pur avendo natura esclusivamente patrimoniale, non si limiti, come invece accade in relazione al "danno patrimoniale" previsto dall'art. 2634 c.c., a ricomprendere solo il

[194] Cfr. E. AMATI, *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, cit., p. 439 ss., il quale sottolinea come l'art. 135 T. U. Bancario ("Le disposizioni contenute nel titolo XI del libro V del codice civile si applicano a chi svolge funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso banche, anche se non costituite in forma societaria") abbia esteso ulteriormente il campo di applicabilità dell'art. 2635 c.c..

[195] Cfr. F. ANTOLISEI, *I reati societari, bancari, di lavoro e di previdenza*, in *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, a cura di L. CONTI, Milano, 2002, p. 272.

danno emergente, ma anche il lucro cessante[196].

Infine, secondo una terza linea interpretativa, il "nocumento" potrebbe avere una natura anche solo indirettamente patrimoniale, purché, in virtù del fatto che lo scopo tipico della società è quello di conseguire un profitto, esso sia comunque valutabile in termini economici: ad esempio, la perdita di prestigio della società potrebbe integrare il "nocumento" di cui all'art. 2635 c.c. solamente qualora sia economicamente valutabile[197]. Questa opzione ermeneutica consentirebbe di dotare l'oggetto dell'onere probatorio di confini meno vaghi, rispettando così il principio di determinatezza.

Al di là di queste problematiche interpretative, ciò che preme ribadire è che la scelta di inserire l'elemento del "nocumento alla società" nell'art. 2635 c.c., e quindi di strutturare la fattispecie come un reato di danno, ha la conseguenza di posticipare la tutela rispetto a quanto avviene nei delitti di corruzione nel settore pubblico, essendo nel nostro caso possibile applicare la sanzione penale solamente qualora vi sia stato, appunto, un pregiudizio alla società e non prima, nel momento in cui si sia consolidato il *pactum sceleris*, attraverso la dazione o l'accettazione della promessa dell'utilità.

10.1.3. Il trattamento sanzionatorio

Il delitto di cui all'art. 2635 c.c. è punito con la reclusione sino a 3 anni. Da ciò deriva che la durata della prescrizione è di 6 anni (art. 157 c.p.).

L'art. 2635 c.c. non prevede sanzioni pecuniari, le quali potrebbero al contrario costituire un importante deterrente, posta la natura economica del delitto in questione.

Non sono applicabili le misure cautelari personali, né quelle coercitive, né quelle interdittive (artt. 280 e 287 c.p.p.).

Non è possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.).

[196] Cfr. A. L. MACCARI, *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, cit., p. 178.
[197] Cfr. E. AMATI, *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, cit., p. 443 ss..

L'art. 2641 c.c.[198] prevede l'applicabilità della misura della confisca ai condannati per il delitto di cui all'art. 2635 c.c..

Il terzo comma dell'art. 2635 c.c. contiene una circostanza aggravante ad effetto speciale, in base alla quale "la pena è raddoppiata se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'art. 116 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, n.d.a.)". Ovviamente, in questo caso diverrebbero applicabili le misure cautelari personali e le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche.

Infine, si può concludere rammentando che l'art. 2640 c.c.[199] prevede la diminuzione della pena per i fatti di infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità che abbiano cagionato un'offesa di particolare tenuità.

11. Il millantato credito: la difficile configurabilità del delitto di traffico di influenze illecite

L'art. 346 c.p. così dispone:

> 1) Chiunque, millantando credito presso un pubblico ufficiale, o presso un pubblico impiegato che presti un pubblico servizio, riceve o fa dare o fa promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione verso il pubblico ufficiale o impiegato, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 309 a euro 2.065.
>
> 2) La pena è della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 516 a euro 3.098, se il

[198] Si riporta il testo dell'art. 2641 c.c..

> "Art. 2641 c.c. (Confisca)
> 1) In caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei reati previsti dal presente titolo è ordinata la confisca del prodotto o del profitto del reato e dei beni utilizzati per commetterlo.
> 2) Quando non è possibile l'individuazione o l'apprensione dei beni indicati nel comma primo, la confisca ha ad oggetto una somma di denaro o beni di valore equivalente.
> 3) Per quanto non stabilito nei commi precedenti si applicano le disposizioni dell'articolo 240 del codice penale".

[199] Si riporta il testo dell'art. 2640 c.c..

> "Art. 2640 c.c. (Circostanza attenuante)
> Se i fatti previsti come reato agli articoli precedenti hanno cagionato un'offesa di particolare tenuità la pena è diminuita".

colpevole riceve o fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, col pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato, o di doverlo remunerare".

La norma incriminatrice del millantato credito è distinta in *due diverse fattispecie*, ciascuna delle quali costituisce un'autonoma figura di reato[200]. In entrambi i casi vi è un soggetto attivo che "riceve (cioè, accoglie ciò che gli viene dato, appropriandosene, n.d.a.) o fa dare (cioè, fa trasferire un bene dall'altrui sfera di disponibilità alla propria, n.d.a.) o fa promettere (cioè, fa manifestare una volontà diretta all'assunzione di un impegno, n.d.a.), a sé o ad altri, denaro o altra utilità (sulle relative nozioni, cfr., *supra*, I, 4. e 6.1., n.d.a.)". La significativa differenza intercorrente fra le due figure delittuose, che giustifica la diversa severità del trattamento sanzionatorio, è individuabile nel fatto che, mentre ai sensi del primo comma la prestazione del soggetto passivo è finalizzata a remunerare un'attività di *mediazione* svolta dall'autore del reato, nel secondo comma il prezzo è pagato in funzione di un'attività di *corruzione*[201]. In altri termini, nella fattispecie di cui al primo comma, il soggetto attivo ottiene o si fa promettere un'utilità, per sé o per un terzo, in quanto, millantando credito presso un pubblico ufficiale o presso un pubblico impiegato che presti un pubblico servizio, si offre di svolgere un'attività di mediazione presso quei soggetti qualificati, a vantaggio di colui il quale conferisce o promette il beneficio; nella fattispecie prevista dal secondo alinea, invece, l'utilità non è diretta a ricompensare la mediazione del soggetto attivo, ma a costituire la "tangente" che viene pretestuosamente prospettata come necessaria per comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato o per remunerarlo.

In entrambi i reati viene *punito solamente chi riceve l'utilità*, il quale può essere sia un privato che un pubblico ufficiale[202], e non chi la dà o la promette. Ai fini

---

[200] Cfr. P. SEMERARO, *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, Milano, 2000, p. 54 e G. FORNASARI, *Millantato credito*, in A. BONDI - A. DI MARTINO - G. FORNASARI, *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008, p. 405.

[201] Cfr. S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 841.

[202] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 3 giugno 2002, n. 30002. Nel caso in cui il soggetto attivo fosse un patrocinatore, si applicherebbe l'art. 382 c.p., norma speciale rispetto all'art. 346 c.p.. Eccone il testo: "Il patrocinatore, che, millantando credito presso il giudice o il pubblico ministero che deve concludere, ovvero presso il testimone, il perito o l'interprete, riceve o fa dare o promettere dal suo cliente, a sé o ad un terzo, denaro o altra utilità, col pretesto di doversi procurare il favore del giudice o del pubblico ministero, o del testimone, perito o interprete, ovvero di doverli remunerare, è punito con la reclusione da due a otto anni e con la multa non inferiore a euro 1.032".

della configurabilità dei due delitti è irrilevante l'entità della prestazione del soggetto passivo, potendo questa essere anche modesta[203], così come ininfluente è il fatto che l'iniziativa criminale sia stata intrapresa dal millantatore o dal soggetto passivo[204].

Il cuore delle problematiche interpretative relative al *primo comma*, interessanti soprattutto nella prospettiva della riforma dei delitti di corruzione, è rappresentato dal significato da attribuire all'espressione "millantare": ad esso, pertanto, sarà dedicato fra breve un apposito spazio nella trattazione. In questa sede è sufficiente anticipare che "millantare un credito" significa sia affermare di possedere un credito in realtà inesistente (invenzione di un credito), sia esagerare, ingigantire, le dimensioni e l'importanza di un credito esistente (amplificazione di un credito)[205]. Ma che cosa si intende per "*credito*"? Con questo termine si suole indicare "l'influenza, l'ascendente, la favorevole disposizione di una persona verso un'altra, la stima e la considerazione[206]", cioè, in altre parole, la capacità del soggetto attivo di influenzare le decisioni del pubblico agente.

Posto che la condotta del soggetto passivo deve essere diretta a remunerare l'attività di *mediazione* fondata sul millantato credito, bisogna domandarsi se tale attività sia, in ogni caso, illegittima, o se, invece, vi siano situazioni nelle quali possa essere giustificata. Questa seconda soluzione appare la più corretta, in quanto bisogna tenere in considerazione che è spesso la legge stessa a prevedere che per determinate attività legali e tecniche il cittadino debba avvalersi dell'ausilio di un particolare soggetto (avvocato, commercialista, ingegnere, architetto, consulente, etc.) il cui compito, fra gli altri, può essere proprio quello di esercitare pressioni politico-amministrative. In particolare bisognerebbe "considerare legittima solo quell'intermediazione che si fonda esclusivamente sul "credito professionale", e cioè sulla competenza tecnica, sulla positiva esperienza acquisita e sulla perizia e solerzia dimostrate (*know-how*), e per converso illegittima l'interposizione che trovi causa

[203] Cfr. G. MARCONI, *Il delitto di millantato credito (art. 346 c.p.)*, in M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, in F. PALAZZO - C. E. PALIERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2011, p. 232 ss. e S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 842.

[204] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 22 febbraio 2005, n. 11441.

[205] Cfr. G. FORNASARI, *Millantato credito*, cit., p. 405.

[206] Cfr. P. SEMERARO, *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, cit., p. 56.

anche parzialmente in un ascendente extraprofessionale del mediatore (*know-who*)[207]".

Nel *secondo comma* è assente l'elemento della "millanteria", sostituito da quello del "pretesto". Perché sia integrato l'art. 346 comma 2 c.p., infatti, è necessario che il soggetto attivo riceva o si faccia dare o promettere, per sé o per altri, un'utilità, "col pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato, o di doverlo remunerare": in questi casi, dunque, l'autore del reato si propone non come un mediatore influente presso la Pubblica Amministrazione, ma come uno strumento di corruzione il cui animo, però, è fermo nell'intenzione di trattenere per sé il denaro o l'altra utilità. In altri termini, il soggetto attivo induce quello passivo ad effettuare la sua prestazione utilizzando il pretesto, cioè un elemento carico di natura ingannatoria e frodatoria, di dover corrompere il pubblico agente.

Ovviamente, nel caso in cui il denaro o l'utilità conferiti o promessi dal soggetto passivo fossero effettivamente utilizzati per corrompere (o per tentare di corrompere) il pubblico agente, non sarebbe configurabile il delitto di millantato credito, ma uno di quelli di corruzione (o tentata corruzione) vera e propria[208], con la conseguenza che ne dovrebbe rispondere anche colui il quale ha dato o promesso il denaro o l'utilità.

Per entrambe le fattispecie, l'*elemento soggettivo* è il dolo generico.

11.1. Il bene giuridico tutelato

L'individuazione del bene giuridico tutelato dall'art. 346 c.p., in particolare dal suo primo comma, costituisce una delle problematiche più rilevanti in materia di millantato credito ed è foriera di ripercussioni che incidono sull'interpretazione dell'espressione "millantare", vero nucleo della norma incriminatrice. Al riguardo, possiamo distinguere tre diverse opzioni ermeneutiche[209].

[207] Cfr. G. FORNASARI, *Millantato credito*, cit., p. 406.
[208] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 20 novembre 2006, n. 7.
[209] Per un quadro generale degli orientamenti interpretativi in materia, si rinvia a G. MARCONI, *Il delitto di millantato credito (art. 346 c.p.)*, cit., p. 226 ss..

Secondo la giurisprudenza prevalente[210] e la dottrina minoritaria[211], l'unico bene giuridico leso dal delitto di cui all'art. 346 c.p. sarebbe l'*integrità* dell'*affidamento* e del *prestigio* di cui deve fruire la Pubblica Amministrazione in ogni settore della sua attività. Sposando questa tesi, si finirebbe con l'individuare nella sola Pubblica Amministrazione il soggetto passivo del reato, leso nel prestigio a causa dell'ostentazione della possibilità di esercitare influenze sui pubblici agenti, i quali vengono fatti apparire come persone "avvicinabili", cioè "sensibili" a favorire interessi privati in danno degli interessi pubblici di imparzialità, di economicità e di buon andamento degli uffici, cui deve ispirarsi l'azione della Pubblica Amministrazione[212].

Vi è poi un secondo orientamento interpretativo, diffuso in parte della giurisprudenza[213] e della dottrina[214], che si fonda sulla natura plurioffensiva del delitto di millantato credito. Esso non si limiterebbe a ledere l'integrità dell'affidamento e del prestigio della Pubblica Amministrazione, ma anche l'*integrità patrimoniale* del soggetto che dà o promette l'utilità al millantatore. Questa soluzione ermeneutica sarebbe avvalorata dalla mancanza della previsione della punibilità del soggetto passivo, peculiarità che spingerebbe a considerarlo come una vittima del reato: questa tesi, in particolar modo, avrebbe maggiore fortuna qualora si intendesse la vanteria del millantatore aliena da ogni connessione con la realtà, e quindi basata esclusivamente sull'inganno, in quanto, così ragionando, si evidenzierebbe il danno - e quindi il ruolo di vittima - del soggetto passivo, il quale non potrebbe aspirare a beneficiare di alcuna effettiva attività di mediazione[215]. Sul punto torneremo fra breve.

Infine, l'orientamento maggiormente diffuso presso la dottrina[216] ha la finalità

---

[210] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 23 aprile 2008, n. 35340, Cass. pen., Sez. VI, 22 febbraio 2005, n. 11441 e Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2003, n. 15118.

[211] Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, V, cit., p. 577 ss. e S. RICCIO, *Millantato credito*, in *Novissimo Digesto Italiano*, X, Torino, 1968, p. 695.

[212] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 27 gennaio 2000, n. 2645 e Cass. pen., Sez. VI, 17 giugno 1999, n. 9425.

[213] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 6 febbraio 1997, n. 2740.

[214] Cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 436 ss..

[215] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 4 maggio 2001, n. 20105.

[216] Cfr. C. PEDRAZZI, *Millantato credito, trafic d'influence, influence peddling*, in *Riv, it. dir. proc. pen.*, 1963, p. 968, G. FORNASARI, *Millantato credito*, cit., p. 404 ss., F. TAGLIARINI, *Millantato credito*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, p. 313, S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica*

di conformare il contenuto della norma incriminatrice del millantato credito ai dettami della Costituzione, soprattutto rispetto alla previsione dell'art. 97 Cost., il quale, lo ricordiamo, enuncia i principi del *buon andamento* e dell'*imparzialità* dell'amministrazione: proprio questi sarebbero i veri beni giuridici tutelati dalla disposizione in esame. In particolare, questa opzione ermeneutica sarebbe fondata su una interpretazione diversa del termine "millantare", comprensiva non tanto e non soltanto di condotte ingannatorie, quanto di condotte che abbiano come presupposto l'effettiva possibilità si svolgere l'attività di mediazione, ponendo così in un reale pericolo l'efficienza e la correttezza della Pubblica Amministrazione.

La prima soluzione interpretativa pare essere quella che meglio rispecchia le intenzioni del Legislatore storico, il quale decise di tutelare un bene, l'integrità dell'affidamento e del prestigio della Pubblica Amministrazione, che oggi pare in realtà essere prossimo alla desuetudine[217]. Il secondo orientamento sembra essere quello che meglio rispetta la lettera della norma, la quale pare voler individuare in colui che dà o promette l'utilità - persona non punibile, lo ricordiamo, ai sensi dell'art. 346 c.p. - il soggetto offeso (insieme alla Pubblica Amministrazione), a nulla rilevando l'osservazione secondo la quale il soggetto che si depaupera per beneficiare di una mediazione illegittima sarebbe indegno di tutela, in quanto "la legge penale, ogni volta che protegge l'interesse dei singoli lo fa sempre in una prospettiva di utile collettivo, per combattere dei modi di comportamento che reputa incompatibili con un'ordinata convivenza. La direttiva di tutela" resterebbe "perciò valida indipendentemente dai meriti o dai demeriti del singolo beneficiario[218]". La terza interpretazione, infine, sembra essere quella che meglio risponde alle esigenze di tutelare l'attività della Pubblica Amministrazione dall'esercizio di mediazioni ed influenze illecite realmente esistenti, le quali costituiscono un fenomeno che desta molto allarme nel moderno contesto amministrativo e che è tenuto in grande

Amministrazione, cit., p. 841 e G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 318.

[217] Cfr. G. FORNASARI, *Millantato credito*, cit., p. 404 ss..

[218] Cfr. C. PEDRAZZI, *Millantato credito, trafic d'influence, influence peddling*, cit., p. 918. In G. FORNASARI, *Millantato credito*, cit., p. 404 ss. si critica questo orientamento interpretativo, in quanto, tra le altre cose, non è presente nella norma l'esplicito riferimento al "danno", elemento caratteristico dei reati contro il patrimonio.

considerazione in sede internazionale, nell'ambito della quale si è sviluppata, a questo proposito, la figura del traffico di influenza (cfr., *infra*, II, 6.1.).

11.2. Il significato dell'espressione "millantare un credito"

Nella lingua italiana, "millantare" significa "fingere per vanteria cose non vere" o "vantare con molta esagerazione"[219]. Coerentemente con il significato letterale del termine, la giurisprudenza prevalente ha ricondotto all'art. 346 comma 1 c.p. quelle condotte che si concretizzino "nella vanteria, *non corrispondente alla realtà*, nei confronti del terzo, di accesso privilegiato presso un pubblico ufficiale, con la quale il millantatore induce in errore il terzo, con danno di quest'ultimo e proprio ingiusto profitto[220]" (corsivo ns.) e quelle che abbiano come presupposto il fatto che "il credito vantato presso il pubblico ufficiale o impiegato sia *effettivamente sussistente, ma venga artificiosamente magnificato e amplificato* dall'agente in modo da far credere al soggetto passivo di essere in grado di influire sulle determinazioni di un pubblico funzionario e correlativamente di poterlo favorire nel conseguimento di preferenze e di vantaggi illeciti in cambio di un prezzo per la propria mediazione[221]" (corsivo ns.). Insomma, secondo la giurisprudenza maggioritaria, il delitto di millantato credito viene integrato in due ipotesi: quando l'agente manifesti di possedere un credito in realtà inesistente (invenzione del credito) e quando lo stesso manifesti di possedere un credito esistente, ma in dimensioni inferiori rispetto a quelle affermate (amplificazione del credito).

Dalle massime appena riportate possono essere tratte alcune interessanti conclusioni. In primo luogo, sembra che un elemento costitutivo, seppur implicito, del delitto di cui all'art. 346 comma 1 c.p. sia quello dell'*inganno*, in quanto ricorrono espressioni quali "indurre in errore[222]", "far credere[223]" e "artificiosamente[224]". Questa

[219] Cfr. http://www.treccani.it/vocabolario/millantare/.
[220] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 4 maggio 2001, n. 20105.
[221] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 18 maggio 1989, in *Cass. pen.*, 1990, I, p. 1929.
[222] Cfr. anche Cass. pen., Sez. VI, 17 novembre 2003, n. 49579 e Cass. pen., Sez. VI, 24 febbraio 2004, n. 19647.
[223] Cfr. Cass. pen., Sez. II, 31 maggio 1985, Fleres, in *Giust. pen.*, 1986, II, p. 220.
[224] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 24 febbraio 2004, n. 19647, nella quale si utilizza anche l'espressione "raggiri".

considerazione è confermata dal fatto che "per la configurazione del reato di millantato credito non è rilevante né la fondatezza delle millanterie, né l'indicazione del pubblico ufficiale o impiegato presso cui si vanta un credito; il delitto sussiste anche se tali organi non esistono, quando tale inesistenza non sia nota alla persona cui è rivolta la vanteria, atteso che il prestigio della pubblica amministrazione, che costituisce l'oggetto specifico della tutela penale, viene comunque leso ogni qualvolta si mercanteggino *pretese* influenze presso coloro che svolgono un pubblico servizio[225]" (corsivo ns.). L'individuazione del bene giuridico protetto nel prestigio della Pubblica Amministrazione - unitamente alla tendenza a considerare colui che dà o promette l'utilità, come una vittima del reato, come un soggetto che subisce un "danno" patrimoniale - contribuisce poi ad avvalorare quanto detto precedentemente in riferimento all'enucleazione dei beni giuridici tutelati. In conclusione, secondo la giurisprudenza prevalente, l'art. 346 comma 1 c.p. incrimina esclusivamente la c.d. "vendita di fumo", cioè una vanteria che non poggi su un adeguato substrato reale: la diversa interpretazione, secondo la quale nel delitto in esame dovrebbero essere ricomprese anche quelle condotte di *reale* influenza illecita dell'agente sulla Pubblica Amministrazione, viene respinta sulla base della non punibilità del soggetto che dà o promette l'utilità, circostanza incompatibile con il principio di uguaglianza che dovrebbe fondare ogni incriminazione di soggetti complici di un'attività criminale, quale si avrebbe interpretando l'art. 346 comma c.p. come norma sanzionatoria anche del caso di effettivo mercanteggiamento delle funzioni pubbliche con reciproco beneficio dei soggetti parti del *pactum sceleris*.

Quest'ultima opzione ermeneutica è quella preferita dalla dottrina prevalente[226] che, come visto, distaccandosi dalla lettera della norma per cercare di conformare il delitto di millantato credito alle disposizioni costituzionali in materia di beni giuridici da tutelare nell'ambito delle attività della Pubblica Amministrazione, tende a sacrificare l'elemento implicito dell'inganno - la cui assenza viene dimostrata sulla base del fatto che il Legislatore solo nel secondo comma della disposizione ha

[225] Cfr. Cass. pen., Sez.VI, 10 maggio 1983, in *Cass. pen.*, 1985, p. 645. Vedi anche Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2003, n. 15118.

[226] Cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 319 e P. SEMERARO, *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, cit., p. 58.

utilizzato il termine “pretesto”, il quale è l'unico a richiamare realmente il concetto di “inganno”[227] -, ritenendo integrato l'art. 346 comma 1 c.p. anche qualora vi sia un effettivo mercanteggiamento delle funzioni pubbliche. La dottrina, in altre parole, estende la portata della nostra norma, fino a ricomprendere al suo interno anche quelle condotte che si fondino su una reale capacità di influenza del soggetto attivo su quello pubblico. In questo modo il delitto di millantato credito viene trasformato nel (*rectius*, ne vengono ampliati i confini, fino a ricomprendere il) delitto di *traffico di influenze illecite*. Questo orientamento è giustificato anche dal fatto che la prassi dimostra che spesso colui che dà o promette l'utilità, lungi dal dover essere considerato una vittima, può comportarsi come il vero istigatore della mediazione e, comunque, ben difficilmente potrebbe riscontrarsi un caso in cui tale soggetto non sia alimentato da un interesse illecito comune a quello dell'intermediario[228].

In conclusione, nonostante l'orientamento dottrinale non sia privo di giustificazioni e risulti assolutamente interessante in una prospettiva *de iure condendo*, la solida posizione giurisprudenziale non consente di ritenere pacifica la presenza nel nostro ordinamento del delitto di traffico di influenze illecite (cfr., *infra*, IV, 8.5.).

11.3. Il trattamento sanzionatorio

Il delitto di cui all'art. 346 comma 1 c.p. è punito con la reclusione da 1 a 5 anni e con la multa da 309 a 2065 euro; il delitto di cui all'art. 346 comma 2 c.p. è punito con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 516 a 3098 euro. In entrambi i casi la durata della prescrizione è di 6 anni (art. 157 c.p.).

Sia alla fattispecie di cui al primo comma che a quella del secondo sono applicabili le misure cautelari personali, siano essere coercitive o interdittive (artt. 280 e 287 c.p.p.).

In entrambi i casi è possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.).

[227] Cfr. S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 841.
[228] Cfr. P. DE ANGELIS, *Millantato credito*, in *Enc. Giur. Treccani*, XX, Roma, 1990, p. 3.

12. Alcuni reati collegati alla corruzione

Per concludere l'analisi della normativa vigente in materia di corruzione, pare opportuno soffermarsi brevemente su alcune norme incriminatrici di fatti che, in quanto preparatori od occultatori di quelli sanzionati dalle disposizioni fino ad ora esaminate, presentano un interesse per questa trattazione, pur non costituendo oggetto di riforma.

12.1. Le false comunicazioni sociali: la scarsa efficacia sanzionatoria

In Italia le irregolarità contabili sono punite, fra gli altri, dagli artt. 2621 e 2622 c.c., i quali fanno riferimento alle "false comunicazioni sociali" che, nel linguaggio comune, sono più conosciute come "falso in bilancio". Questi fatti - la cui essenza consiste nella falsificazione o nell'omissione di informazioni contenute nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali, in modo idoneo da indurre in errore i loro destinatari - rilevano ai fini della nostra trattazione in quanto possono essere considerati alternativamente come preparatori della corruzione o come diretti al suo occultamento. Si riportano perciò i testi delle due norme, iniziando dall'art. 2621 c.c. ("False comunicazioni sociali"), che così dispone:

> "1) Salvo quanto previsto dall'articolo 2622, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, i quali, con l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico e al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali previste dalla legge, dirette ai soci o al pubblico, espongono fatti materiali non rispondenti al vero ancorché oggetto di valutazioni ovvero omettono informazioni la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, in modo idoneo ad indurre in errore i destinatari sulla predetta situazione, sono puniti con l'arresto fino a due anni.
>
> 2) La punibilità è estesa anche al caso in cui le informazioni riguardino beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi.
>
> 3) La punibilità è esclusa se le falsità o le omissioni non alterano in modo sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene. La punibilità è comunque esclusa se le falsità o le omissioni determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5 per cento o una variazione del patrimonio netto non superiore all'1 per cento.
>
> 4) In ogni caso il fatto non è punibile se conseguenza di valutazioni estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al 10 per cento da quella corretta.
>
> 5) Nei casi previsti dai commi terzo e quarto, ai soggetti di cui al primo comma sono irrogate la sanzione amministrativa da dieci a cento quote e l'interdizione dagli uffici direttivi delle

persone giuridiche e delle imprese da sei mesi a tre anni, dall'esercizio dell'ufficio di amministratore, sindaco, liquidatore, direttore generale e dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, nonché da ogni altro ufficio con potere di rappresentanza della persona giuridica o dell'impresa".

L'art. 2622 c.c. ("False comunicazioni sociali in danno della società, dei soci, o dei creditori"), invece, così dispone:

"1) Gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, i quali, con l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico e al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali previste dalla legge, dirette ai soci o al pubblico, esponendo fatti materiali non rispondenti al vero ancorché oggetto di valutazioni, ovvero omettendo informazioni la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, in modo idoneo ad indurre in errore i destinatari sulla predetta situazione, cagionano un danno patrimoniale alla società, ai soci o ai creditori, sono puniti, a querela della persona offesa, con la reclusione da sei mesi a tre anni.

2) Si procede a querela anche se il fatto integra altro delitto, ancorché aggravato, a danno del patrimonio di soggetti diversi dai soci e dai creditori, salvo che sia commesso in danno dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee.

3) Nel caso di società soggette alle disposizioni della parte IV, titolo III, capo II, del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, la pena per i fatti previsti al primo comma è da uno a quattro anni e il delitto è procedibile d'ufficio.

4) La pena è da due a sei anni se, nelle ipotesi di cui al terzo comma, il fatto cagiona un grave nocumento ai risparmiatori.

5) Il nocumento si considera grave quando abbia riguardato un numero di risparmiatori superiore allo 0,1 per mille della popolazione risultante dall'ultimo censimento ISTAT ovvero se sia consistito nella distruzione o riduzione del valore di titoli di entità complessiva superiore allo 0,1 per mille del prodotto interno lordo.

6) La punibilità per i fatti previsti dal primo e terzo comma è estesa anche al caso in cui le informazioni riguardino beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi.

7) La punibilità per i fatti previsti dal primo e terzo comma è esclusa se le falsità o le omissioni non alterano in modo sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene. La punibilità è comunque esclusa se le falsità o le omissioni determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5 per cento o una variazione del patrimonio netto non superiore all'1 per cento.

8) In ogni caso il fatto non è punibile se conseguenza di valutazioni estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al 10 per cento da quella corretta.

9) Nei casi previsti dai commi settimo e ottavo, ai soggetti di cui al primo comma sono irrogate la sanzione amministrativa da dieci a cento quote e l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese da sei mesi a tre anni, dall'esercizio dell'ufficio di amministratore, sindaco, liquidatore, direttore generale e dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, nonché da ogni altro ufficio con potere di rappresentanza della persona giuridica o dell'impresa".

Lungi dal voler delineare un quadro esauriente dei reati in materia di false comunicazioni sociali, ci si limiterà ad evidenziare alcuni profili che sono stati sottolineati, con preoccupazione, dagli organismi internazionali preposti alla valutazione della normativa italiana anticorruzione (cfr., *infra*, IV, 8.7.1.). La materia è stata oggetto di un'importante riforma realizzata dal d. lgs. 61/02, il quale ha introdotto i due attuali artt. 2621 e 2622 c.c.: il primo contempla una fattispecie di natura contravvenzionale, strutturata come un reato di pericolo, il secondo prevede, invece, due fattispecie delittuose, due reati di danno, in quanto si consumano nel momento in cui viene cagionato "un *danno patrimoniale* alla società, ai soci o ai creditori". Quest'ultimo elemento permette di determinare l'applicazione dell'una o dell'altra norma incriminatrice, oltre a fondare la giustificazione del differente trattamento sanzionatorio stabilito dalle due disposizioni: infatti, ai sensi dell'art. 2621 c.c. il fatto è punito con l'arresto fino a 2 anni, mentre l'art. 2622 comma 1 c.c. dispone la reclusione da 6 mesi a 3 anni e l'art. 2622 comma 3 c.c.[229] (che disciplina l'ipotesi in cui il fatto sia commesso nell'ambito delle società con azioni quotate) la reclusione da 1 a 4 anni, cornice edittale estensibile ad un minimo di 2 anni e ad un massimo di 6 anni di reclusione nel caso in cui sia arrecato un "grave nocumento ai risparmiatori" (art. 2622 comma 4 c.c.), espressione il cui significato è chiarito dal quinto comma della disposizione. E' evidente che nella maggior parte dei casi la prova del nesso di causalità che deve sussistere tra la falsa od omessa informazione ed il danno patrimoniale subito dai singoli soggetti passivi sarà molto ardua, al limite della *probatio diabolica*[230].

E' importante ricordare che, ai sensi dell'art. 2621 commi 3 e 4 c.c. e dell'art. 2622 commi 7 e 8 c.c., la punibilità è esclusa "se le falsità o le omissioni non

---

[229] Sulla natura di reato autonomo o di circostanza aggravante dell'art. 2622 comma 3 c.c. la dottrina è divisa: per la prima soluzione cfr. R. ZANNOTTI, *Il nuovo diritto penale dell'economia: reati societari e reati in materia di mercato finanziario*, Milano, 2008, p. 122, M. BELLACOSA, *Disposizioni penali in materia di società e di consorzi*, cit., p. 5551 e L. FOFFANI, *La nuova disciplina delle false comunicazioni sociali (artt. 2621 e 2622)*, in A. GIARDA - S. SEMINARA (a cura di), *I nuovi reati societari: diritto e processo*, Padova, 2002, p. 241; per la seconda soluzione cfr. A. PERINI, *Prime osservazioni sui profili penali della nuova legge sul risparmio*, in *Giur. it.*, 2006, p. 878, e M. MALAVASI, *I nuovi reati societari*, Milano, 2008, p. 36 ss..

[230] Cfr. L. FOFFANI, *La nuova disciplina delle false comunicazioni sociali (artt. 2621 e 2622)*, cit., p. 301.

alterano in modo sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene. La punibilità è comunque esclusa se le falsità o le omissioni determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5 per cento o una variazione del patrimonio netto non superiore all'1 per cento. In ogni caso il fatto non è punibile se conseguenza di valutazioni estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al 10 per cento da quella corretta". Con l'introduzione di queste *soglie di punibilità*, il d. lgs. 61/02 ha ridotto sensibilmente la portata applicativa delle norme incriminatrici dei fatti di false comunicazioni sociali. Questa scelta ha avuto il merito di escludere la punibilità di quelle fattispecie che, per la lieve entità della falsificazione o dell'omissione delle informazioni, possano essere considerate come meramente bagatellari, ma, d'altro canto, ha consentito che qualsiasi malversazione che non superi le soglie di punibilità sia considerata penalmente lecita e, sostanzialmente, esente da sanzioni efficaci[231], non potendo essere realmente considerate tali "la sanzione amministrativa da dieci a cento quote e l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese da sei mesi a tre anni, dall'esercizio dell'ufficio di amministratore, sindaco, liquidatore, direttore generale e dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, nonché da ogni altro ufficio con potere di rappresentanza della persona giuridica o dell'impresa" (artt. 2621 comma 5 e 2622 comma 9 c.c.), le quali hanno trasformato queste fattispecie in illeciti amministrativi[232].

Esaminati i profili sanzionatori degli artt. 2621 e 2622 c.c., pare il caso di sottolineare, in relazione all'elemento soggettivo, come entrambi richiedano, accanto al dolo specifico "di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto", il dolo intenzionale "*di ingannare i soci o il pubblico*": evidentemente questo requisito potrà essere integrato con maggiori difficoltà nel caso in cui l'illecito venga perpetrato

[231] Cfr. R. ZANNOTTI, *Il nuovo diritto penale dell'economia: reati societari e reati in materia di mercato finanziario*, cit., p. 167.

[232] Per la dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2621 commi 3 e 4 c.c., sollevata in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 117 Cost. e all'art. 8 ("Disposizioni in materia di contabilità") della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997, cfr. Corte Cost., 26 maggio - 1 giugno 2004, n. 161.

nell'ambito di società non quotate.

Infine, merita una rapida analisi il regime di procedibilità predisposto dalle due norme. Se per la contravvenzione di cui all'art. 2621 c.c. è prevista la perseguibilità d'ufficio, ai sensi dell'art. 2622 c.c. - con la sola eccezione dei fatti commessi nell'ambito di società quotate (art. 2622 comma 3 c.c.) - il regime di procedibilità è quello della querela. Questa soluzione ha destato non poche perplessità, considerando le maggiori difficoltà che a questa scelta normativa sono collegate in riferimento all'accertamento dei reati e alla punibilità dei loro autori. A tal proposito si è infatti affermato che "il creditore non è danneggiato dalle false comunicazioni sociali, ma dall'insolvenza; se viene pagato non sporgerà querela. I soci di minoranza di solito ignorano le falsità contabili, ma se anche le conoscessero verrebbero tacitati. Il socio di maggioranza di solito è il mandante e il beneficiario del reato (altrimenti, invece di denunciare l'amministratore, lo sostituirebbe), sicché stabilire la perseguibilità del falso in bilancio a querela dell'azionista è come pretendere la perseguibilità del furto a querela del ladro[233]". Inoltre, è evidente la peculiarità, per non dire la stranezza, del differente regime di procedibilità sussistente tra una meno grave contravvenzione, perseguibile d'ufficio, e un più grave delitto, perseguibile a querela[234].

12.2. Il riciclaggio: il problema dell'autoriciclaggio

Il riciclaggio rileva ai fini di questa trattazione poiché è il tipico reato idoneo ad occultare i fatti di corruzione, in quanto consiste, in sostanza, nella sostituzione o nel trasferimento di denaro, beni o altre utilità, provenienti da un delitto non colposo, o nella dissimulazione o nel mascheramento di tale provenienza. In Italia esso è represso dall'art. 648-*bis* c.p., introdotto dal d. l. 59/78 e successivamente più volte modificato, che così dispone:

"1) Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre

[233] Cfr. P. DAVIGO*, Per non dimenticare*, in G. BARBACETTO - P. GOMEZ - M. TRAVAGLIO, *Mani Pulite: la vera storia, 20 anni dopo*, Milano, 2012, p. XIX.

[234] Cfr. E. GARAVAGLIA, *La tutela penale dell'informazione societaria e gli abusi di informazioni*, in A. ALESSANDRI (cura di), *Reati in materia economica*, in F. PALAZZO - C.E. PALIERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2012, p. 26.

utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a euro 15.493.

2) La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.

3) La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita le pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.

4) Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648"[235].

Nel rispetto delle finalità di questa trattazione, si concentrerà l'attenzione su un singolo elemento del delitto di riciclaggio, il quale ha attirato l'attenzione degli organismi internazionali preposti alla valutazione della normativa italiana di contrasto alla corruzione (cfr., *infra*, IV, 8.7.1.). L'art. 648-*bis* c.p. contiene una clausola di esclusione, in base alla quale non può essere punito per riciclaggio chi abbia concorso nel reato presupposto, cioè in quel reato dal quale provengano il denaro, i beni o le altre utilità che costituiscono l'oggetto materiale della condotta. Ovviamente, se presupposto negativo del delitto di cui all'art. 648-*bis* c.p. è l'assenza del concorso nel reato principale, allo stesso modo, per un ragionamento *a fortiori*, non dovrà esserci coincidenza tra l'autore di quest'ultimo e quello del delitto di riciclaggio[236]. Tutto ciò può essere sintetizzato affermando che l'ordinamento italiano esclude la rilevanza penale del c.d. "*autoriciclaggio*", facendo del delitto di cui all'art. 648-*bis* c.p. una fattispecie a *soggettività ristretta*.

La *ratio* fondatrice di questa scelta può essere compresa alla luce del *principio di consunzione*, cioè "dell'idea che la commissione di un reato che sia astrattamente funzionale ad un altro e più grave reato comporta l'*assorbimento* del primo reato nel reato più grave[237]". E' proprio questo principio che sta "alla base delle norme che sanciscono la non punibilità di questo o quel fatto nei confronti di chi, come autore o partecipe, abbia realizzato un *reato cronologicamente precedente* […]: la repressione del fatto antecedente esaurisce infatti il disvalore complessivo e il relativo bisogno di punizione, posto che il fatto successivo rappresenta un normale

[235] L'ultimo comma dell'art. 648 c.p. ("Ricettazione") così dispone: "Le disposizioni di questo articolo si applicano anche quando l'autore del delitto da cui il denaro o le cose provengono non è imputabile o non è punibile ovvero quando manchi una condizione di procedibilità riferita a tale delitto".

[236] Cfr. F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale: delitti contro il patrimonio*, II, Padova, 2009, p. 253.

[237] Cfr. G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Manuale di Diritto Penale. Parte Generale*, Milano, 2006, p. 391.

sviluppo della condotta precedente, attraverso il quale l'agente o consegue i vantaggi perseguiti attraverso il primo fatto […] ovvero ne mette al sicuro i risultati[238]". In questo senso, dunque, si può ritenere che il riciclaggio costituisca un *post factum* non punibile del delitto presupposto, nel caso in cui vi sia concorso o coincidenza tra gli autori.

Non facile è la delineazione del confine tra le condotte concorrenti nel reato presupposto e quelle che, invece, rientrano nell'ambito della norma incriminatrice del riciclaggio. Due sono, a tal proposito, i criteri maggiormente utilizzati. Il primo ha natura temporale e collega il concorso nel reato presupposto al fatto che l'accordo finalizzato alla successiva attività di riciclaggio, attraverso la quale il soggetto è associabile a detto reato, sia stipulato prima della consumazione del delitto presupposto stesso; nel caso in cui, invece, tale accordo segua la consumazione del reato principale, si dovrebbe prevedere la punibilità del soggetto per riciclaggio. Il secondo criterio è stato accolto da una recente sentenza della Cassazione, in base alla quale "al fine di distinguere il concorrente dal riciclatore non basta il ricorso al criterio "temporale", giacché occorre, in più, che si proceda a verificare, caso per caso, se la preventiva assicurazione di "lavare" il denaro abbia realmente influenzato o rafforzato, nell'autore del reato principale, la decisione di delinquere[239]". In altri termini, questo secondo criterio si fonda sulla determinazione causale tipica del concorso di persone: in particolare, si avrebbe concorso nel caso in cui vi sia stato un contributo causale che abbia suscitato o rafforzato nell'autore del reato presupposto, sotto il profilo morale o materiale, il proposito criminale; nel caso contrario, si dovrebbe riconoscere la punibilità del soggetto per il delitto di cui all'art. 648-*bis* c.p.[240].

L'esclusione dell'autoriciclaggio ha come effetto positivo di evitare un

---

[238] Cfr. G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Manuale di Diritto Penale. Parte Generale*, cit., p. 395.

[239] Cfr. Cass. pen., Sez. V, 10 gennaio 2007, n. 8432.

[240] Cfr. R. ACQUAROLI, *Il riciclaggio*, in F. VIGANÒ - C. PIERGALLINI (a cura di), *Reati contro la persona e contro il patrimonio*, in F. PALAZZO - C.E. PALIERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2011, p. 810, L. D. CERQUA, *Il delitto di riciclaggio dei proventi illeciti (art. 648-bis c.p.)*, in E. CAPPA - L. D. CERQUA, *Il riciclaggio del denaro: il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Milano, 2012, p. 59 e G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale* (Vol. II, Tomo secondo), Bologna, 2008, p. 252.

aggravamento quasi automatico della pena nel caso di commissione di un delitto presupposto, posto che la formulazione dell'art. 648-*bis* c.p. ha una formulazione ampia, tale da ricomprendere molte condotte di impiego del denaro, dei beni o delle altre utilità il cui disvalore potrebbe essere limitato[241]. E' evidente, ad ogni modo, che l'introduzione della punibilità dell'autoriciclaggio avrebbe la conseguenza di incrementare l'effettività della normativa antiriciclaggio, così come avrebbe positive ripercussioni in un'ottica general-preventiva[242], facendo cessare quello è stato definito come "beneficio" o "privilegio" dell'autoriciclaggio[243].

12.3. L'abuso d'ufficio (cenni)

Pare il caso di concludere la nostra analisi menzionando un delitto che - pur non essendo direttamente collegabile al fenomeno corruttivo e pur non costituendo né oggetto di considerazione degli organismi internazionali incaricati di valutare la normativa italiana anticorruzione, né, di fatto, oggetto di riforma - ricopre un ruolo fondamentale nell'ambito dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, anche in quanto delitto "spia", o "civetta[244]", dei fatti di corruzione, costituendo un'ipotesi di reato dalla quale si originano molte indagini più complesse. Stiamo parlando del delitto di cui all'art. 323 c.p. ("Abuso di ufficio"), che così dispone:

> "1) Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico sevizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.
>
> 2) La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante

[241] Cfr. A. COSSEDDU, *Riciclaggio: complessità di un percorso normativo*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 3643.

[242] A questo proposito vi è stato chi ha cercato di interpretare restrittivamente la portata della clausola di esclusione, sancendo la punibilità di tutti coloro che abbiano partecipato al reato presupposto con modalità diverse rispetto a quelle volte a dissimulare la provenienza illecita del denaro. In altri termini, secondo questo orientamento, la punibilità sarebbe esclusa solo nel caso in cui il soggetto abbia partecipato al reato presupposto proprio con il ruolo di riciclatore: cfr. G. MORGANTE, *Riflessioni su taluni profili problematici dei rapporti tra fattispecie aventi ad oggetto operazioni su denaro o beni di provenienza illecita*, in *Cass. pen.*, 1998, p. 2518 ss..

[243] Cfr. R. ACQUAROLI, *Il riciclaggio*, cit., p. 809.

[244] Cfr. A. MANNA, *Abuso d'ufficio e conflitto d'interessi nel sistema penale*, Torino, 2004, p. 26.

gravità".

In particolare, tale norma ha il merito di sanzionare, risultando integrati gli altri requisiti della fattispecie, il pubblico agente che procuri un "ingiusto vantaggio patrimoniale" oppure arrechi un "danno ingiusto" ad un altro soggetto: questi due elementi costituiscono proprio il fine che il corruttore intende perseguire attraverso la dazione o la promessa dell'indebita utilità. Sulla base di questa premessa, si comprende allora come l'art. 323 c.p. funga da strumento di repressione per quei fatti rispetto ai quali sia accertato uno di questi due elementi, ma manchi la prova della dazione o dell'accettazione della promessa dell'utilità indebita, per quei fatti, cioè, che, pur potendo essere potenzialmente qualificabili come corruttivi, vengono derubricati in abuso d'ufficio a causa di difficoltà probatorie. In altri termini, l'art. 323 c.p. può essere considerato come una norma idonea a raccogliere nel suo campo d'applicazione tutti quei fatti che sarebbero ipoteticamente sanzionabili ai sensi degli artt. 318 e ss. c.p., ma in relazione ai quali, a causa delle dinamiche occulte ed omertose che avvolgono gli accordi corruttivi, la magistratura inquirente si scontra con insuperabili difficoltà di ordine probatorio.

In questa prospettiva, la riforma in senso restrittivo dell'art. 323 c.p., attuata con la l. 234/97 - la quale, oltre oltre ad aver escluso la punibilità del pubblico agente nel caso in cui versi in dolo eventuale o ponga in essere la condotta criminale attraverso l'eccesso di potere, ha correlato l'"ingiusto vantaggio" al requisito della "patrimonialità"[245] - ha contribuito a diminuire l'effettività della norma incriminatrice dell'abuso d'ufficio, con importanti ripercussioni negative anche nell'ambito della lotta alla corruzione.

[245] Cfr. E. INFANTE, in A. CADOPPI - S. CANESTRARI - A. MANNA - M. PAPA, *Trattato di diritto penale. Parte speciale* (Vol. II). *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008, p. 304 ss..

CAPITOLO II

LE FONTI INTERNAZIONALI E GLI OBBLIGHI INCRIMINATORI

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. L'evoluzione della produzione normativa internazionale: tra l'individuazione dei beni giuridici da tutelare e la previsione di fattispecie da incriminare - 2.1. La Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, c.d. "Convenzione PIF" (Unione europea) - 2.2. Il Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, c.d. "Protocollo di Dublino" (Unione europea) - 2.3. La Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (Unione europea) - 2.4. Il Secondo Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Unione europea) - 2.5. La Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (OCSE) - 2.6. L'Azione comune 98/742/GAI e la Decisione quadro 2003/568/GAI (Unione europea) - 2.7. La Convenzione penale sulla corruzione (Consiglio d'Europa) - 2.8. Il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione (Consiglio d'Europa) - 2.9. La Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (ONU) - 2.10. La Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione (ONU) - 3. Alcune considerazioni - 4. Sintesi schematiche - 5. Le diverse fattispecie del reato di corruzione: verso un tentativo di sintesi - 5.1. Corruzione attiva - corruzione passiva - 5.2. Corruzione di pubblici ufficiali nazionali - corruzione di pubblici ufficiali non nazionali - 5.3. Corruzione nel settore pubblico - corruzione nel settore privato - 5.4. L'elemento soggettivo e l'anticipazione della tutela - 5.5 Il tentativo di sintesi - 6. Oltre la criminalizzazione della corruzione: il completamento dell'azione repressiva penale - 6.1. Il traffico d'influenza - 6.2. I reati collegati alla corruzione - 6.3. La responsabilità delle persone giuridiche per fatti di corruzione - 6.4. Le sanzioni e la prescrizione.

1. Premessa

Si è affermato in dottrina che, dal 1975, "sono intervenute per disciplinare la corruzione - da punti di vista diversi ma non sempre necessariamente complementari ed omogenei - tutte le istituzioni internazionali dotate di competenze normative o para-normative in materia economica. Nell'ordine, hanno profuso il loro impegno: le Nazioni Unite (ONU), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo in Europa (OCSE), la Camera del commercio internazionale, le Comunità europee prima e l'Unione europea (UE) poi, il Consiglio d'Europa (CDE), la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale (FMI), l'Organizzazione mondiale del Commercio

(OMC), […]. Imprecisabile rimane il numero di raccomandazioni, dichiarazioni, risoluzioni, posizioni comuni, rapporti adottati in materia[246]".

Come si intuisce dall'estratto appena riportato, il complesso delle fonti sovranazionali in materia di corruzione è vasto ed articolato. Molteplici sono le ragioni che hanno indotto la Comunità internazionale ad occuparsi del problema: dalla volontà di tutelare il mercato globale e la concorrenza, alla necessità di proteggere le fondamenta stesse dello Stato di diritto.

In questo primo capitolo si intende proporre un quadro generale delle convenzioni internazionali che si occupano, più o meno direttamente, del fenomeno corruttivo, tenendo in particolare considerazione quegli atti la cui efficacia può (e dovrebbe) estendersi nel nostro ordinamento[247].

In particolare l'analisi sarà sviluppata in due diversi momenti. Ci si concentrerà, inizialmente, sull'ingente produzione normativa di diritto internazionale che ha caratterizzato il passaggio dal vecchio al nuovo millennio, andando a focalizzare l'attenzione sulle singole *fonti* ed, in particolare, sulle finalità che esse intendono perseguire, limitandosi, per il resto, a fornire le coordinate fondamentali degli obblighi incriminatori predisposti per contrastare la corruzione. Successivamente, dopo essere proceduti di strumento normativo in strumento normativo, si cambierà la prospettiva della nostra analisi e ci si concentrerà, questa volta, sulle varie *tematiche* toccate dalle fonti internazionali: gli sforzi saranno soprattutto indirizzati a far emergere, attraverso un esame comparato, i tratti comuni ai vari strumenti, nella ricerca di una sintesi della disciplina internazionale utile, poi, per guidare e valutare l'adeguamento delle legislazioni dei singoli Stati.

---

[246] Cfr. S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente,* Napoli, 1999, p. 149.

[247] Sono dunque escluse, in questo senso, convenzioni che, pur importanti, non sono rilevanti per il nostro diritto, se non come possibili fonti di ispirazione per riforme normative, in quanto la loro efficacia si estende in aree geografiche diverse dalla nostra. Si pensi, in particolare alla *Convenzione interamericana contro la corruzione*, promossa dall'Organizzazione degli Stati americani e adottata il 29 marzo 1996, e la *Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla corruzione*, elaborata nell'ambito dell'Unione africana e adottata il 14 luglio 2003.

2. L'evoluzione della produzione normativa internazionale: tra l'individuazione dei beni giuridici da tutelare e la previsione di fattispecie da incriminare

Solo a partire dalla metà degli anni Novanta si è assistito ad un concreto sforzo della Comunità internazionale nella lotta alla corruzione. Invero, la percezione della portata non meramente nazionale del fenomeno criminale si era già sviluppata, per lo meno, nei primi anni Settanta: a questo periodo, infatti, risalgono alcuni dei più gravi casi di corruzione su scala *mondiale*[248], sintomi di un morbo che si era diffuso soprattutto a causa dell'internazionalizzazione degli scambi derivante dalla sempre più marcata globalizzazione dell'economia e della finanza, fenomeno di per sé potenzialmente positivo, ma inevitabilmente accompagnato dallo sviluppo di una nuova criminalità internazionale. Dinanzi a tale situazione, la reazione normativa a livello sovranazionale fu caratterizzata da una ineffettività pressoché totale[249], alla quale si iniziò a porre rimedio, come accennato, solo a partire dalla metà degli anni Novanta.

Probabilmente non a caso, la rinnovata azione della Comunità internazionale si sviluppò in seguito all'emersione di gravissimi casi di corruzione - si pensi, su tutte, alla vicenda di "Tangentopoli" in Italia - che rese evidente, e non più negabile, come il fenomeno corruttivo avesse perso, almeno in parte, la sua originaria natura pulviscolare ed avesse acquisito invece una nuova dimensione *sistemica*, che coinvolgeva ampi settori delle strutture politiche ed amministrative dei Paesi[250]. Accanto a questa presa di coscienza, si iniziò a ragionare secondo nuove prospettive sulla natura dei beni giuridici che potevano costituire oggetto di lesione da parte dei

[248] In particolare, per quanto riguarda l'Italia, cfr. Corte Cost., 2 agosto 1979, *Procedimento di accusa nei confronti di Gui Luigi, Tanassi Mario e altri*, in *Giur. cost.*, 1979, II, p. 103 ss.. Si tratta del caso *Lockeed,* uno scandalo che portò all'accertamento del pagamento di tangenti da parte della azienda *Lockeed*, specializzata nella produzione di velivoli militari, a varie autorità di diversi Paesi (oltre all'Italia, Paesi Bassi, Germania Ovest, Giappone). La vicenda condusse alla condanna del Ministro della Difesa italiana per corruzione passiva e fu la causa scatenante le dimissioni del Presidente della Repubblica Giovanni Leone.

[249] Sulle prime iniziative delle Nazioni Unite, in particolare sulla *Risoluzione del 1975* e sul P*rogetto di Accordo sui pagamenti illeciti del 1979*, nonché sul *Progetto di Codice di condotta delle società transnazionali* e sulla limitata azione posta in essere dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, dalla Camera del Commercio Internazionale e dalle Comunità europee, cfr. S. MANACORDA, *La corruzione internazionale*, cit., p. 147 ss..

[250] Sul punto, vedi F. CINGARI, *Possibilità e limiti del diritto penale nel contrasto alla corruzione*, in F. PALAZZO (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011, p. 24.

reati di corruzione: essi non venivano più individuati solamente nel libero mercato e nella concorrenza, così come invece era avvenuto nei decenni precedenti, ma venivano anche riconosciuti nella fiducia nella legalità delle istituzioni e nel funzionamento stesso dello Stato di diritto. A beni giuridici prettamente privatistici si affiancarono, dunque, anche quelli pubblicistici[251].

Iniziava, così, ad essere sempre più avvertita la necessità di ricorrere a strumenti *comuni* di lotta alla corruzione che potessero fungere sia da argine alla sua diffusione, sia da base per sviluppare una futura armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia, quantomai necessaria alla luce della criminalità transnazionale che tendeva a insediare le proprie radici, ma non i propri rami, soprattutto in quegli ordinamenti dove la capacità repressiva era meno efficace.

2.1. La Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, c.d. Convenzione PIF (Unione europea)

E' in questo contesto che venne alla luce la *Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee* (c.d. "*Convenzione PIF*")[252], stipulata a Bruxelles il 26 luglio 1995. In realtà essa, ai fini del presente elaborato, non rileva direttamente, in quanto non fa espliciti riferimenti alla corruzione, ma si propone come strumento esclusivamente finalizzato a combattere le condotte fraudolente lesive degli interessi finanziari delle Comunità europee: poiché, però, questa Convenzione costituì il presupposto dell'adozione del più interessante *Protocollo di Dublino*, sul quale si dirà tra breve, pare utile individuarne i profili più significativi.

La Convenzione PIF è fondata su di una considerazione che sarà comune a tutti gli strumenti successivi: non è più sufficiente combattere i vari fenomeni criminali solo a livello nazionale, essendo ormai divenuto indispensabile fornire un'adeguata risposta a tali fatti anche a livello *internazionale*. E' questa la ragione che sta alla base della previsione degli obblighi di incriminare - e, nello specifico, di

[251] Cfr. S. MANACORDA, *La corruzione internazionale*, cit., p. 183 e F. CINGARI, *Possibilità e limiti del diritto penale*, cit., p. 24.
[252] Cfr., *infra,* Allegato II, 1..

punire con *sanzioni* penali effettive, proporzionate e dissuasive - le *condotte fraudolente* lesive degli *interessi finanziari* delle Comunità europee. Tali condotte sono elencate nell'art. 1.

Interessante, soprattutto perché sarà ripreso dagli strumenti UE successivi e perché fungerà da modello ispiratore della futura responsabilità delle persone giuridiche (cfr., *infra*, II, 6.3.), è l'art. 3, ai sensi del quale "ciascuno Stato membro prende le misure necessarie per consentire che i *dirigenti delle imprese* ovvero qualsiasi persona che eserciti il potere di decisione o di controllo in seno ad un'impresa possano essere dichiarati *penalmente responsabili*, secondo i principi stabiliti dal diritto interno, per gli atti fraudolenti commessi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità, quali definiti all'articolo 1, commessi da persona soggetta alla loro autorità per conto dell'impresa". Secondo questa norma, dunque, i dirigenti d'impresa non risponderanno penalmente solo degli atti personali, ma anche nel caso in cui abbiano violato un obbligo di vigilanza o controllo (*culpa in vigilando*).

Un ultimo rilievo merita la previsione, contenuta in una delle versioni preliminari della Convenzione[253] e poi non confermata nel testo finale, della corruzione del funzionario come circostanza aggravante del delitto di frode ai danni degli interessi finanziari delle Comunità europee.

La Convenzione PIF è entrata in vigore il 17 ottobre 2002.

2.2. Il Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, c.d. "Protocollo di Dublino" (Unione europea)

Se ai fini della presente trattazione l'importanza della Convenzione PIF è limitata, molto più interessante è invece il suo primo Protocollo, stipulato a Dublino il 27 settembre 1996 (c.d. "*Protocollo di Dublino*")[254]. Esso è fondato su due presupposti: a) "gli interessi finanziari delle Comunità europee possono essere lesi o minacciati" da illeciti quali quelli di "corruzione in cui risultano coinvolti funzionari sia nazionali che comunitari"; b) "il diritto penale di vari Stati membri in materia di

[253] Cfr. art. 4 paragrafo 2 della *Proposta di Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità*, in *G.u.c.e.*, n. C 216, 6 agosto 1994, p. 16, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1994:216:FULL:IT:PDF.

[254] Cfr., *infra*, Allegato II, 2..

reati connessi all'esercizio di funzioni pubbliche in generale e di corruzione in particolare disciplina soltanto gli atti commessi da funzionari *nazionali*, o in cui essi risultano coinvolti, e non contempla affatto, ovvero soltanto in casi eccezionali, la condotta di funzionari comunitari o funzionari di altri Stati membri"[255]. Il Protocollo, dunque, nasce con l'intento di armonizzare le legislazioni nazionali, nel senso di rendere punibile da parte dei singoli Stati il reato di corruzione (oltre che i reati di cui all'art. 1 della Convenzione PIF), anche nel caso in cui soggetto attivo sia un funzionario *comunitario* o di *altro Stato membro* (art. 4)[256]. In particolare, il "funzionario comunitario" è individuato dall'art. 1 in "qualsiasi persona che rivesta la qualifica di funzionario o di agente assunto per contratto ai sensi dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee" ed in "qualsiasi persona comandata dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o organismo privato presso le Comunità europee, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti delle Comunità europee; sono assimilati ai funzionari comunitari i membri e il personale degli organismi costituiti secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee cui non si applica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee". Per la definizione di "funzionario nazionale", invece, l'art. 1 rinvia alla disciplina proposta dai singoli diritti interni.

Se, dunque, soggetto attivo del reato può essere alternativamente un funzionario nazionale, comunitario o di altro Stato membro, è ora il caso di osservare

[255] Sul punto si veda il Preambolo del Protocollo di Dublino.

[256] L'art. 4 paragrafo 1 dispone che "ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché ai sensi del diritto penale nazionale le qualificazioni degli illeciti che corrispondono a una delle condotte di cui all'articolo 1 della Convenzione e, commessi da suoi funzionari nazionali nell'esercizio delle loro funzioni, siano applicate allo stesso modo ai casi in cui gli illeciti vengono commessi da funzionari comunitari nell'esercizio delle loro funzioni". Il secondo comma prosegue disponendo che "ciascuno Stato membro prende le misure necessarie affinché ai sensi del diritto penale nazionale le qualificazioni di illeciti di cui agli artt. 2 e 3 (si tratta dei reati di corruzione passiva e attiva, n.d.a.), commessi da Ministri del governo, dai membri eletti del Parlamento, dai membri degli organi giudiziari supremi o dai membri della Corte dei conti nell'esercizio delle rispettive funzioni, o nei confronti di questi, siano applicabili allo stesso modo ai casi in cui gli illeciti sono commessi da membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee rispettivamente nell'esercizio delle loro funzioni, o nei confronti di questi".

come la fattispecie corruttiva venga delineata dal Protocollo. In primo luogo, fondamentale è la distinzione, ripresa da tutti gli strumenti normativi successivi, tra corruzione attiva e *passiva*. Quest'ultima consiste nel fatto del funzionario che "deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa, per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio" (art. 2). Sarà, invece, responsabile di corruzione *attiva* colui che "deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un terzo, un vantaggio di qualsiasi natura ad un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio" (art. 3). Va precisato che, ai sensi degli artt. 2 e 3 del Protocollo, i fatti di corruzione possono essere incriminati solo in quanto lesivi, effettivamente o potenzialmente, degli *interessi finanziari* delle Comunità europee.

L'art. 5 si occupa delle *sanzioni*. Gli Stati membri dovranno impegnarsi a conferire rilevanza penale non solo ai fatti appena descritti, ma anche alle condotte istigatrici e ai casi di complicità. Tutti questi comportamenti sono ritenuti "passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, comprendenti, almeno nei casi più gravi, pene privative della libertà che possono comportare l'estradizione", rimanendo comunque impregiudicata la possibilità di esperire azioni disciplinari nei confronti dei funzionari responsabili.

L'art. 7 estende la portata dell'art. 3 della Convenzione PIF, in materia di *responsabilità penale* dei *dirigenti delle imprese*, ai fatti di corruzione.

Il Protocollo di Dublino, come la Convenzione PIF, è entrato in vigore il 17 ottobre 2002.

2.3. La Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (Unione europea)

Abbiamo appena visto come il Protocollo di Dublino imponga obblighi di

incriminazione dei fatti di corruzione solo nel caso in cui essi siano lesivi, effettivamente o potenzialmente, degli interessi finanziari delle Comunità europee. Questa limitazione è apparsa sacrificare ingiustamente altri beni giuridici - in particolar modo il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione - i quali non godevano di una autonoma tutela, potendo infatti essere protetti solo nel caso di contemporanea lesione degli interessi finanziari delle Comunità europee. Anche per rimediare a questa lacuna, allora, il 26 maggio 1997 fu stipulata a Bruxelles la *Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea* (da ora in avanti, *Convenzione Bruxelles 1997*)[257]. L'intenzione di superare il Protocollo di Dublino emerge anche dallo stesso testo della Convenzione: "ai fini del miglioramento della cooperazione giudiziaria in materia penale fra gli Stati membri, occorre *andare oltre* il suddetto Protocollo e stabilire una convenzione che riguardi tutti gli atti di corruzione nei quali sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o funzionari degli Stati membri in genere[258]".

Il contenuto della Convenzione Bruxelles 1997 è pressoché identico a quello del Protocollo di Dublino. Una delle poche differenze significative riguarda, appunto, l'*eliminazione* del riferimento alla necessaria lesione, effettiva o potenziale, degli interessi finanziari delle Comunità europee negli articoli 2 e 3 che, anche in questo strumento normativo, definiscono, in termini analoghi a quelli già visti nel sotto-paragrafo precedente, i reati di corruzione passiva e attiva.

La Convenzione Bruxelles 1997 è entrata in vigore il 28 settembre 2005.

In questa sede è opportuno svolgere una considerazione riguardante la natura degli strumenti scelti in sede comunitaria per combattere la corruzione. I due atti fino ad ora analizzati sono convenzioni che rientravano nel c.d. "Terzo Pilastro" di Maastricht[259], con la conseguenza che, per la loro entrata in vigore, dal momento della stipulazione, sarebbe stato necessario attendere il deposito degli strumenti

[257] Cfr., *infra*, Allegato II, 4..
[258] Cfr. il terzo *Considerando* della Convenzione.
[259] Esso trovava la sua disciplina nel titolo VI del *Trattato sull'Unione europea*. In seguito al *Trattato di Lisbona*, venuto meno il c.d. "Terzo Pilastro", le relative disposizioni sono state sostituite dagli artt. 82-89 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea* (TFUE).

nazionali di ratifica: in questo modo, dunque - ed a differenza di quanto sarebbe avvenuto nel caso di ricorso agli strumenti propri del diritto comunitario, cioè ai regolamenti e alle direttive - si limitava l'effettività dell'azione di contrasto al fenomeno corruttivo[260], in quanto mediamente i tempi necessari ai parlamenti nazionali per approvare le leggi di ratifica erano, e sono, piuttosto lunghi[261].

2.4. Il Secondo Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Unione europea)

Ragionamenti analoghi possono essere effettuati anche in relazione al *Secondo Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*[262], stipulato pochi giorni dopo la Convenzione Bruxelles 1997, il 19 giugno. Esso, infatti, è entrato in vigore solo il 19 maggio 2009, anche a causa di un ritardo della sua ratifica da parte italiana, avvenuta solo nel 2008 (cfr., *infra*, III, 2.3.).

L'obiettivo di questo strumento normativo è quello di proteggere gli interessi finanziari delle Comunità europee dalla minaccia proveniente dagli atti compiuti per conto di persone giuridiche e da quelli finalizzati al riciclaggio dei proventi di attività illecite[263]. Due, dunque, sono le linee di intervento richieste agli Stati membri. Da un lato si impone l'obbligo di conferire rilevanza penale al *riciclaggio* di danaro (art. 2).

Dall'altro, l'art. 3 paragrafo 1, evidenzia la necessità che sia prevista la *responsabilità* - la cui natura non è meglio specificata - delle *persone giuridiche* in relazione ai delitti di frode, corruzione attiva e riciclaggio di danaro "commessi a loro beneficio da qualsiasi persona che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, che detenga un posto dominante in seno alla persona giuridica, basati": a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o; b) sull'autorità di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o; c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica. E' altresì previsto

[260] Cfr. F. VIGANÒ, *Fonti europee e ordinamento italiano*, in *Dir. pen. proc*., Milano, speciale settembre 2011, p. 11 e S. MANACORDA, *La corruzione internazionale*, cit., p. 217.

[261] Infatti, come visto, la Convenzione PIF e il Protocollo di Dublino sono entrati in vigore solo il 17 ottobre 2002, mentre la Convenzione Bruxelles 1997 è entrata in vigore il 28 settembre 2005.

[262] Cfr., *infra*, Allegato II, 3..

[263] Cfr. Preambolo del Protocollo.

l'obbligo di configurare la responsabilità degli enti in relazione ai casi di complicità, istigazione a commettere tale frode, corruzione attiva o riciclaggio di danaro o di tentativo di commettere tale frode. In aggiunta a tutto ciò, il secondo paragrafo dell'art. 3 dispone che ciascuno Stato membro adotti "le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di uno dei soggetti di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la perpetrazione di una frode, di un atto di corruzione attiva o di riciclaggio di danaro a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità". L'ultimo paragrafo, infine, si preoccupa di non escludere l'esperibilità dell'azione penale contro le persone fisiche autrici, istigatrici o complici della frode, della corruzione attiva o del riciclaggio di danaro. L'art. 3 del Secondo Protocollo, come meglio si vedrà nel proseguo (cfr., *infra*, II, 6.3.), costituirà un modello per molte delle successive fonti internazionali che si occuperanno della responsabilità delle persone giuridiche.

Rilevante è anche l'art. 4, il quale indica alcune *sanzioni* - le quali, in generale, devono soddisfare, ancora una volta, i requisiti di effettività, proporzionalità e dissuasività, potendo indifferentemente avere natura penale o amministrativa e potendo, altresì, avere o meno natura pecuniaria -, che gli Stati membri devono prevedere come irrogabili alle persone giuridiche. Esse sono: a) le misure di esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico; b) le misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale; c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; d) i provvedimenti giudiziari di scioglimento.

Infine, l'art. 5 riconosce l'importanza della *confisca* degli strumenti e dei proventi della frode, della corruzione e del riciclaggio di danaro, nonché dei beni aventi un valore corrispondente a tali proventi.

2.5. La Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (OCSE)

Come già accennato, l'attività normativa internazionale non si sviluppò

solamente in seno all'Unione europea. Ne è testimonianza la *Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali*[264], stipulata il 17 dicembre 1997, nell'ambito dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Come prevedibile, l'obiettivo principale di questo strumento normativo è quello di tutelare il libero mercato e lo sviluppo economico dalla corruzione, vista come "un fenomeno diffuso nelle operazioni economiche internazionali, ivi comprese le operazioni commerciali e gli investimenti, che desta serie preoccupazioni morali e politiche, mina la corretta gestione degli affari pubblici e lo sviluppo economico e altera le condizioni internazionali in materia di concorrenza[265]".

La Convenzione considera solo il reato di corruzione *attiva*, definito dall'art. 1 come "il fatto di chi intenzionalmente offra, prometta o dia qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura, direttamente o per mezzo di intermediari, ad un pubblico ufficiale straniero, per lui o per un terzo, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale". E' evidente che l'intento di questa disposizione, così come quello delle fonti UE precedentemente analizzate, è quello di conferire rilevanza penale ai fatti di corruzione coinvolgenti pubblici ufficiali *stranieri*, definiti dal paragrafo 4 come "qualsiasi persona, nominata od eletta, che esercita una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria in un Paese straniero", o come "qualsiasi persona che esercita una funzione pubblica per un Paese straniero o per un ente pubblico o un'impresa pubblica di tale Paese", o, ancora, come "qualsiasi funzionario o agente di un'organizzazione internazionale pubblica". La volontà di combattere la corruzione internazionale è confermata dall'art. 5, ai sensi del quale "le indagini e l'azione penale per corruzione di pubblico ufficiale straniero (…) non devono essere influenzate da considerazioni di interesse economico nazionale, dai possibili effetti sulle relazioni con un altro Stato o dall'identità delle persone fisiche o giuridiche interessate".

[264] Cfr., *infra*, Allegato II, 7..
[265] Cfr. Preambolo della Convenzione OCSE.

Anche in questo strumento normativo è presente una norma, l'art. 2, che sancisce la *responsabilità* delle *persone giuridiche* (in caso di corruzione di un pubblico ufficiale straniero), ma in termini molto più sintetici rispetto a quanto osservato in relazione all'art. 3 del Secondo Protocollo. Estrema concisione caratterizza anche l'art. 3 paragrafo 2, il quale prevede che le *sanzioni* per gli enti - anche non penali, di natura pecuniaria o meno - debbono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Questi ultimi, del resto, sono gli stessi requisiti delle sanzioni che i legislatori nazionali dovranno comminare alle persone fisiche (art. 3 paragrafo 1): queste sanzioni comprendono anche pene privative della libertà sufficienti a consentire l'estradizione. Il terzo paragrafo del medesimo articolo, infine, impone agli Stati l'introduzione della *confisca* della "tangente" e dei proventi derivanti dalla corruzione di un pubblico ufficiale straniero, o dei beni con valore equivalente a tali proventi.

La Convenzione, consapevole dell'importanza della *prescrizione* ai fini dell'efficacia e della dissuasività della sanzione, contiene un'apposita norma al riguardo, l'art. 6, secondo il quale il termine di decorso per le indagini ed il perseguimento del reato deve essere *adeguato*.

Completano il quadro gli articoli 7 e 8, i quali sanciscono l'obbligo di punire, rispettivamente, il *riciclaggio* di danaro (con sanzione penale) e le *irregolarità contabili* (con sanzione civile, amministrativa o penale).

Da segnalare, infine, l'art. 12, il quale predispone un programma di seguiti sistematici (*follow up*) per sorvegliare e promuovere la piena applicazione della Convenzione. Dell'attuazione di questa disposizione ci si occuperà a tempo debito (cfr., *infra*, IV, 3.).

La Convenzione OCSE è entrata in vigore il 15 febbraio 1999.

2.6. L'Azione comune 98/742/GAI e la Decisione quadro 2003/568/GAI (Unione europea)

Il 22 dicembre 1998, l'Unione europea inserì un altro tassello importante nel

suo disegno normativo anticorruzione. Con l'*Azione comune 98/742/GAI*[266] - anch'essa, come le convenzioni UE fino ad ora analizzate, strumento rientrante nel c.d. "Terzo Pilastro", ma, a differenza loro, atto di diritto derivato - l'Unione europea decise di promuovere l'armonizzazione delle legislazioni dei singoli Stati membri in un ambito rimasto, fino a quel momento, ignorato dagli accordi sovranazionali: la *corruzione nel settore privato*. Questa Azione comune fu sostituita, il 22 luglio 2003, dalla *Decisione Quadro 2003/568/GAI*[267], altro strumento rientrante nel c.d. Terzo Pilastro[268]. Sebbene il contenuto dei due atti sia simile, è importante rilevare come i beni giuridici tutelati si siano allargati nel corso di meno di cinque anni: nel nono *Considerando* della Decisione quadro in analisi si legge, infatti, che la corruzione costituisce "una minaccia allo S*tato di diritto*", oltre che, al solito, alla concorrenza e allo sviluppo economico. Questo riferimento allo Stato di diritto, non presente né nell'Azione comune 98/742/GAI né nelle precedenti convenzioni di cui si è fatta parola, è sicuramente sintomo di un mutamento di sensibilità rispetto ai beni giuridici che possono essere lesi dal fenomeno corruttivo.

Per quanto concerne la disciplina normativa, l'Azione comune e la Decisione quadro sono molto simili. Entrambe contengono l'obbligo di incriminare tanto la corruzione *attiva* quanto quella *passiva* nel settore privato[269]. La prima è descritta come il fatto, compiuto nell'ambito di attività professionali svolte presso entità con o senza scopo di lucro, di "promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un

[266] Cfr., *infra*, Allegato II, 5..

[267] Cfr., *infra*, Allegato II, 6..

[268] Le decisioni quadro, ai sensi dell'art. 34 paragrafo 2, lett. b) del vecchio Trattato sull'Unione europea (TUE) potevano essere adottate "per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Le decisioni quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta". Sul punto cfr. F. VIGANÒ, *Fonti europee e ordinamento italiano*, cit., p. 12, il quale ricorda la sentenza *Pupino* (Corte Giust. CE, 16 giugno 2005, Pupino, causa C-105/03) che ha sancito l'obbligo per il giudice nazionale di interpretare il diritto interno in conformità alle decisioni quadro, almeno nei casi in cui ciò sia consentito dal tenore letterale dello stesso diritto. L'Autore evidenzia come la pronuncia della Corte di Giustizia abbia, se non completamente uniformato, quanto meno avvicinato il regime giuridico delle decisioni quadro a quello delle direttive. Va sottolineato, infine, come il Legislatore europeo abbia, dopo le esperienze della Convenzione PIF e della Convenzione Bruxelles 1997, deciso di optare per strumenti più "agili" (non legati, cioè, alle ratifiche dei singoli Stati membri) per sviluppare la sua attività normativa.

[269] Poiché l'Azione comune 98/742/GAI è stata sostituita dalla Decisione quadro 2003/568/GAI, si farà riferimento alla formulazione delle disposizioni di quest'ultima.

intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura ad una persona, per essa stessa o per un terzo, che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, affinché essa compia o ometta un atto in violazione di un dovere". La seconda, invece, consiste nel fatto, commesso sempre nell'ambito di attività professionali svolte presso entità con o senza scopo di lucro, di "sollecitare o ricevere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura, oppure accettare la promessa di tale vantaggio, per sé o per un terzo, nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, per compiere o per omettere un atto, in violazione di un dovere" (art. 2 Decisione quadro 2003/568/GAI). Nell'ottica dell'ampliamento dei beni giuridici tutelati cui si è fatto cenno, può essere considerata la *temporaneità* dell'efficacia delle dichiarazioni attraverso le quali, ai sensi degli ultimi paragrafi dell'art. 2, gli Stati membri potevano limitare l'ambito di applicazione delle norme incriminatrici della corruzione nel settore privato alle sole condotte lesive, in concreto o in astratto, della concorrenza. Queste dichiarazioni, infatti, hanno avuto efficacia fino al 22 luglio 2010, data entro la quale il Consiglio avrebbe dovuto valutarne la proroga. Poiché esso è rimasto in silenzio sulla questione, l'efficacia delle dichiarazioni si ritiene essere cessata[270].

L'art. 3 si preoccupa di imporre agli Stati membri l'obbligo di punire anche l'istigazione ed il favoreggiamento delle condotte di cui all'art. 2.

Interessante è anche l'art. 4, in materia di *sanzioni* penali. Esso, oltre a ribadire il principio in base al quale queste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive, si impegna anche a fissare, caso unico tra le fonti analizzate, dei massimi edittali di pena. Inoltre, come meglio vedremo nel proseguo (cfr., *infra*, II, 6.4., nota 318) la stessa disposizione si occupa anche di misure interdittive.

Gli artt. 5 e 6 ripropongono, in sostanza, le stesse disposizioni in materia di *responsabilità* delle *persone giuridiche* e relative sanzioni contenute nel Secondo Protocollo. Ovviamente, in questo caso, i reati presupposto non sono più la frode ed

[270] Cfr., sul punto, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'art. 9 della Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato*, *COM(2011) 309 definitivo*, par. 2.1.2.5., consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF.

il riciclaggio, ma la corruzione nel settore privato (e le correlate condotte di istigazione e favoreggiamento).

Si rinvia, infine, al momento opportuno la trattazione dei profili relativi all'art. 9, in materia di attuazione (cfr. IV, 2.).

2.7. La Convenzione penale sulla corruzione (Consiglio d'Europa)

Se la Decisione quadro appena analizzata è sintomatica di un mutamento di sensibilità in relazione al catalogo dei beni giuridici necessitanti protezione, sarebbe erroneo ritenere che questa estensione di tutela abbia trovato origine solo a partire dal 2003. "La corruzione rappresenta una minaccia per lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti dell'uomo, mina i principi di buon governo, di equità e di giustizia sociale, falsa la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette in pericolo la stabilità delle istituzioni democratiche e i fondamenti morali della società": questo si legge nel preambolo della *Convenzione penale sulla corruzione*[271], conclusa a Strasburgo il 27 gennaio 1999. Essa, nata nell'ambito del Consiglio d'Europa, si propose come il più completo strumento di lotta alla corruzione mai approvato: al di là del riconoscimento di un numero molto ampio di *beni giuridici* necessitanti di protezione, la Convenzione colpisce per la varietà di *fattispecie da incriminare* individuate, che spaziano dalla corruzione nel settore pubblico a quella nel settore privato, da quella domestica a quella di agenti stranieri, fino alla incriminazione del traffico d'influenza, andando il suddetto atto normativo a vincolare gli Stati firmatari ad adottare sanzioni penali anche in riferimento a fatti solamente collegati con la corruzione, come il riciclaggio ed i reati contabili, e a prevedere forme di responsabilità per le persone giuridiche.

Tutta la disciplina dell'incriminazione delle varie ipotesi di corruzione è fondata sugli articoli 2 e 3: essi, infatti, delineano le due fattispecie fondamentali di corruzione attiva e passiva, che saranno la base per tutte le successive disposizioni, nelle quali, rimanendo inalterati gli altri elementi, cambieranno solo i soggetti qualificati del reato. Per corruzione *attiva*, dunque, si intende "il fatto di promettere,

[271] Cfr., *infra*, Allegato II, 8..

di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito a un [...] pubblico ufficiale, per sé o per terzi, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni"; per corruzione *passiva*, invece, si intende "il fatto di sollecitare o di ricevere, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, allo scopo di compiere o astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle proprie funzioni". Gli artt. 2 e 3 considerano come soggetto qualificato il pubblico ufficiale *nazionale*.

L'art. 4 considera come soggetti qualificati i membri "di una qualsiasi assemblea pubblica nazionale investita di poteri legislativi o amministrativi"; gli artt. 5 e 6 fanno riferimento, rispettivamente ai pubblici ufficiali *stranieri* e ai membri di assemblee pubbliche straniere (anche in questo caso può trattarsi di un assemblea pubblica di qualsiasi livello e con poteri legislativi o amministrativi); l'art. 9 impone l'incriminazione dei fatti di corruzione che coinvolgono un funzionario internazionale o un soggetto ad esso equiparato: la disposizione in esame, infatti, si riferisce ai reati commessi da "una persona che abbia la qualità di funzionario o di impiegato a contratto, secondo lo statuto degli impiegati, di un'organizzazione pubblica internazionale o sovranazionale di cui la Parte è membro, così come" da "qualsiasi persona, distaccata o meno presso una tale organizzazione, che esercita funzioni corrispondenti a quelle di detti funzionari o impiegati"; l'art. 10, invece, considera come soggetti qualificati i membri "di un'assemblea parlamentare di un'organizzazione internazionale o sovranazionale di cui la Parte è membro"; l'art. 11, infine, fa riferimento alle persone che esercitano "funzioni giudiziarie in seno a una corte di giustizia internazionale la cui competenza è accettata dalla Parte, oppure" a "qualsiasi funzionario di cancelleria di una tale corte".

Meritano un discorso autonomo gli artt. 7 e 8. Essi, delineando le fattispecie di corruzione nel settore privato, si discostano per alcuni elementi dai modelli proposti dagli artt. 2 e 3. Infatti, la *corruzione attiva nel settore privato* è definita come "il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, *a una qualsiasi persona che dirige un*

ente privato o che vi lavora, affinché compia o si astenga dal compiere un atto *in violazione dei suoi doveri*". La *corruzione passiva nel settore privato* è invece intesa come "il fatto *per qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora*, di sollecitare o di ricevere, direttamente o per il tramite di terzi, un vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, affinché compia o si astenga dal compiere un atto *in violazione dei propri doveri*". Il campo di applicazione di queste norme è quello dei fatti commessi nell'ambito di attività commerciali.

Come si può intuire, allora, la portata della disciplina sviluppata da questa fonte internazionale è molto vasta, andando a toccare tutte le possibili fattispecie di corruzione. Ma non è tutto. Prescindendo dalla disciplina della *responsabilità delle persone giuridiche* che, come vedremo meglio più avanti (cfr., *infra*, II, 6.3.), ricalca con poche differenze quella proposta dal Secondo Protocollo, e dalle disposizioni in materia di *sanzioni* che - oltre a contemplare la confisca degli strumenti e dei proventi dei reati o dei beni per un valore corrispondente a tali proventi - ribadiscono i canoni di efficacia, proporzionalità e dissuasività già visti in più occasioni, pare importante sottolineare l'attenzione posta dalla Convenzione sui reati collegati alla corruzione.

L'art. 12 sancisce, primo fra le fonti considerate, l'obbligo di adottare sanzioni penali per reprimere il *traffico d'influenza*. Esso, nelle sue due forme, *attiva* e *passiva*, viene così definito: a) "il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a titolo di rimunerazione a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un'influenza sulla decisione di una persona di cui agli articoli 2, 4-6 e 9-11"; b) "il fatto di sollecitare, ricevere o accettarne l'offerta o la promessa a titolo di rimunerazione per siffatta influenza, indipendentemente dal fatto che l'influenza sia o meno effettivamente esercitata oppure che la supposta influenza sortisca l'esito ricercato".

Anche per combattere il *riciclaggio* dei proventi dei reati di corruzione e le *irregolarità contabili*, in quanto fatti strettamente collegati alla corruzione, è richiesta agli Stati membri l'adozione di sanzioni, di natura penale nel primo caso,

indifferente nel secondo (artt. 13 e 14).

L'art. 15 dispone che deve essere represso con le necessarie misure anche qualsiasi atto di complicità ad uno dei reati contemplati dalla Convenzione.

Chiude l'esame dei profili della fonte internazionale che maggiormente interessano questa trattazione l'art. 24, il quale assegna al GRECO (su cui, vedi, *infra*, IV, 4.) il compito di controllare l'attuazione della Convenzione ad opera delle Parti.

La Convenzione penale sulla corruzione è entrata in vigore il 1 luglio 2002.

La Convenzione penale fu seguita da una *Convenzione civile sulla corruzione*[272], conclusa a Strasburgo il 4 novembre 1999 ed entrata in vigore il 1 novembre 2003.

2.8. Il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione (Consiglio d'Europa)

A completamento dell'attività riformatrice del Consiglio d'Europa, il 15 maggio 2003 fu concluso, ancora una volta a Strasburgo, il *Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione*[273], il quale, in particolar modo, vincola gli Stati firmatari a conferire rilevanza penale ai fatti di corruzione posti in essere da *arbitri* e *giurati*, *nazionali* e *stranieri* (artt. 2-6). Anche in questo caso, la distinzione fondamentale è fra corruzione attiva e passiva, le cui rispettive fattispecie, fatta eccezione per i diversi soggetti qualificati, sono identiche a quelle proposte dalla Convenzione penale sulla corruzione.

Il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione è entrato in vigore il 1 febbraio 2005.

[272] Essa, in particolare, si preoccupa di definire i meccanismi per il risarcimento dei danni derivanti dai reati di corruzione, di prevedere azioni di annullamento dei contratti oggetto di corruzione e di tutelare i c.d. "*whistleblowers*". La Convenzione civile può essere consultata al sito http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm.

[273] Cfr., *infra*, Allegato II, 9..

2.9. La Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (ONU)

Per quanto concerne la produzione normativa delle Nazioni Unite sul fenomeno corruttivo, merita almeno qualche cenno la *Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale*[274], stipulata a Palermo nel dicembre 2000. Essa, in realtà, non si occupa specificamente di corruzione, poiché lo scopo fondamentale perseguito è la promozione della cooperazione per prevenire e combattere il *crimine organizzato transnazionale*. E' evidente, però, che in questo contesto siano dedicate alcune disposizione alla repressione penale della corruzione, in quanto fenomeno strettamente connesso alla criminalità organizzata.

L'articolo che maggiormente ci interessa è l'8. Esso impone agli Stati membri di sanzionare penalmente i seguenti fatti: a) "promettere, offrire o assicurare ad un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, un vantaggio indebito per lo stesso ufficiale o altra persona o entità, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio della sua funzione" (corruzione *attiva*); b) "sollecitare o accettare, da parte di un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, un vantaggio indebito per l'ufficiale stesso o altra persona o entità, affinché il funzionario compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio della sua funzione" (corruzione *passiva*). Anche questa fonte, sviluppata in ambito ONU, ripropone, dunque, la tradizionale distinzione fra corruzione attiva e passiva. I paragrafi successivi dell'art. 8 si preoccupano di suggerire l'estensione dell'incriminazione anche ai casi in cui i soggetti qualificati siano pubblici ufficiali *stranieri* o funzionari internazionali, nonché di imporre l'obbligo di criminalizzare le condotte partecipative della corruzione.

Se la corruzione costituisce il centro del nostro interesse, non per questo devono essere dimenticati gli articoli 6 e 7 che si preoccupano di sancire la rilevanza penale di fatti strettamente connessi con la corruzione. Essi infatti contengono l'obbligo di criminalizzare, e di combattere con misure specifiche (cfr. art. 7), il *riciclaggio*: a questo proposito è interessante sottolineare come l'art. 6 par. 2 lett. e) contempli la possibilità di non incriminare per riciclaggio i soggetti che abbiano

[274] Cfr., *infra*, Allegato II, 10..

preso parte al reato presupposto.

L'art. 10 riconosce la *responsabilità* (penale, civile o amministrativa) delle *persone giuridiche*, obbligando gli Stati ad adottare al riguardo "sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, di natura penale o non penale, comprese le sanzioni pecuniarie". Anche in questa disposizione non manca la previsione della non esclusione delle responsabilità delle persone fisiche autrici dei reati presupposto (tra gli altri, riciclaggio e corruzione).

Gli artt. 12 e 13 si occupano di *sanzioni*. Il primo è interessante soprattutto per il suo quinto paragrafo, ai sensi del quale ogni Stato deve considerare l'ipotesi di allungare i termini di *prescrizione* nel corso dei quali si perseguono i reati disciplinati dalla Convenzione, in particolar modo qualora i presunti rei si siano sottratti alla giustizia. Il secondo, invece, impone l'introduzione nei diritti interni della *confisca* dei proventi di reato (ovviamente, si tratta dei reati disciplinati dalla fonte in esame), dei beni aventi un valore ad essi equivalente e dei beni, delle attrezzature e degli altri strumenti utilizzati o destinati ad essere utilizzati per la commissione dei reati.

Un ultimo cenno merita l'art. 20, il quale, nel disciplinare le tecniche speciali di investigazione, contempla anche le operazioni sotto copertura.

La Convenzione contro la criminalità organizzata è entrata in vigore il 29 settembre 2003.

2.10. La Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione (ONU)

La *Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione*[275] è stata conclusa nel dicembre 2003 a Merida[276], in Messico. Le finalità della Convenzione sono sostanzialmente le stesse già analizzate relativamente alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa: gli Stati Parte intendono tutelare la "stabilità politica e la sicurezza delle società", "i valori democratici, i valori etici, la giustizia e lo Stato di diritto", "lo sviluppo sostenibile e le economie nazionali"; non manca un riferimento

[275] Cfr., *infra*, Allegato II, 11..

[276] La Convenzione di Merida è stata approvata anche dalla Comunità europea con decisione del Consiglio datata 25 settembre 2008 (2008/801/CE), consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:287:0001:0110:IT:PDF.

ai “nessi esistenti tra la corruzione ed altre forme di criminalità, in particolare la criminalità organizzata e la criminalità economica, compreso il riciclaggio di denaro[277]”. La Convenzione ha una portata molto ampia. Le tematiche fondamentali possono così essere riassunte: 1) l'individuazione di misure preventive; 2) la criminalizzazione di diverse fattispecie, disciplinata dal Titolo III (è su questa tematica che sarà concentrata maggiormente l'attenzione nel proseguo dell'esposizione); 3) la cooperazione internazionale; 4) il recupero di beni.

Gli artt. 15 e 16 disciplinano, rispettivamente, la corruzione di pubblici ufficiali *nazionali* e di pubblici ufficiali *stranieri* o di funzionari di organizzazione internazionali pubbliche. La tradizionale distinzione fra corruzione *attiva* e *passiva* è fondata sulle fattispecie delineate dalla Convenzione di Palermo, con la differenza che, per quanto riguarda la corruzione attiva, nell'art 16, l'elemento del dolo specifico è maggiormente specificato, dovendo la condotta corruttiva essere finalizzata a che il pubblico ufficiale “compia o si astenga dal compiere un atto nell’esercizio delle sue funzioni ufficiali, al fine di ottenere o un’attività commerciale od un altro indebito vantaggio in relazione ad attività di commercio internazionale”. E' importante sottolineare, come meglio si vedrà più avanti (cfr., *infra*, II, 5.2.), che gli Stati sono vincolati ad introdurre, in relazione ai casi coinvolgenti soggetti qualificati non nazionali, solo il reato di corruzione *attiva*, essendo il recepimento della fattispecie passiva lasciato alla scelta ponderata delle Parti.

Anche la corruzione nel settore privato è contemplata nella Convenzione. Essa non si discosta in modo decisivo dalle analoghe fattispecie già considerate, poiché è definita dall'art. 21 come il “fatto di promettere, offrire o concedere, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio ad ogni persona che diriga un’entità del settore privato o lavori per tale entità, a qualunque titolo, per sé o per un’altra persona, affinché, in violazione dei propri doveri, essa compia o si astenga dal compiere un atto” (*corruzione attiva nel settore privato*) o come il “fatto, per qualsiasi persona che diriga un’entità del settore privato o che lavori per tale entità, a qualsiasi titolo, di sollecitare od accettare, direttamente o indirettamente, un indebito

[277] Cfr. Preambolo della Convenzione di Merida.

vantaggio, per sé o per un'altra persona, al fine di compiere o di astenersi dal compiere un atto in violazione dei propri doveri" (*corruzione passiva nel settore privato*). Il campo di applicazione di questa norma è rappresentato dai fatti commessi nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali.

L'art. 18 contiene l'obbligo di incriminare il *traffico d'influenza*. Esso è definito, nelle due versioni *attiva* e *passiva*, nei seguenti termini: 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"; 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".

Accanto al traffico d'influenza, sono contemplati dalla Convenzione molti altri reati, in quanto più o meno direttamente collegati con la corruzione: è il caso della sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale (art. 17), dell'abuso d'ufficio (art. 19), dell'arricchimento illecito (art. 20), della sottrazione di beni nel settore privato (art. 22), del *riciclaggio* dei proventi del crimine (art. 23), della ricettazione (art. 24) e dell'ostacolo al buon funzionamento della giustizia. E' imposta agli Stati membri, altresì, l'incriminazione della partecipazione ad un delitto previsto dalla Convenzione così come sono suggerite le relative criminalizzazioni del tentativo e delle condotte preparatorie (art. 27).

Sul fronte della *responsabilità* delle *persone giuridiche* non si riscontrano innovazioni rispetto alla disciplina proposta dalla Convenzione di Palermo.

Per quanto concerne le *sanzioni* si registra la riproposizione delle stesse disposizioni in materia di *confisca* già viste in riferimento alla precedente Convenzione dell'ONU, mentre più interessante pare l'art. 29, in base al quale gli

Stati membri devono fissare un *lungo* termine di *prescrizione* per i reati disciplinati dallo strumento normativo in esame, in particolar modo in quei casi in cui il presunto autore si sia sottratto alla giustizia.

Sul fronte delle norme aventi natura preventiva-amministrativa, merita una menzione l'art. 6, il quale impone agli Stati membri di creare uno o più organi incaricati di prevenire la corruzione.

Si rinvia al momento opportuno la trattazione dei meccanismi di controllo e di attuazione della Convenzione (cfr., *infra*, IV, 5.).

La Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione è entrata in vigore il 14 dicembre 2005.

3. Alcune considerazioni

Esaurita questa sintetica esposizione delle caratteristiche fondamentali[278] delle fonti sovranazionali[279], e rinviata ai paragrafi successivi l'analisi comparata della loro disciplina, resta da sviluppare qualche brevissima riflessione.

- Il catalogo dei *beni giuridici* individuati dai vari atti normativi come potenzialmente offendibili dai fatti di corruzione si è progressivamente *esteso* nel periodo di tempo esaminato (1995 - 2003): questa evoluzione in parte è dovuta agli obiettivi specifici perseguiti dalle organizzazioni internazionali nell'ambito delle quali si sono sviluppati gli atti analizzati (es. OCSE piuttosto che ONU), in parte è invece dipesa da un mutamento di sensibilità generale.
- Accanto all'ampliamento dei beni giuridici tutelati, si riscontra anche un *incremento* delle *fattispecie da incriminare* individuate in ogni singolo strumento normativo: si passa dal solo reato di corruzione (attiva e passiva)

[278] E' utile ricordare come i vari strumenti normativi dedichino anche diverse disposizioni alla cooperazione internazionale, disciplinando, fra l'altro, l'estradizione e la mutua assistenza giudiziaria. Diverse norme sono dedicate alla risoluzione delle questioni di competenza e alla predisposizione di misure preventive di carattere amministrativo. Di queste tematiche non si è fatto cenno nella trattazione, in quanto meno attinenti al suo oggetto principale.

[279] Per un quadro generale della materia, comprensivo anche di riferimenti all'attività attuativa posta in essere dall'Italia, si rinvia a S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in F. MERLONI e L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010.

previsto dal Protocollo di Dublino, alla molteplicità di fatti considerati come meritevoli di sanzione penale dalla Convenzione di Merida.

- Eccezion fatta per l'Azione comune 98/742/GAI e per la Decisione quadro 2003/568/GAI, tutti gli altri strumenti analizzati, rivestendo la forma di trattati internazionali, hanno risentito, come già evidenziato precedentemente, di *lunghe attese* prima della loro entrata in vigore, a causa dei tempi necessari per portare a termine le procedure di ratifica da parte dei parlamenti nazionali[280].
- L'ingente attività della Comunità internazionale nella lotta alla corruzione è sicuramente un fenomeno cui guardare con approvazione: infatti, al di là della reale efficacia degli strumenti adottati e della loro idoneità ad avviare quel processo di *armonizzazione* delle legislazioni nazionali tanto auspicato, essa è l'espressione concreta del consolidamento della convinzione secondo la quale, per vincere la corruzione (da intendersi, oramai, come crimine transnazionale) è necessaria una attiva *cooperazione* fra gli Stati. Ciò detto, rimane il dubbio che una produzione normativa di queste proporzioni possa apparire confusa o, talvolta, contraddittoria, rendendo complicato l'adeguamento del diritto interno alle fonti internazionali[281].

4. Sintesi schematiche

A conclusione di queste note, nelle quali ci si è avvicinati alla disciplina sviluppata dalle varie fonti internazionali per contrastare la corruzione, potrà risultare utile una schematizzazione che riassuma i principali contenuti di ogni strumento normativo.

---

[280] Come si vedrà meglio successivamente (cfr., *infra*, III, 3.), paradossalmente, l'Italia non ha dato attuazione (completa), oltre che al Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa, proprio a quegli atti che abbiamo definito come più "agili" e, cioè, all'Azione comune 98/742/GAI e alla Decisione quadro 2003/568/GAI.

[281] Di questo avviso è anche S. MANACORDA, *La corruzione internazionale*, cit., p. 236 ss., il quale evidenzia come l'"inflazione internazional-penalistica" oltre a generare la possibilità di una scarsa effettività del quadro convenzionale, possa nascondere anche il pericolo opposto: egli, infatti, nota come la pressante richiesta di incriminazione del fenomeno corruttivo, possa indurre i legislatori nazionali a sviluppare politiche legislative di inasprimento sanzionatorio fondate esclusivamente sull'"emulazione normativa" e non, invece, su più meditati ed equilibrati ragionamenti.

- Convenzione PIF:
  - frodi lesive degli interessi finanziarie delle Comunità europee;
  - sanzioni;
  - responsabilità penale dei dirigenti delle imprese.
- Protocollo di Dublino:
  - corruzione attiva e passiva, posta in essere da funzionari nazionali o comunitari, lesiva degli interessi finanziari delle Comunità europee;
  - sanzioni;
  - responsabilità penale dei dirigenti delle imprese.
- Secondo Protocollo alla Convenzione PIF:
  - riciclaggio;
  - responsabilità delle persone giuridiche;
  - sanzioni.
- Convenzione Bruxelles 1997:
  - corruzione attiva e passiva, posta in essere da funzionari nazionali o comunitari;
  - sanzioni;
  - responsabilità penale dei dirigenti delle imprese.
- Convenzione OCSE:
  - corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri;
  - responsabilità delle persone giuridiche;
  - sanzioni;
  - prescrizione;
  - riciclaggio;
  - irregolarità contabili.
- Azione comune 98/742/GAI:
  - corruzione attiva e passiva nel settore privato;
  - sanzioni;
  - responsabilità delle persone giuridiche.
- Decisione quadro 2003/568/GAI:
  - corruzione attiva e passiva nel settore privato;
  - sanzioni;
  - responsabilità delle persone giuridiche.
- Convenzione penale CDE:
  - corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali, di membri di assemblee pubbliche nazionali, di pubblici ufficiali stranieri, di membri di assemblee pubbliche straniere, di funzionari internazionali, di membri di assemblee parlamentari internazionali, di giudici e di agenti di corti internazionali;
  - corruzione attiva e passiva nel settore privato;
  - traffico d'influenza;
  - riciclaggio;
  - irregolarità contabili;
  - responsabilità delle persone giuridiche;
  - sanzioni.

- Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale CDE:
    - corruzione attiva e passiva di arbitri nazionali e stranieri, di giurati nazionali e stranieri.
- Convenzione di Palermo:
    - riciclaggio;
    - corruzione attiva e passiva di pubblico ufficiale italiano e straniero, di funzionario internazionale;
    - responsabilità delle persone giuridiche;
    - sanzioni;
    - prescrizione.
- Convenzione di Merida:
    - corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali, di pubblici ufficiali stranieri, di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche;
    - traffico d'influenza;
    - altri reati collegati alla corruzione;
    - corruzione attiva e passiva nel settore privato;
    - riciclaggio;
    - responsabilità delle persone giuridiche;
    - prescrizione;
    - sanzioni.

Fino ad ora abbiano impostato la nostra analisi sulle fonti internazionali in una prospettiva esclusivamente cronologica. Potrebbe giovare, però, cambiare per un attimo il punto di vista con il quale si guarda al fenomeno normativo, concentrando l'attenzione sulle singole organizzazioni che si sono impegnate nella lotta alla corruzione. Questa schematizzazione consentirà di visualizzare immediatamente la portata del loro sforzo.

- Unione Europea:
    - Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Bruxelles, 1995), Protocollo di Dublino (1996), Secondo Protocollo (1997);
    - Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (Bruxelles, 1997);
    - Azione comune 98/742/GAI, sulla corruzione nel settore privato e Decisione quadro 2003/568/GAI, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.
- OCSE:
    - Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Parigi, 1997).
- Consiglio d'Europa:

- Convenzione penale sulla corruzione (Strasburgo, 1999) e Protocollo addizionale (2003).

- ONU:
  - Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 2000);
  - Convenzione sulla corruzione (Merida, 2003).

5. Le diverse fattispecie del reato di corruzione: verso un tentativo di sintesi

Come anticipato, il numero e la diversità delle fonti internazionali rendono arduo individuare una fattispecie omogenea di corruzione: ogni singolo strumento normativo propone una ricostruzione del reato che presenta delle peculiarità, pur essendo comunque tutte le fattispecie di corruzione fondate su elementi largamente comuni. Obiettivo delle note seguenti è quello di evidenziare queste diversità, per poi proporre un tentativo di sintesi. Si inizierà, allora, dall'analisi della distinzione su cui poggiano tutte le norme di fonte internazionale: si comincerà questo percorso dalla contrapposizione fra corruzione attiva e corruzione passiva.

5.1. Corruzione attiva - corruzione passiva

Per corruzione *attiva* si intende, generalmente, il fatto commesso da chi promette, dà, offre, procura, concede, assicura, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio ad un soggetto qualificato (che solitamente è un pubblico ufficiale, ma può essere anche un privato), per esso stesso o per un terzo, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni.

Per corruzione *passiva* si intende, generalmente, il fatto commesso da un soggetto qualificato (che solitamente è un pubblico ufficiale, ma può essere anche un privato) che sollecita, riceve, accetta un indebito vantaggio (o la sua promessa), per sé o per terzi, allo scopo di compiere o di astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni.

In primo luogo è necessario comprendere se la corruzione attiva e quella passiva siano due espressioni di un unico *reato bilaterale a concorso necessario* oppure se siano due *reati autonomi*: la netta distinzione proposta da tutti gli strumenti normativi (addirittura la Convenzione OCSE prevede l'incriminazione della sola

corruzione attiva) fa propendere alcuni per la seconda soluzione[282], anche se rimane sicuramente persuasiva la soluzione contraria, maggioritaria nella elaborazioni dottrinale relative alla normativa italiana (cfr., *supra*, I, 5.).

Tutte le fonti internazionali distinguono tra corruzione attiva e corruzione passiva[283]; diverse, però, sono le differenze che possono essere individuate nella formulazione delle fattispecie, a cominciare dalle condotte tipiche del soggetto attivo. In particolar modo queste, nella corruzione attiva, possono consistere nel: *promettere* (espressione presente in tutti gli atti[284]), *dare* (convenzioni e protocolli UE, Convenzione OCSE), *offrire* (Convenzione OCSE, Azione comune 98/742/GAI, Decisione quadro 2003/568/GAI, strumenti normativi CDE, strumenti normativi ONU), *procurare* (strumenti normativi CDE), *concedere* (Azione comune 98/742/GAI, Decisione quadro 2003/568/GAI, Convenzione Merida), *assicurare* (Convenzione Palermo) un *vantaggio di qualsiasi natura* (convenzioni e protocolli UE) o *un indebito vantaggio* (strumenti normativi CDE, strumenti normativi ONU) o *un indebito vantaggio di qualsiasi natura* (Azione comune 98/742/GAI, Decisione quadro 2003/568/GAI) o un *indebito beneficio pecuniario* (Convenzione OCSE); invece, nella corruzione passiva le condotte tipiche sono: *sollecitare* (espressione presente in tutti gli atti, ad eccezione della Convenzione OCSE che, come visto, non prevede la fattispecie di corruzione passiva), *ricevere* (convenzioni e protocolli UE, Azione comune 98/742/GAI, Decisione quadro 2003/568/GAI, strumenti normativi CDE), *accettare* (strumenti normativi ONU) *vantaggi di qualsiasi natura* (convenzioni e protocolli UE) o *un indebito vantaggio* (strumenti normativi CDE, strumenti normativi ONU) o *un indebito vantaggio di qualsiasi natura* (Azione comune 98/742/GAI, Decisione quadro 2003/568/GAI). In tutte le fonti, ad esclusione di quelle sviluppatesi in ambito ONU, inoltre, è equiparata alla sollecitazione, ricezione, accettazione del vantaggio, anche l'*accettazione della*

[282] Cfr. S. MANACORDA, *La corruzione internazionale*, cit., p. 247.

[283] In particolare: artt. 2-3 Protocollo di Dublino; art. 1 Secondo Protocollo; artt. 2-3 Convenzione Bruxelles 1997; art. 1 Convenzione OCSE; artt. 2-3 Azione comune 98/742/GAI; art. 2 Decisione quadro 2003/568/GAI; artt. 2-3-7-8 Convenzione penale del Consiglio d'Europa; artt. 2-3 Protocollo addizionale; art. 8 Convenzione Palermo; artt. 15-16-18-21 Convenzione Merida.

[284] Ad eccezione, ovviamente della Convenzione PIF che, come visto, non si occupa direttamente della corruzione: per questo non sarà considerata nel proseguo della trattazione.

promessa (o dell'offerta) dello stesso.

Ciò detto, appare opportuno svolgere qualche considerazione. Sommando tutte le espressioni utilizzate nelle fonti sovranazionali esaminate, appare evidente come la *condotta* del soggetto nel reato di corruzione attiva possa articolarsi in sei azioni differenti. Ora, si potrebbe cercare di dividere queste espressioni in due grandi gruppi. Nel primo potrebbero essere inserite quelle condotte che hanno la finalità di instaurare con il pubblico ufficiale (o con il privato) un rapporto di natura reale, fondato, cioè sulla consegna della cosa: si dovrebbe, quindi, farvi rientrare sicuramente il "dare", il "procurare" e, forse, il "concedere". Nel secondo, invece, potrebbero essere collocate quelle condotte che hanno la finalità di instaurare con il pubblico ufficiale (o con il privato) un rapporto di natura obbligatoria: rientrerebbero in questo gruppo il "promettere" e l'"offrire". Ma, anche volendo ignorare le incertezze sottostanti a una siffatta classificazione, come potrebbe essere inquadrata, per esempio, la condotta dell'"assicurare"? Insomma, le condotte risultanti dalle fonti internazionali risultano piuttosto eterogenee fra loro e, soprattutto, si caratterizzano per avere confini non ben definiti. Problemi analoghi, anche se in proporzioni minori, si riscontrano anche in riferimento alle condotte nell'ipotesi di corruzione passiva. In particolare ci si potrebbe domandare quale significato si debba attribuire all'espressione "sollecitare"*:* questa azione si verifica in presenza di modalità di tipo induttivo o di tipo coercitivo? Minori difficoltà interpretative si hanno, invece, in relazione all'*oggetto della condotta*, posto che, secondo la dottrina maggioritaria[285], il vantaggio deve essere sempre indebito. In altri termini, si considera in *re ipsa* che il vantaggio che costituisce l'oggetto della condotta, non debba essere stato né imposto, né autorizzato dalla legge. Ridondante appare, infine, l'espressione "di qualsiasi natura", poiché il vantaggio, già di per sé, consiste in una qualsiasi utilità materiale o immateriale che va a beneficio del pubblico ufficiale (o del privato).

Se sono state rilevate delle differenze nella formulazione delle condotte e, in misura minore, del loro oggetto, le fonti internazionali appaiono, invece, uniformi nel prevedere che il soggetto attivo, sia nella corruzione attiva che in quella passiva,

[285] Cfr. S. MANACORDA, *La corruzione internazionale*, cit., p. 259.

possa agire "direttamente o indirettamente (cioè tramite un *intermediario*)"; altrettanta omogeneità, ancora una volta in entrambe le tipologie di corruzione, sussiste in riferimento al fatto che l'indebito vantaggio possa andare a beneficio indifferentemente del pubblico ufficiale (o del privato) o di un'*altra* persona.

In tutte le fattispecie considerate, sia nel caso di corruzione attiva che passiva, è presente l'elemento soggettivo del *dolo specifico*, introdotto dalle espressioni "affinché", "per", "allo scopo di". Vediamo come esso è sviluppato dalle varie fonti: "affinché" il funzionario "compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio" (convenzioni e protocolli UE[286]); "affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale" (Convenzione OCSE); "per compiere o per omettere un atto in violazione di un dovere" (Azione comune 98/742/GAI, Decisione quadro 2003/568/GAI); "allo scopo di compiere o astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni" (strumenti normativi CDE, per le fattispecie di nel settore pubblico); "affinché" la persona "compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei suoi doveri" (strumenti normativi CDE, per le fattispecie di corruzione nel settore privato); "affinché" il pubblico ufficiale "compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali" (strumenti normativi ONU, per le fattispecie di corruzione nel settore pubblico); "affinché, in violazione dei propri doveri", la persona "compia o si astenga dal compiere un atto" (Convenzione di Merida*,* per le fattispecie di corruzione nel settore privato).

Ancora una volta, sono inevitabili alcune considerazioni. In primo luogo, non paiono esservi dubbi circa il fatto che il prezzo pagato dal corruttore debba essere indirizzato ad indurre il pubblico ufficiale (o il privato) a compiere o ad omettere un *atto*. Poiché questo elemento è presente in tutte le fonti analizzate, si può concludere che nella disciplina internazionale si reprimono solo quei patti corruttivi che hanno

[286] E' importante ricordare che la Convenzione Bruxelles 1997 non fa più riferimento alla necessità che l'atto del funzionario sia lesivo (in concreto o in astratto) degli interessi finanziari delle Comunità europee, requisito questo richiesto, invece, dal Protocollo di Dublino. Questa estensione della punibilità è riconducibile alle diverse finalità che sorreggono i due strumenti normativi (cfr., *supra*, II, 2.2. e 2.3.).

ad oggetto un atto determinato e non una generica funzione.

Problemi maggiori si riscontrano in relazione ad un'altra questione. Gli strumenti normativi in esame prevedono fattispecie di corruzione propria o impropria? Gioverà ricordare, preliminarmente, le relative nozioni istituzionali. La corruzione propria consiste nel fatto del soggetto qualificato che riceve o accetta dal privato danaro o altra utilità per compiere un atto *contrario* al suo ufficio; la corruzione impropria consiste, invece, nel fatto del soggetto qualificato che riceve o accetta dal privato danaro o altra utilità per compiere un atto *conforme* al suo ufficio. Ora, analizzando gli elementi delle fattispecie prima riportati, emerge una netta distinzione tra le ipotesi di corruzione nel settore pubblico e di corruzione nel settore privato. In tutti gli strumenti che si occupano di quest'ultima, è presente l'espressione "in violazione dei doveri", dal che si evince che, nel settore privato, le norme internazionali prevedono l'incriminazione della sola corruzione *propria*. Negli altri casi (cioè nel settore pubblico), invece, non essendoci riferimenti specifici[287], si può ritenere che sia alternativamente perseguibile la corruzione *propria* e quella *impropria*[288].

---

[287] In verità, nelle convenzioni e nei protocolli UE è presente l'espressione "in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio". Ciò potrebbe far pensare che, anche in questo caso (pur riguardando il settore pubblico), sia incriminata la sola corruzione propria. In realtà, l'art. 2.6. della *Relazione esplicativa della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea*, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998XG1215:IT:HTML, conferma l'impostazione sopra esposta: "Le legislazioni di alcuni Stati membri contemplano anche i casi in cui un funzionario, contrariamente al suo dovere d'ufficio d'agire in modo imparziale, riceve un vantaggio in cambio di un'azione svolta in conformità delle sue funzione (ad esempio, per avere concesso un trattamento preferenziale, accelerando o ritardando l'*iter* di una pratica). Questi casi sono contemplati dal presente articolo (art. 2)".

[288] Ciò è confermato dal *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif,* consultabile al sito http://conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/Html/173.htm. Pur riconoscendo l'esistenza delle fattispecie di corruzione propria, fondate sulla "violazione di un dovere", nelle legislazioni di alcuni Stati membri, il par. 39 così dispone: "*toutefois, un tel élément supplémentaire de "violation du devoir" n'a pas été jugé nécessaire aux fins de la convention. Les auteurs de la convention ont estimé que l'élément décisif de l'infraction n'est pas le point de savoir si l'agent avait ou non le pouvoir d'agir conformément au souhait du corrupteur, mais le point de savoir si on lui a effectivement offert, donné ou promis une commission occulte pour obtenir quelque chose de lui. Peut-être, d'ailleurs, le corrupteur ignorait-il, lors de son acte, si l'agent avait ou non le pouvoir de faire ce qu'il lui demandait; cet élément est sans importance aux fins de cette disposition. Ainsi, la convention vise à préserver la confiance des citoyens en l'équité de l'Administration, confiance qui serait gravement compromise par des pratiques de corruption, même si l'on admet que l'agent aurait agi de la même manière sans le pot-de-vin*". Lo stesso *Rapport*, però, si preoccupa, al par. 55, di evidenziare la differenza di disciplina sussistente tra settore pubblico e privato: "*Dans le cas*

Va evidenziato, infine, come il dato letterale delle norme analizzate non lasci spazio alla corruzione *susseguente*, cioè a quella ipotesi nella quale il corrispettivo segua il compimento dell'atto da parte del soggetto qualificato[289].

5.2. Corruzione di pubblici ufficiali nazionali - corruzione di pubblici ufficiali non nazionali

Fino ad ora ci siamo occupati della ricostruzione delle fattispecie di corruzione previste dalle varie fonti, analizzandone i contenuti. Un elemento, però, è stato, volutamente, trascurato[290]: si tratta dei soggetti coinvolti nel reato. Tradizionalmente si suole individuare nel reato proprio di corruzione un *intraneo*, cioè un soggetto qualificato, ed un *estraneo*, cioè un soggetto non qualificato[291]. Andando ad individuare nel corruttore l'estraneo, l'attenzione si concentrerà inevitabilmente sull'intraneo. Converrà, per comodità espositiva, riassumere

---

des agents publics, il importe peu qu'il y ait eu ou non une violation des devoirs, étant donné qu'on attend de l'agent public, d'une manière générale, qu'il fasse preuve de transparence, d'impartialité et de loyauté; en revanche, s'agissant des acteurs du secteur privé, il est nécessaire qu'il existe une violation des devoirs. L'incrimination de la corruption dans le secteur privé a pour objet de protéger la confiance et la loyauté sans lesquelles des relations privées ne peuvent exister. Les droits et obligations afférents à ces relations sont régis par le droit privé et sont dans une large mesure déterminés par contrat. Le salarié, l'agent commercial, l'avocat est censé s'acquitter de ses fonctions conformément à son contrat, lequel comporte, expressément ou implicitement, une obligation générale de loyauté à l'égard de son supérieur hiérarchique ou de son mandant - obligation générale de ne pas agir au détriment de ses intérêts. Une telle obligation peut, par exemple, être inclue dans les codes de conduite que les entreprises privées développent de plus en plus fréquemment. L'expression "en violation de ses devoirs" ne vise pas seulement à assurer le respect d'obligations contractuelles spécifiques, mais plutôt à garantir qu'il n'y aura pas de violation du devoir général de loyauté vis-à-vis des affaires ou intérêts de l'employeur ou mandant. Le salarié, l'associé, le gérant qui accepte un pot-de-vin des mains d'une personne qui lui demande d'agir (y compris, le cas échéant, par l'abstention) d'une manière qui est contraire aux intérêts de son supérieur trahit la confiance qu'on place en lui, la loyauté qu'il doit à sa hiérarchie. Ceci justifie qu'une infraction en ce qui concerne la corruption dans le secteur privé soit inclue. Telle est la philosophie qui s'exprime dans la convention lorsque celle-ci, dans son article 7, précise qu'il faut qu'il existe l'élément supplémentaire de la "violation des devoirs" pour que la corruption dans le secteur privé puisse être érigée en infraction pénale".

[289] Cfr. *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif*, cit., par. 43, nel quale si afferma che "*S'il y a une demande unilatérale ou un pacte de corruption, il est essentiel que l'acte de l'agent public, ou son absence d'action, intervienne après la demande ou la conclusion du pacte. Par contre, dans une telle situation, le moment auquel l'avantage indu est effectivement reçu n'a pas d'importance. Ainsi, le fait, pour un agent public, de recevoir un avantage* a posteriori *n'est pas, en l'absence d'offre, de demande ou d'acceptation préalable, constitutif d'infraction pénale*".

[290] Il riferimento non è all'elemento soggettivo, del quale, pure, si è già detto in riferimento al dolo specifico e sul quale, ad ogni modo, si discorrerà successivamente.

[291] Cfr. G. MARINUCCI - E.DOLCINI, *Manuale di Diritto Penale. Parte Generale*, cit., p. 167.

brevemente i contenuti di ogni singolo strumento normativo[292].

Sia il Protocollo di Dublino che la Convenzione Bruxelles 1997, qualificano l'intraneo come "funzionario". All'art. 1 di entrambi gli atti si specifica che con quel termine ci si riferisce a "qualsiasi funzionario sia comunitario che nazionale ivi compreso qualsiasi funzionario nazionale di un altro Stato membro". Dunque, come già visto (cfr., *supra*, II, 2.2.[293]), queste fonti hanno la finalità di reprimere gli atti di corruzione nei quali sono coinvolti funzionari sia comunitari che nazionali.

Ai sensi dell'art. 1 Convenzione OCSE l'intraneo è il "pubblico ufficiale straniero" (cfr., *supra*, II, 2.5.).

La Convenzione penale CDE individua diversi soggetti qualificati: pubblici ufficiali nazionali (artt. 2-3), membri di assemblee pubbliche nazionali (art. 4), pubblici ufficiali stranieri (art. 5), membri di assemblee pubbliche straniere (art. 6), funzionari internazionali (art. 9), membri di assemblee parlamentari internazionali (art.10), giudici e agenti di corti internazionali (art. 11). Il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione Penale, invece, riconosce come intranei: gli arbitri nazionali (artt. 2-3), gli arbitri stranieri (art. 4), i giurati nazionali (art. 5), i giurati stranieri (art. 6).

Infine, per la Convenzione di Merida[294] sono soggetti qualificati: i pubblici ufficiali nazionali[295] (art. 15), i pubblici ufficiali stranieri[296] e i funzionari di

---

[292] In questo sotto-paragrafo ci si occuperà esclusivamente della problematica della corruzione di un intraneo non appartenente all'ordinamento nazionale, riservando al sotto-paragrafo successivo la trattazione della questione relativa alla corruzione del soggetto qualificato appartenente al settore privato.

[293] Questo rinvio è utile anche per delineare le nozioni di funzionario comunitario e di funzionario nazionale proposte dai due strumenti in esame.

[294] Anche la Convenzione di Palermo fa riferimento sia ai pubblici ufficiali nazionali che a quelli stranieri, non dimenticando neanche i funzionari internazionali (art. 8).

[295] Ai sensi dell'art. 2 lett. a), per "pubblico ufficiale" si intende: "i) qualsiasi persona la quale detenga un mandato legislativo, esecutivo, amministrativo o giudiziario di uno Stato Parte, che essa sia stata nominata o eletta, a titolo permanente o temporaneo, che essa sia remunerata o non remunerata, e qualunque sia il suo livello gerarchico; ii) qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione, anche per un organismo pubblico od una pubblica impresa, o che fornisca un pubblico servizio, così come tali termini sono definiti dal diritto interno dello Stato Parte e applicati nel ramo pertinente del diritto di tale Stato; iii) ogni altra persona definita quale pubblico ufficiale nel diritto interno di uno Stato Parte".

[296] Ai sensi dell'art. 2 lett. b), per "pubblico ufficiale straniero" si intende "qualsiasi persona la quale detenga un mandato legislativo, esecutivo, amministrativo o giudiziario di un paese estero, che essa sia stata nominata o eletta; e qualsiasi persona la quale eserciti una pubblica funzione per un paese estero, anche per un pubblico organismo o per una pubblica impresa".

organizzazioni internazionali pubbliche[297] (art. 16). E' interessante notare come, mentre per quanto concerne la corruzione di pubblici ufficiali nazionali, la Convenzione imponga un obbligo di incriminazione sia in riferimento alla corruzione attiva che a quella passiva, nel caso di corruzione di pubblici ufficiali *stranieri* e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche, sussista questo obbligo solo in relazione alla fattispecie corruttiva *attiva*, mentre la possibilità di un'incriminazione della forma passiva è rimessa alle "considerazioni" degli Stati membri. Questa distinzione non è presente nelle altre fonti, che impongono di conferire rilevanza penale, *chiunque* siano gli intranei, sia alla corruzione *attiva* che a quella *passiva*[298].

Si può concludere questa breve analisi, sottolineando come le organizzazioni internazionali abbiano conferito grande importanza alla problematica della corruzione di soggetti non appartenenti all'ordinamento nazionale e si siano sforzate di iniziare un percorso che dovrebbe portare (e in parte ha già portato) ad un'armonizzazione delle legislazioni dei singoli Stati, prima assolutamente lacunose in materia.

5.3. Corruzione nel settore pubblico - corruzione nel settore privato

E' giunto il momento di concludere la disamina sugli intranei, esplicitando un elemento che, in questo paragrafo, si è solo lasciato intendere: i soggetti qualificati possono appartenere non solo al settore pubblico, ma anche a quello privato.

Tra le fonti considerate, la prima a prevedere disposizioni che incriminano la corruzione nel settore privato è l'Azione comune 98/742/GAI. Come visto, essa è stata sostituita dalla Decisione quadro 2003/568/GAI, dunque è a questa che si farà riferimento. L'art. 2 impone agli Stati membri di reprimere sia la corruzione attiva che quella passiva, nel caso in cui il soggetto qualificato sia una persona "che svolge

[297] Ai sensi dell'art. 2 lett. c), per "funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica" si intende "un funzionario internazionale od ogni altra persona autorizzata da tale organizzazione ad agire in suo nome".

[298] Con l'eccezione, ovviamente, della Convenzione OCSE che, come visto, fa riferimento solo alla corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri. La Convenzione di Palermo prevede, invece, un obbligo di incriminazione solo nel caso in cui i soggetti qualificati siano pubblici ufficiali nazionali, rimettendo agli Stati membri ogni decisione riguardante la possibilità di conferire rilevanza penale alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri o di funzionari internazionali.

funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato". Il secondo paragrafo specifica, poi, che il campo di applicazione della norma è esteso "alle attività *professionali* svolte nell'ambito di entità a scopo di lucro e senza scopo di lucro". Infine, ai sensi dei paragrafi successivi, "uno Stato membro può dichiarare di volere limitare l'ambito di applicazione" della norma "alle condotte che comportano, o potrebbero comportare, distorsioni di concorrenza riguardo all'acquisizione di beni o servizi commerciali", ma tali dichiarazioni hanno efficacia solo fino al 22 luglio 2010, se non prorogate dal Consiglio[299].

La individuazione dell'intraneo effettuata dalla Convenzione penale CDE è simile a quella già vista ("una qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora"[300], artt. 7-8): cambia solo l'ambito di applicazione, che non è più l'attività professionale, ma quella *commerciale*. Essa deve essere interpretata in senso restrittivo, infatti "l*'article 7 limite le champ de la corruption privée au domaine de "l'activité commerciale", excluant ainsi délibérément les activités à but non lucratif menées par des personnes ou des organisations, par exemple par des associations ou d'autres ONG*[301]*";* è, comunque, lasciata agli Stati firmatari la possibilità di estendere la portata applicativa della norma[302].

Non particolarmente innovativa è, infine, la qualificazione dell'intraneo fornita dalla Convenzione di Merida ("una qualsiasi persona che diriga un'entità del settore privato o che lavori per tale entità", art. 21), anche se il campo di applicazione è più esteso ("attività *economiche*, *finanziarie* o *commerciali*").

---

[299] Come visto (cfr., *supra*, II, 2.6.), la proroga si ritiene non avvenuta.

[300] L'espressione deve essere interpretata in senso estensivo, cfr. *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif*, cit., par. 54, infatti: "*il s'agit d'une notion très large, qu'il faut interpréter de manière générale; en effet, elle recouvre la relation employeur-employé, mais aussi d'autres types de relations, par exemple relation entre associés, entre l'avocat et son client, et d'autres encore dans lesquelles il n'y a pas de contrat de travail. Dans les entreprises privées cette notion doit couvrir non seulement les salariés, mais aussi la direction, à tous les échelons, y compris les membres du conseil d'administration, mais pas les actionnaires. Elle englobe également les personnes qui n'ont pas le statut d'employé ou qui ne travaillent pas en permanence pour l'entreprise - par exemple, les consultants, les agents commerciaux, etc. - mais qui peuvent engager la responsabilité de l'entreprise*". Per ente privato, poi, si intendono "*les sociétés, les entreprises, les fondations et autres entités qui sont détenues entièrement ou dans une mesure déterminante par des particuliers*".

[301] Cfr. *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif*, cit., par. 53.

[302] Sempre in ambito CDE, si deve ricordare il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale che disciplina, agli artt. 2-3-4, la corruzione di arbitri.

E' opportuno concludere questa analisi rinviando a quanto già si è osservato in riferimento alla presenza dell'elemento "violazione di un proprio dovere" - e, dunque, alla punibilità del solo reato di corruzione propria - nelle fattispecie di corruzione nel settore privato (cfr., *supra*, II, 5.1.).

5.4. L'elemento soggettivo e l'anticipazione della tutela

Tutte le fonti internazionali sono concordi nel riconoscere nel *dolo* l'elemento soggettivo delle fattispecie corruttive. Le varie disposizioni, infatti, esordiscono pressoché unanimemente in questo modo: "ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi *intenzionalmente* (o *deliberatamente*), siano definiti reati secondo il proprio diritto interno".

Già si è visto (cfr., *supra*, II, 5.1.), in modo approfondito, come il *dolo specifico* sia un altro elemento assolutamente fondamentale delle fattispecie in esame. Rimane qui da svolgere solo un ragionamento sul ruolo da esso ricoperto. Lo scopo del dolo specifico è quello di *anticipare la tutela*: infatti, nel momento in cui si subordina la perfezione del reato - non al compimento (o all'omissione) dell'atto, ma - alla dazione, promessa, ricezione, etc. dell'indebito vantaggio con il contemporaneo intento dell'intraneo di compiere (od omettere) l'atto, si provoca un'anticipazione della tutela, che permette di proteggere maggiormente i vari beni giuridici minacciati dalla corruzione.

Del resto, diversi sono i meccanismi che consentono un'anticipazione di tutela. Si pensi, per esempio, al fatto che nelle fattispecie di corruzione passiva sia incriminato il soggetto qualificato che *solleciti* il pagamento di un'indebita utilità. Come specificato dalle relazioni esplicative dei trattati[303], è irrilevante se la richiesta venga soddisfatta, in quanto l'essenza del reato è costituita dalla richiesta stessa, e dunque, il reato è perfetto, e l'intraneo punibile, non appena la richiesta sia stata effettuata, senza necessità di attendere il perfezionamento del *pactum sceleris*.

[303] Cfr. *Relazione esplicativa della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione*, cit., art. 2.2 e *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif*, cit., par. 41, nonché S. MANACORDA, *La corruzione internazionale*, cit., p. 248.

Va infine ricordato, senza potere entrare nel dettaglio, che la protezione dei beni giuridici è completata dalla ripetuta previsione, in tutti gli strumenti normativi analizzati, di obblighi di incriminazione dei fatti di istigazione, di favoreggiamento, di tentativo o di complicità nella corruzione.

5.5. Il tentativo di sintesi

E' giunto il momento di provare a sintetizzare quanto visto fino ad ora, di cercare di far emergere dalla molteplicità di fonti internazionali un'unitaria logica punitiva. Questo esercizio può rivelarsi utile anche ai fini dell'adeguamento del diritto interno dei singoli Stati alla disciplina sovranazionale, fermo restando l'obbligo per gli stessi di confrontarsi con il singolo strumento normativo cui devono dare attuazione.

I punti fermi da cui partire sono almeno due: la necessità del *dolo* come elemento soggettivo e la distinzione tra *corruzione attiva e passiva*. Avendo già evidenziato la totale uniformità delle fattispecie in riferimento al dolo, è il caso di sottolineare nuovamente l'importanza strutturale della contrapposizione in parola. Tutti gli strumenti sovranazionali sviluppano la formulazione delle diverse fattispecie su questo solido architrave: la corruzione potrà riguardare pubblici ufficiali nazionali o stranieri, radicarsi nel settore pubblico o in quello privato, ma, in ogni caso, salva e fondamentale rimarrà la citata distinzione. Questa impostazione dovrebbe necessariamente essere tenuta in considerazione dagli Stati durante le procedure di adeguamento delle loro legislazioni.

Venendo ai singoli elementi delle fattispecie, è emersa una discreta difficoltà di coordinamento delle varie condotte previste. La proposta di distinguerle sulla base del tipo di rapporto che intendono strutturare con il soggetto qualificato - reale o obbligatorio - è apparsa debole. Gli Stati potrebbero essere tentati, al fine di superare le analizzate difficoltà interpretative e classificatorie, ad inserire nel proprio diritto tutte le condotte previste dalle varie fonti internazionali, con il rischio di estendere eccessivamente l'estensione della repressione penale (cfr., *supra*, II, 3., nota 281).

Considerate, come visto, superabili le divergenze fra gli altri elementi delle

fattispecie, rimane da riproporre la soluzione cui si è giunti in rifermento al campo di applicazione delle norme incriminatrici della corruzione propria e di quella impropria: le prime potranno trovare spazio sia nel *settore pubblico* che in quello *privato*, le seconde solo nel *settore pubblico*. E' utile poi ricordare come per le fonti internazionali la corruzione, prevista nella sola forma *antecedente*, sia "vendita" di un *atto* e non di una funzione.

Si può concludere questa breve sintesi rammentando che, generalmente e salvo eccezioni, il reato di corruzione di intranei non nazionali si può concretizzare sia nella forma attiva che in quella passiva e che l'incriminazione della corruzione nel settore privato sta diventando una realtà giuridica sempre più solida (tutti gli strumenti normativi più recenti se ne occupano).

Nonostante le differenze e le contraddizioni, dunque, sembra possibile individuare una comune logica punitiva alla base delle scelte incriminatrici delle varie fonti internazionali: scelte incriminatrici alle quali i singoli Stati devono e dovranno adeguarsi.

6. Oltre la criminalizzazione della corruzione: il completamento dell'azione repressiva penale

Le fonti internazionali, pur avendo come obiettivo principale la previsione di obblighi di incriminazione rispetto alle diverse fattispecie di corruzione, non hanno rinunciato a disciplinare materie e problematiche strettamente connesse al fenomeno corruttivo. In particolar modo, in queste pagine, si farà riferimento a quattro temi centrali: a) il traffico di influenza; b) i reati collegati alla corruzione; c) la responsabilità delle persone giuridiche per fatti di corruzione d) le sanzioni e la prescrizione.

6.1. Il traffico d'influenza

Abbiamo visto come il reato di corruzione sia caratterizzato da un *pactum sceleris*, in base al quale il corruttore paga un prezzo affinché il soggetto qualificato

compia, o si astenga dal compiere, un atto proprio delle sue funzioni. Può accadere però che, se l'atto in questione non rientra nell'ufficio dell'intraneo, il corruttore paghi un prezzo - non per ottenere direttamente dal soggetto qualificato il compimento, o l'astensione dal compimento, dell'atto, ma - per beneficiare dell'influenza che l'intraneo (o qualsiasi altra persona che funga da mediatrice) può esercitare sul soggetto in grado di compiere effettivamente l'atto. In altri termini, il corruttore, in questo caso, paga per sfruttare le "conoscenze", il "peso" politico, sociale, professionale del corrotto che può indurre un altro soggetto a compiere, o ad astenersi dal compiere, l'atto vantaggioso. Una simile situazione di fatto non può essere sussunta sotto alle norme incriminatrici della corruzione, appunto perché non è il corrotto a poter porre in essere l'atto voluto dal corruttore. Proprio per sopperire a siffatta lacuna, è stato introdotto a livello internazionale il reato di *traffico di influenza*[304] , il quale ha dunque la finalità di reprimere condotte prodromiche a quelle corruttive, anticipando la tutela penale.

Due sono le norme rilevanti: l'art. 12 della Convenzione penale CDE (rubricato "traffico d'influenza") e l'art. 18 della Convenzione di Merida (rubricato, impropriamente, "millantato credito") . Esse incriminano le seguenti fattispecie: a) il fatto di promettere, offrire (a queste due condotte comuni, l'art. 12 aggiunge "procurare" e l'art. 18 "concedere") ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente (per sé o per terzi, secondo quanto disposto dall'art. 12), 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 (solo dello Stato Parte secondo la Convenzione di Merida, anche straniera o di organismi internazionali per la Convenzione penale CDE) un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale o per ogni altra persona; b) il fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o accettare (o ricevere, per l'art. 12), direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio (o la sua promessa, secondo l'art. 12) per sé o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o

[304] Esso, in particolar modo, permette di contrastare quei fenomeni di corruzione c.d." ambientale". Cfr. *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif*, cit., par. 64. Per quanto riguarda la nozione di "concussione ambientale", preferita dalla nostra giurisprudenza a quella di "corruzione ambientale", si rinvia a quanto detto precedentemente (cfr., *supra*, I, 4.4.).

supposta per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica (dello Stato Parte o straniera o di un organismo internazionale).

Fatto cenno delle differenze tra le due norme, occorre svolgere una brevissima considerazione sulla loro formulazione. Nell'art. 18 della Convenzione di Merida è palese la presenza del dolo specifico, introdotto dalle tradizionali espressioni "affinché" e "al fine di". L'esistenza di questo elemento nell'art. 12 della Convenzione penale CDE non è altrettanto limpida. In realtà, il *dolo specifico* non può che essere presente anche in questo caso: viceversa la norma perderebbe di senso e, del resto, l'articolo stesso si conclude con i termini "esito *ricercato*", facendo così trasparire la necessità che le parti agiscano per perseguire un fine particolare.

Ad ogni modo, ciò che è realmente importante sottolineare è il fatto che sia il traffico d'influenza *attivo* che quello *passivo* sono previsti da entrambe le disposizioni. Ovviamente si tratta di reati dolosi. Inoltre, soggetto corruttibile può essere tanto un pubblico ufficiale quanto un privato, il quale, però, può esercitare l'indebita influenza solo su di un soggetto appartenente al settore pubblico. Infine, come è espressamente indicato nell'art. 12 della Convenzione penale CDE, per la perfezione del reato non è necessario né che l'influenza sia effettivamente posta in essere, né che sortisca l'esito ricercato (in questo secondo caso, ovviamente, sarebbe integrato un delitto di corruzione vero e proprio), in coerenza con la struttura del dolo specifico. Questa considerazione - unitamente alla presenza nella stessa disposizione delle espressioni "afferma" e "conferma", le quali hanno un significato ampio - conferma quanto disposto esplicitamente nell'art. 18 della Convenzione di Merida: l'influenza può essere *reale o supposta*.

6.2. I reati collegati alla corruzione

Le fonti internazionali non si preoccupano solo di sanzionare la corruzione. Perché l'azione repressiva penale sia realmente efficace è necessario che siano previste anche le incriminazioni di quei fatti che presentino uno stretto collegamento con la corruzione, o perché essa costituisce, nei loro confronti, un reato preliminare o consequenziale, oppure perché sono caratterizzati da fattispecie simili, lesive degli

stessi beni giuridici, che, non potendo essere sussunte sotto alle norme riguardanti la corruzione, necessitano di un'autonoma incriminazione.

I due strumenti normativi più ricchi a questo riguardo sono, ancora una volta, la Convenzione penale CDE e la Convenzione di Merida. Esse, tra le altre, prevedono l'incriminazione dell'*abuso d'ufficio*, dell'*arricchimento illecito*, della *sottrazione di beni nel settore privato*, della *ricettazione*, dell'*ostacolo al buon funzionamento della giustizia* oltre che, come appena visto, del *traffico d'influenza*.

Meritano qualche considerazione in più altre due tipologie di fatti, previsti da diverse fonti internazionali: il *riciclaggio*[305] e le irregolarità contabili[306]. Entrambi sono strettamente connessi alla corruzione. Il primo è il tipico fatto idoneo ad occultarla, in quanto consiste, in sostanza, nella conversione o nel trasferimento di beni provenienti da un crimine e nella dissimulazione o nel mascheramento di tale provenienza; le *irregolarità contabili*, invece, possono essere considerate alternativamente come atti preparatori alla corruzione o come atti diretti al suo occultamento[307]. E' interessante notare come tutti gli strumenti internazionali guardino al riciclaggio come ad un fatto necessitante di un trattamento sanzionatorio di natura penale, mentre per quanto concerne le irregolarità contabili si rimetta la decisione ai legislatori nazionali, le fonti internazionali limitandosi a prevedere l'obbligo di predisporre nel diritto interno sanzioni civili, penali o amministrative. Inoltre, in materia di riciclaggio, gli artt. 6 par. 2 lett. e) della Convenzione di Palermo e 23 par. 2 lett. e) della Convenzione di Merida, contemplano la possibilità che *non* siano *incriminabili* per riciclaggio i soggetti che abbiano preso parte al *reato presupposto*.

6.3. La responsabilità delle persone giuridiche per fatti di corruzione

Gli strumenti normativi considerati propongono una disciplina sostanzialmente uniforme della responsabilità delle persone giuridiche che, eccezion

[305] L'obbligo di conferire rilevanza penale al riciclaggio è previsto da: art. 2 *S*econdo Protocollo alla Convenzione PIF; art. 7 Convenzione OCSE; art. 13 Convenzione penale CDE; artt. 6-7 Convenzione di Palermo; art. 23 Convenzione di Merida.

[306] L'obbligo di sanzionare taluni fatti che costituiscono irregolarità contabili è previsto dall'art. 8 della Convenzione OCSE e dall'art. 14 della Convenzione penale CDE.

[307] Cfr. *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif*, cit., par. 71.

fatta per i reati presupposto, presenta pochi profili di eterogeneità.

Da un punto di vista cronologico, la prima fonte ad occuparsi del problema è il Secondo Protocollo della Convenzione PIF. Esso, come visto (cfr., *supra*, II, 2.4.) all'art. 3, delinea una disciplina che fungerà da modello per gli atti successivi: sembra opportuno, dunque, riportarne il testo integrale.

> "1) Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili della frode, della corruzione attiva e del riciclaggio di denaro commessi a loro beneficio da qualsiasi persona che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, che detenga un posto dominante in seno alla persona giuridica, basati:
>
> - sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o
>
> - sull'autorità di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o
>
> - sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica,
>
> nonché della complicità, dell'istigazione a commettere tale frode, corruzione attiva o riciclaggio di denaro o del tentativo di commettere tale frode.
>
> 2) Oltre ai casi già previsti al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di uno dei soggetti di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la perpetrazione di una frode, di un atto di corruzione attiva o di riciclaggio di denaro a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.
>
> 3) La responsabilità della persona giuridica ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'azione penale contro le persone fisiche, che siano autori, istigatori o complici della frode, della corruzione attiva o del riciclaggio di denaro."

Questa norma può essere applicata solo in quei casi in cui il reato presupposto "leda o potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee", in quanto è inserita in un protocollo alla Convenzione PIF e, dunque, risente del suo limitato campo di applicazione. La portata di questa disciplina è stata però estesa a tutti i casi di corruzione nel settore privato, indipendentemente dalla lesione dei suddetti interessi finanziari, grazie alla pressoché[308] fedele trasposizione dell'art. 3 del Secondo Protocollo nell'art. 5 della Decisione quadro 2003/568/GAI[309]. La medesima

[308] Non vi è assoluta coincidenza in quanto, al di là della diversità dei reati presupposto, nell'art. 5 della Decisione quadro scompare la parte finale del primo paragrafo dell'art. 3 del *S*econdo Protocollo ("nonché della complicità, dell'istigazione a commettere tale frode, corruzione attiva o riciclaggio di denaro o del tentativo di commettere tale frode"). La modificazione è solo apparente perché lo stesso art. 5 rinvia all'art. 3 della Decisione quadro che prevede un'autonoma incriminazione dell'istigazione a commettere il delitto.

[309] La medesima disposizione era presente anche nell'art. 5 dell'Azione comune 98/742/GAI, con l'unica differenza che quest'ultima prevedeva la responsabilità degli enti solo nel caso di corruzione *attiva* nel settore privato.

impostazione incriminatrice è presente anche nell'art. 18 della Convenzione penale CDE. La principale differenza tra quest'ultima disposizione e quelle che la precedono consiste nel fatto che i reati presupposto devono essere commessi dalle persone fisiche "per conto" di quelle giuridiche, mentre sia per il Secondo Protocollo che per la Decisione quadro 2003/568/GAI l'autore materiale deve agire "a beneficio" dell'ente: nell'art. 18 della Convenzione penale CDE sembra esserci, quindi, una limitazione della responsabilità della persona giuridica, poiché è necessario - non solo che la persona fisica abbia agito per procurare un vantaggio, ma anche - che sia stato speso il nome dell'ente[310].

Evidenziata la sostanziale uniformità delle disposizioni in esame, rimane da dar conto dei reati presupposto, diversi a seconda della fonte internazionale. Ai sensi dell'art. 3 del Secondo Protocollo "le persone giuridiche possono essere dichiarate responsabili della frode, della corruzione attiva e del riciclaggio di denaro"; l'art 5 della Decisione quadro 2003/568/GAI fa riferimento alla corruzione, attiva e passiva, e alla sua istigazione e favoreggiamento; l'art. 18 della Convenzione penale CDE, infine, considera la corruzione attiva, il traffico d'influenza ed il riciclaggio di capitali.

Se le fonti appena viste sono fondate sullo stesso modello, altre sembrano discostarsene, caratterizzandosi per dettati normativi con livelli di dettaglio inferiori. In primo luogo, si può esaminare l'art. 2 della Convenzione OCSE, il quale si limita ad imporre agli Stati membri l'obbligo di sanzionare le persone giuridiche nei casi di responsabilità derivante dai fatti di corruzione attiva di un pubblico ufficiale straniero; non contribuisce ad attribuire profondità alla norma la scarna Relazione alla Convenzione.

Non molto più ricchi sono gli artt. 8 e 26, rispettivamente, della Convenzione di Palermo e di quella di Merida. Tali disposizioni prevedono la responsabilità degli enti in relazione ai fatti puniti nei due strumenti normativi, senza che venga meno la possibilità di chiamare a rispondere degli stessi reati anche le persone fisiche; vi è, poi, un riferimento alle caratteristiche necessarie delle sanzioni (su cui si dirà fra

[310] Cfr. *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif*, cit., par. 86.

breve) e al fatto che, "salvi i principi giuridici dello Stato Parte, la responsabilità delle persone giuridiche può essere penale, civile o amministrativa".

Proprio da quest'ultimo punto possono iniziare le nostre valutazioni finali. Nessuna fonte internazionale impone ai singoli Stati l'obbligo di prevedere misure *penali* per sanzionare la responsabilità degli enti. Abbiamo appena osservato come le convenzioni ONU siano esplicite al riguardo. Tutti gli altri strumenti normativi fanno riferimento alle "misure necessarie": la possibilità che esse abbiano natura amministrativa o civile, pur rimanendo implicita nella lettera della norma, traspare dalle varie Relazioni[311].

E' poi interessante osservare come gli atti internazionali, per lo meno quelli nati nell'ambito dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, colleghino la responsabilità degli enti a fatti commessi, a loro beneficio (o per loro conto), da due tipologie di persone fisiche: a) quelle che ricoprono *ruoli direttivi*, essendo dotate di un potere di rappresentanza, di una facoltà decisionale o di esercitare un controllo nell'ambito della persona giuridica; b) quelle *sottoposte all'autorità dei soggetti con poteri direttivi*[312], qualora vi sia una carenza di vigilanza o di controllo da parte di questi ultimi. Con questi criteri d'imputazione si connette la responsabilità dell'ente a fatti posti in essere da quei soggetti che, in virtù del ruolo ricoperto, sono, giuridicamente o praticamente, in grado di impegnarlo[313].

---

[311] Cfr. *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials In International Business Transactions*, par. 20, consultabile al sito http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf, per il quale "*in the event that, under the legal system of a Party, criminal responsibility is not applicable to legal persons, that Party shall not be required to establish such criminal responsibility*". Cfr., anche, *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif*, cit., par. 86, secondo il quale *"l'article 18, paragraphe 1 ne stipule pas le type de responsabilité qu'il exige des personnes morales. En conséquence, cette disposition n'oblige pas à établir que des personnes morales seront tenues pénalement responsables des infractions qui y sont mentionnées. D'autre part, il faudrait préciser clairement qu'en vertu de cette disposition, les Parties contractantes s'engagent à établir une forme de responsabilité des personnes morales pratiquant la corruption, responsabilité qui pourrait être de caractère pénal, administratif ou civil*".

[312] Gli artt. 3 della Convenzione PIF (richiamato dall'art. 7 del Protocollo di Dublino) e 6 della Convenzione Bruxelles 1997 hanno probabilmente influenzato le scelte normative successive. Essi, infatti, prevedono la responsabilità penale dei dirigenti d'impresa (così come di qualsiasi altro soggetto che eserciti poteri decisionali o di controllo in seno ad essa) per i fatti commessi da persona sottoposta alla loro autorità e per conto dell'impresa. Si badi che, in queste norme, la responsabilità penale cade in capo a persone fisiche, non giuridiche (cfr., *supra*, II, 2.1.).

[313] Cfr. *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif*, cit., par. 86.

Le fonti internazionali sono, infine, concordi nel ritenere che la responsabilità della persona giuridica, di qualunque natura essa sia, non precluda "il perseguimento penale delle *persone fisiche* autrici, istigatrici o complici" dei reati presupposto.

6.4. Le sanzioni e la prescrizione

Quasi tutti gli strumenti normativi analizzati si occupano del problema delle sanzioni[314]. Il tratto largamente comune alle varie disposizioni riguarda le caratteristiche che le varie sanzioni devono possedere: esse devono essere *efficaci* (o *effettive*, secondo quanto disposto dalle fonti UE), *proporzionate* e *dissuasive*. Al di là della vaghezza di simili espressioni, peraltro inevitabile a causa della necessità di lasciare ai singoli Stati la possibilità di prevedere pene coerenti e adeguate all'ordinamento interno, si può ritenere che la proporzionalità e la dissuasività siano attributi che "si riflettono soprattutto sul carico sanzionatorio e sulle tecniche di costruzione della fattispecie, imponendo una duplice limitazione verso il basso e verso l'alto nella risposta politico-criminale", mentre l'effettività "sembrerebbe connotare maggiormente il momento esecutivo della pena[315]". Questi tre requisiti, del resto, non sono nuovi, in quanto già individuati dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee nella sentenza *Commissione c. Repubblica ellenica* del 21 settembre 1989[316], nella quale è stato affermato che "gli Stati membri devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura e per importanza e che in ogni caso conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva".

Questi tre attributi sono propri sia delle sanzioni riferibili alle persone fisiche che di quelle applicabili agli enti. E' frequente, in relazione alle prime, la richiesta

[314] Cfr., fra gli altri, art. 2 Convenzione PIF; art. 5 Protocollo di Dublino; art. 4 Secondo Protocollo alla convenzione PIF, art. 5 Convenzione Bruxelles 1997; art. 3 Convenzione OCSE; artt. 4-6 Azione comune 98/742/GAI, artt. 4-6 Decisione quadro 2003/568/GAI; art. 19 Convenzione penale CDE; art. 11 Convenzione di Palermo; art. 30 Convenzione di Merida.

[315] S. MANACORDA, *La corruzione internazionale*, cit., p. 286.

[316] Cfr. Corte Giust. CE, 21 settembre 1989, causa 68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica*, in *Cass. pen*, 1992, p. 1654.

fatta ai singoli Stati di includervi anche pene privative della libertà che possano dar luogo ad estradizione (si vedano le fonti UE[317], la Convenzione OCSE e la Convenzione penale CDE). E' interessante notare come generalmente gli strumenti internazionali non si occupino direttamente del *quantum* di pena: un'eccezione a questa regola proviene dall'art. 4 paragrafo 2 della Decisione quadro 2003/568/GAI, ai sensi del quale il massimo edittale per i fatti di corruzione attiva e passiva nel settore privato deve essere compreso *almeno* tra 1 e 3 anni di reclusione. Il paragrafo successivo stabilisce, poi, i criteri che dovranno essere tenuti in considerazione dagli Stati membri al momento della definizione delle misure interdittive applicabili ai condannati per i reati previsti dalla Decisione quadro[318].

Qualunque sia la natura della responsabilità delle persone giuridiche, le relative sanzioni, *penali o non*, devono essere efficaci (o effettive), proporzionate e dissuasive. Accanto alle sanzioni pecuniarie, generalmente previste, altre sono introdotte da alcune disposizioni (art. 4 del Secondo Protocollo alla Convenzione PIF; art. 6 dell'Azione comune 98/742/GAI; art. 6 della Decisione quadro 2003/568/GAI*)*: a) l'esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico; b) il divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale; c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; d) provvedimenti giudiziari di scioglimento (o liquidazione).

Un prezioso strumento utilizzabile per la repressione del fenomeno corruttivo

---

[317] Le fonti convenzionali UE prevedono anche il cumulo delle sanzioni penali con quelle disciplinari. Sul punto cfr. art. 30 par. 8 Convenzione di Merida.

[318] Il paragrafo in parola così dispone: "Ciascuno Stato membro adotta, in conformità con i propri principi e norme costituzionali, le misure necessarie per assicurare che, qualora una persona fisica collegata a una determinata attività commerciale abbia ricevuto una condanna per le condotte di cui all'articolo 2, essa sia temporaneamente interdetta, se del caso e perlomeno qualora occupasse una posizione dirigenziale in una società nell'ambito dell'azienda interessata, dall'esercizio di detta specifica attività commerciale o altra comparabile, in una posizione e in una capacità simili, se i fatti accertati danno motivo di ritenere che vi sia un chiaro rischio di abuso di posizione o abuso d'ufficio per corruzione attiva o passiva". Anche l'art. 30 par. 7 della Convenzione di Merida prevede la possibilità di introdurre sanzioni interdittive: "Quando la gravità del reato lo giustifica, ciascuno Stato Parte, compatibilmente con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico, esamina l'istituzione di procedure che permettano di interdire, con decisione giudiziaria od ogni altro mezzo appropriato, per una durata fissata dal proprio diritto interno, le persone riconosciute colpevoli dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione, dal diritto di: a) Ricoprire un pubblico ufficio ; e b) Ricoprire una funzione in un'impresa della quale lo Stato è totalmente o parzialmente proprietario".

è la *confisca*. Molte norme internazionali se ne occupano[319] e definiscono il suo oggetto in termini sostanzialmente uniformi: esso comprende i proventi dei reati previsti dalle varie fonti (o i beni con valore ad essi equivalente) e i beni, i materiali o gli altri strumenti utilizzati, o destinati ad essere utilizzati, per compiere gli stessi reati.

Abbiamo visto che le fonti internazionali impongono l'adozione di sanzioni, le quali devono essere proporzionate, efficaci e dissuasive. Perché questi requisiti siano soddisfatti è necessario, ovviamente, che la sanzione venga irrogata, senza che ciò possa essere impedito dal decorso del tempo. Per questa ragione le problematiche relative all'istituto della *prescrizione* occupano un ruolo centrale nell'ambito dell'azione repressiva strutturata dalle fonti internazionali. Invero, questo interesse per la prescrizione - che emerge in tutta la sua importanza nei rapporti realizzati dagli organismi incaricati di controllare l'attuazione delle varie fonti da parte dei singoli Stati (cfr., *infra*, IV, 8.8.) - non si riscontra nelle poche e scarne disposizioni in materia. L'art. 6 della *Convenzione OCSE* impone agli Stati di "prevedere un termine di decorso *adeguato* per le indagini e il perseguimento del reato", mentre gli artt. 11 par. 5 della Convenzione di Palermo e 29 della Convenzione di Merida suggeriscono, in termini molto simili, di fissare "un *lungo* termine di prescrizione entro il quale i procedimenti possono essere avviati per uno dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione" e di stabilire, altresì, "un termine *più lungo*" o di *sospendere* "la prescrizione quando il presunto autore del reato si è sottratto alla giustizia".

In conclusione, le fonti internazionali impongono ai singoli Stati di combattere la corruzione attraverso l'adozione di sanzioni, di natura penale o non, dirette sia nei confronti di persone fisiche che giuridiche, le quali devono soddisfare i canoni di proporzionalità, di effettività e di dissuasività, senza che la loro irrogazione venga preclusa dal decorso del termine di prescrizione che, dunque, deve essere adeguatamente lungo. E' poi chiaro che i legislatori nazionali beneficeranno di un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione di queste richieste.

[319] Cfr. art. 5 Secondo Protocollo alla Convenzione PIF; art. 3 Convenzione OCSE; art. 19 Convenzione penale CDE; artt. 12-14 Convenzione di Palermo; art. 31 Convenzione di Merida. Si veda anche la Decisione quadro 2005/212/GAI, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:IT:PDF.

CAPITOLO III

L'ADEGUAMENTO ITALIANO ALLE FONTI INTERNAZIONALI: LE LEGGI DI RATIFICA ED ESECUZIONE

SOMMARIO: 1. L'obbligatorietà dell'attuazione - 2. Le leggi di ratifica ed esecuzione ed i loro contenuti - 2.1. La legge 300/00 - 2.1.1. Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri - 2.1.2. La confisca - 2.1.3. La responsabilità degli enti - 2.2. La legge 146/06 - 2.3. La legge 135/08 - 2.4. La legge 116/09 – 2.5. La legge 110/12 - 3. Le mancate ratifiche.

1. L'obbligatorietà dell'attuazione

Si è visto nel capitolo precedente come gli obblighi incriminatori delle varie fattispecie di corruzione siano contenuti in fonti internazionali tra loro eterogenee, sviluppatesi in seno ad organizzazioni diverse. Ciò ha delle importanti conseguenze in relazione all'adeguamento delle normative dei singoli Stati, non solo per quanto concerne le procedure nazionali di adattamento[320], ma anche per quanto riguarda le conseguenze legate ad eventuali inadempimenti.

Da quest'ultimo punto di vista è opportuno compiere delle distinzioni. La mancata attuazione delle fonti convenzionali UE può portare all'instaurazione della *procedura d'infrazione*[321], ai sensi dell'art. 258 TFUE, che potrà concludersi con l'intimazione, rivolta allo Stato inadempiente, di adeguarsi agli obblighi violati e,

[320] Sotto questo profilo è utile ricordare come nessuno degli atti considerati sia dotato di efficacia diretta, essendo dunque necessario per l'applicabilità della disciplina internazionale contro la corruzione che lo Stato italiano si impegni nell'adozione di appositi strumenti di recepimento di siffatta normativa. Del resto, anche qualora ci si trovasse dinanzi a regolamenti o a direttive con effetti diretti, difficilmente si potrebbe fare a meno di atti interni di attuazione, in quanto la responsabilità penale dell'individuo può discendere unicamente da una legge nazionale. Cfr., sul punto, F. VIGANÒ, *Il diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc*., Milano, speciale settembre 2011, p. 27. Il ragionamento che l'Autore svolge in riferimento al diritto UE può essere *a fortiori* esteso alle altre norme internazionali.

[321] Cfr. R. ADAM - A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 265 ss. e G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, p. 284 ss..

addirittura, con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria. Diversa è la situazione relativamente alla Decisione quadro 2003/568/GAI che, lo ricordiamo, ha sostituito l'Azione comune 98/742/GAI. Con il Trattato di Lisbona, le decisioni quadro - che non potevano costituire l'oggetto di una procedura d'infrazione, nel caso di loro mancata attuazione da parte di uno Stato membro - non trovano più spazio tra le fonti dell'Unione europea; esse stanno gradualmente venendo sostituite da direttive di uguale contenuto: in questo modo si permetterà agli organismi UE di esercitare un maggiore controllo rispetto all'adeguamento alla normativa comunitaria da parte delle legislazioni interne. Ciò avverrà, infatti, grazie alla possibilità di instaurare la procedura d'infrazione che, ai sensi dell'art. 10 paragrafo 2 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie del Trattato di Lisbona, potrà riguardare gli atti sostitutivi delle decisioni quadro. Nel nostro caso, però, la Decisione quadro 2003/568/GAI non è stata trasposta in alcuna direttiva. Soccorrerà, allora, il terzo paragrafo del citato articolo, che consente di avviare la procedura d'infrazione nei confronti delle decisioni quadro, non sostituite da altri strumenti normativi, trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In conclusione, uno Stato che non abbia attuato la Decisione quadro in esame potrà subire le conseguenze della procedura d'infrazione, rischiando così di dover pagare una sanzione pecuniaria, solo a partire dal 1 dicembre 2014. Infine, per quanto riguarda tutte le altre fonti, è sufficiente evidenziare come non siano previsti analoghi meccanismi di controllo dell'adempimento degli Stati membri, potendo questi ultimi incorrere solamente in responsabilità sul *piano internazionale*. E' agevole, a questo punto, sottolineare l'estrema *differenza di effettività* sussistente tra le tre tipologie di fonti individuate.

Ci si deve domandare se il cittadino, attraverso il ricorso ad un giudice che sollevi in via pregiudiziale la questione di legittimità costituzionale, possa far valere il contrasto tra una norma di diritto interno ed una contenuta in una fonte internazionale. In caso di risposta affermativa, si potrebbe pensare alla possibilità, certamente complicata e di lunga elaborazione, di modificare "*dal basso*" l'ordinamento interno in conformità con gli obblighi sovranazionali. Sul punto si è

pronunciata la stessa Corte Costituzionale che, con le sentenze 348 e 349 del 2007[322], ha stabilito che, nel caso di contrasto tra una norma interna ed una contenuta in un trattato internazionale (*rectius*, contenuta nell'atto interno che dà esecuzione al trattato internazionale), la prima deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con il parametro di cui all'art. 117 comma 1 Cost., attraverso la norma pattizia "interposta". Sebbene le sentenze citate facciano espresso riferimento alla CEDU, non vi sono dubbi circa la estensibilità del precetto anche a tutte le altre fonti internazionali. Soluzione analoga, anche se raggiunta solo nel 2010 con la sentenza n. 28[323], è prospettabile in riferimento alle norme di diritto dell'Unione europea non dotate di effetto diretto, con l'unica differenza che il parametro costituzionale non è più solo l'art. 117 comma 1 Cost., ma è anche l'art. 11 Cost.[324]. Per quanto detto, sembrerebbe astrattamente realizzabile questo controllo "dal basso". Vi è però un problema: abbiamo visto, in riferimento ai trattati internazionali, che la questione di legittimità costituzionale è fondata su una norma "interposta" contenuta in una legge interna che dà esecuzione ad un atto internazionale. Ma se questa legge *manca*, perché lo Stato si è limitato ad impegnarsi a livello internazionale senza recepire il trattato, è ancora possibile sperare in una pronuncia di accoglimento della questione da parte della Consulta? La questione è controversa[325], tuttavia, soprattutto in materia penale, è assolutamente prevalente la soluzione negativa.

Sta di fatto che, al di là delle ultime considerazioni, chi realmente deve

---

322 Cfr. Corte Cost., 22 ottobre 2007, n. 348 e Corte Cost., 22 ottobre 2007 n. 349.

323 Cfr. Corte Cost., 11 febbraio 2008, n. 28.

324 Cfr. F. VIGANÒ, *Fonti europee e ordinamento italiano*, cit., p. 18 ss..

325 Cfr. P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in M. CARBONE - R. LUZZATO - A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2006, p. 130. L'autrice sottolinea come i trattati internazionali costituiscano fonte di "obblighi internazionali", ai sensi dell'art. 117 comma 1 Cost., quando risultino "soddisfatte - quanto meno - due condizioni: la prima è che il trattato sia in vigore sul piano internazionale; la seconda è che il medesimo trattato sia vincolante per l'Italia, in quanto siano state completate le procedure richieste a tal fine dal diritto internazionale. Costituiscono pertanto vincolo per il legislatore nazionale gli accordi in vigore, rispetto ai quali l'Italia abbia manifestato il proprio consenso ad obbligarsi nel rispetto delle norme internazionali al riguardo". Fatte queste premesse, l'Autrice si domanda "se costituiscano oggetto del rinvio agli obblighi internazionali, disposto dall'art. 117, primo comma, Cost., *tutti* i trattati internazionali in vigore per l'Italia […], ovvero *soltanto* quelli che, oltre a vincolare il nostro Paese sul piano delle relazioni internazionali, abbiano ricevuto attuazione nell'ordinamento interno, mediante idonee misure di adeguamento (*pacta recepta*)". Dopo aver dato conto delle incertezze al riguardo, l'Autrice propende per la seconda ipotesi.

occuparsi dell'adeguamento del diritto interno alla disciplina sovranazionale è il *Legislatore*: proprio dell'attività svolta da quest'ultimo ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

2. Le leggi di ratifica ed esecuzione ed i loro contenuti

L'adattamento italiano alle fonti internazionali si è sviluppato a partire dal 2000 con una serie di leggi di ratifica ed esecuzione, alcune delle quali hanno introdotto significative innovazioni nel nostro ordinamento. Le più importanti fra esse sono sicuramente contenute nella l. 300/00, con la quale si inizierà questa esposizione che si occuperà anche della l. 146/06, della l. 135/08, della l. 116/09 e della recentissima l. 110/12.

2.1. La legge 300/00

Il 29 settembre 2000, con la promulgazione della legge n. 300, è iniziato il processo di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alla normativa internazionale contro la corruzione. La portata di questa legge si intuisce già dal suo nominativo ufficiale[326], il quale esplicita che sono oggetto di ratifica ed esecuzione, tra le altre, la *Convenzione PIF*, il *Protocollo di Dublino*, la *Convenzione Bruxelles 1997* e la *Convenzione OCSE*.

2.1.1. Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri

La prima innovazione importante dell'ordinamento, apportata dalla l. 300/00,

[326] *"Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica".*

è contenuta nell'art. 3, il quale dispone che, dopo l'art. 322 del codice penale, sia inserito l'articolo 322-*bis* ("Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri"), così formulato:

> "1) Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche:
>
> 1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;
>
> 2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;
>
> 3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;
>
> 4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;
>
> 5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio.
>
> 2) Le disposizioni degli articoli 321 e 322, primo e secondo comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso:
>
> 1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo;
>
> 2) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali, qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali.
>
> 3) Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitino funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi".

Questa norma rappresenta la risposta italiana alle pressanti richieste di incriminazione dei fatti di corruzione coinvolgenti funzionari non nazionali (cfr., *supra*, II, 5.2.). E' interessante notare come sia punita sia la *corruzione attiva* che quella *passiva*, così come anche la *concussione* e la *istigazione alla corruzione attiva* e *passiva*, solo nel caso in cui ad essere coinvolto sia un soggetto qualificato legato, in modo più o meno diretto, alle Comunità europee; qualora, invece, l'intraneo ricopra "funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri" (cioè di Stati non appartenenti all'Unione europea) "o organizzazioni pubbliche internazionali", è sanzionabile la sola corruzione *attiva* o l'istigazione alla corruzione *attiva*. Questa scelta appare coerente con quanto disposto dal Protocollo di Dublino e dalla

Convenzione Bruxelles 1997 - che reprimono sia la corruzione attiva che quella passiva in riferimento ai fatti implicanti funzionari comunitari -, nonché rispetto all'obbligo di incriminazione della sola corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri imposto dalla Convenzione OCSE.

E' importante rilevare come la fattispecie prevista dall'art. 322-*bis* comma 2 n. 2) c.p., nella versione originariamente introdotta dall'art. 3 l. 300/00 appena riportata, fosse più ristretta rispetto a quella attualmente vigente, in quanto l'espressione "ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'*attività economica o finanziaria*" è stata aggiunta solo a partire dal 2009, con la legge n. 116 (cfr., *infra*, III, 2.4.).

2.1.2. La confisca

Lo stesso art. 3 l. 300/00, ha introdotto anche l'art. 322-*ter* c.p., in materia di confisca, il quale così dispone:

> 1) Nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti previsti dagli articoli da 314 a 320, anche se commessi dai soggetti indicati nell'articolo 322-*bis*, primo comma, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo.
>
> 2) Nel caso di condanna, o di applicazione della pena a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per il delitto previsto dall'articolo 321, anche se commesso ai sensi dell'articolo 322-*bis*, secondo comma, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a quello di detto profitto e, comunque, non inferiore a quello del denaro o delle altre utilità date o promesse al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio o agli altri soggetti indicati nell'articolo 322-*bis*, secondo comma.
>
> 3) Nei casi di cui ai commi primo e secondo, il giudice, con la sentenza di condanna, determina le somme di denaro o individua i beni assoggettati a confisca in quanto costituenti il profitto o il prezzo del reato ovvero in quanto di valore corrispondente al profitto o al prezzo del reato.

La confisca *ex* art. 322-*ter* c.p. deve (si tratta di una misura obbligatoria) essere applicata solo nel caso in cui vi sia una *previa condanna* dell'imputato (o l'applicazione della pena in seguito al patteggiamento) per uno reati di cui agli artt. 314-321 c.p., anche se commesso ai sensi dell'art. 322-*bis* c.p.: ciò conferma la natura di *misura di sicurezza patrimoniale* della confisca in esame.

Il regime applicativo è differenziato a seconda che si tratti dei delitti di cui

agli artt. 314-320 c.p. (anche se commessi ai sensi dell'art. 322-*bis* comma 1 c.p.), ipotesi disciplinata dal primo comma della norma, o di quello previsto dall'art. 321 c.p. (anche se commesso ai sensi dell'art. 322-*bis* comma 2 c.p.), ipotesi disciplinata dal secondo comma della norma. Nel primo caso, l'oggetto della confisca è rappresentato dai beni costituenti il profitto, cioè il "vantaggio economicamente valutabile che il soggetto agente percepisce dall'esecuzione della condotta criminosa[327]", o il prezzo, cioè l'"insieme delle cose date o promesse per indurre l'agente a compiere la fattispecie illecita[328]", dei detti reati; nel secondo caso, invece, l'oggetto della confisca è individuabile esclusivamente nel profitto del delitto. Ad ogni modo, non è mai possibile la confisca di beni appartenenti a persona estranea al reato, così come invece è consentita la c.d. "*confisca per equivalente*", avente ad oggetto i beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente al prezzo (nell'ipotesi prevista dal primo comma) o al profitto, quest'ultimo non dovendo risultare inferiore al valore del denaro o delle altre utilità date o promesse al pubblico agente (nell'ipotesi di cui al secondo comma). L'impossibilità di confiscare beni per un valore equivalente al *profitto* nell'ambito dei delitti di cui agli artt. 314-320 c.p.[329] è oggetto di critiche, in quanto - oltre a contrastare con gli obblighi internazionali[330] - è "come se si sequestrasse all'autore di una rapina l'equivalente della paga avuta per partecipare al delitto, ma non l'equivalente della refurtiva[331]".

L'impossibilità di far ricadere le conseguenze della confisca sui beni appartenenti a persona *estranea* al reato evidenzia l'insussistenza del requisito della pertinenzialità tra i beni ed il reato: il fondamento della misura non è quello di incidere sull'intrinseca pericolosità dei primi, quanto quello di privare il reo di ogni utilità che derivi dal delitto. Ciò è anche confermato dal riconoscimento della confisca per equivalente[332].

L'introduzione di questa norma ha la chiara finalità di dare attuazione all'art. 3 paragrafo 3 della Convenzione OCSE.

[327] Cfr. L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice penale spiegato*, cit., p. 532.
[328] Cfr. L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice penale spiegato*, cit., p. 532.
[329] Cfr. Cass. pen. SS. UU., 25 giugno 2009, n. 38691.
[330] Cfr., tra gli altri, art. 2 paragrafo 1 Decisione quadro 2005/212/GAI.
[331] Cfr. P. DAVIGO, *Per non dimenticare*, cit., p. XVIII.
[332] Cfr. S. SEMINARA, *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 793.

2.1.3. La responsabilità degli enti

Al di là di numerose altre modifiche[333] e innovazioni, ciò che fa della l. 300/00 una legge "storica" è il suo articolo 11. Esso contiene, infatti, la delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica. In questa sede non sarà possibile fornire neanche un sintetico quadro della disciplina che ha costituito il fondamento del *d. lgs. 231/01*[334]. Ci si limiterà, pertanto, ad accennare ad alcuni profili maggiormente rilevanti per la valutazione dell'adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle fonti internazionali. In primo luogo, il comma 1, lett. a) dispone che il Governo debba prevedere la responsabilità[335] delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica in relazione alla commissione, tra gli altri, dei reati di cui agli artt. 317-322-*bis*[336] c.p.. La lett. e) stabilisce che le persone giuridiche e gli enti privi di personalità giuridica "sono responsabili in relazione ai reati commessi, a loro vantaggio o nel loro interesse, da chi svolge funzioni di rappresentanza o di

[333] Si pensi, per esempio, agli adattamenti degli artt. 32-*quater* e 323-*bis* c.p. che estendono ai reati di cui all'art. 322-*bis*, rispettivamente, l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione in caso di condanna e la circostanza attenuante della particolare tenuità.

[334] Per un'analisi esauriente si rinvia, tra le tante opere in materia, a G. PAOLOZZI, *Vademecum per gli enti sotto processo. Addebiti "amministrativi" da reato (dal d. lgs. 231 del 2001 alla legge n. 146 del 2006)*, Torino, 2006.

[335] La rubrica dello stesso articolo 11 sembra assegnare a tale responsabilità natura amministrativa. Invero, la questione è quanto mai controversa. Cfr. G. PAOLOZZI, *Vademecum per gli enti sotto processo*, cit., p. 1 ss..

[336] Cfr. art. 25 d. lgs. 231/01, di cui si riporta il testo.

"Art. 25 d. lgs. 231/01 (Concussione e corruzione)

1) In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 318, 321 e 322, commi 1 e 3, del codice penale, si applica la sanzione pecuniaria fino a duecento quote.

2) In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 319, 319-*ter*, comma 1, 321, 322, commi 2 e 4, del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da duecento a seicento quote.

3) In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 317, 319, aggravato ai sensi dell'articolo 319-*bis* quando dal fatto l'ente ha conseguito un profitto di rilevante entità, 319-*ter*, comma 2, e 321 del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote.

4) Le sanzioni pecuniarie previste per i delitti di cui ai commi da 1 a 3, si applicano all'ente anche quando tali delitti sono stati commessi dalle persone indicate negli articoli 320 e 322-*bis*.

5) Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 2 e 3, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno".

Si ricorda poi che gli artt. 25-*ter* e 25-*octies* d. lgs. 231/01, introdotti successivamente al 2001, contemplano come reati presupposto della responsabilità dell'ente, rispettivamente, tra gli altri, le false comunicazioni sociali (artt. 2621 e 2622 c.c.) e il riciclaggio (art. 648-*bis* c.p.).

amministrazione ovvero da chi esercita, anche di fatto i poteri di gestione e di controllo ovvero ancora da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza delle persone fisiche menzionate, quando la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi connessi a tali funzioni[337]". Palese è l'influenza delle fonti internazionale sulla lett. f), la quale prevede che le sanzioni amministrative debbano essere effettive, proporzionate e dissuasive[338]. Interessante è anche la lett. i) che dispone la confisca del profitto o del prezzo del reato, anche nella forma per equivalente[339]. La lett. l) considera diverse sanzioni[340], irrogabili in aggiunta a quelle pecuniarie[341] nei casi più gravi. Infine è utile il riferimento alla lett. r), in base alla quale le sanzioni interdittive si prescrivono decorsi 5 anni dalla consumazione dei reati presupposto della responsabilità delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica[342]. Esaurita questa brevissima ricognizione, risulta evidente come il Legislatore italiano, tanto quello delegante quanto quello delegato, non si sia limitato solamente a dare esecuzione alle fonti internazionali, ma si sia impegnato anche a sviluppare una normativa, pur se sicuramente criticabile sotto molteplici punti di vista, completa.

2.2. La legge 146/06

La legge 16 marzo 2006 n. 146 ha ratificato e dato esecuzione alla *Convenzione di Palermo*. Ai fini che ci interessano, degni di nota sono gli articoli 9 e

[337] Cfr. artt. 5, 6, 7 d. lgs 231/01.

[338] Cfr. artt. 9 ss. d. lgs. 231/01. In particolare, l'art. 9 comma 1 d. lgs. 231/01 dispone che le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono: a) la sanzione pecuniaria (disciplinata dagli artt. 10,11,12 d. lgs. 231/01); b) le sanzioni interdittive (previste dall'art. 9 comma 2 d. lgs. 231/01 e disciplinate dagli artt. da 13 a 17 d. lgs. 231/01); c) la confisca (disciplinata dall'art. 19 d. lgs. 231/01); d) la pubblicazione della sentenza (disciplinata dall'art. 18 d. lgs. 231/01).

[339] Cfr. art. 19 d. lgs. 231/01.

[340] Esse sono: "1) chiusura anche temporanea dello stabilimento o della sede commerciale; 2) sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; 3) interdizione anche temporanea dall'esercizio dell'attività ed eventuale nomina di altro soggetto per l'esercizio vicario della medesima quando la prosecuzione dell'attività e' necessaria per evitare pregiudizi ai terzi; 4) divieto anche temporaneo di contrattare con la pubblica amministrazione; 5) esclusione temporanea da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi, ed eventuale revoca di quelli già concessi; 6) divieto anche temporaneo di pubblicizzare beni e servizi; 7) pubblicazione della sentenza".

[341] Cfr. artt. 9, 18 d. lgs. 231/01, nei quali sono contenute, fatte salve alcune significative differenze, le misure indicate nella legge delega.

[342] Cfr. art. 22 d. lgs. 231/01.

10: il primo prevede la possibilità di svolgere operazioni sotto copertura da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria in ordine ai delitti di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p., mentre il secondo dispone l'applicabilità di una sanzione amministrativa pecuniaria all'ente, nel caso in cui siano commessi gli stessi reati[343].

2.3. La legge 135/08

Nel 2008, con la legge n. 135, l'Italia ha ratificato e ha dato esecuzione al *Secondo Protocollo alla Convenzione PIF*. La l. 135/08 non ha apportato significative modificazioni all'ordinamento.

2.4. La legge 116/09

La *Convenzione di Merida*, invece, è stata ratificata ed ha avuto esecuzione dalla legge n. 116 del 3 agosto 2009. Importante è l'art. 3, il quale ha aggiunto all'art. 322-*bis*, secondo comma, numero 2) c.p. le parole "ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria": in questo modo è stato esteso il campo di applicazione della norma, adeguandosi al disposto dell'art. 16 della Convenzione. Inoltre la legge di ratifica ha potenziato la cooperazione internazionale in materia di confisca ed ha istituito come Autorità nazionale anticorruzione la Presidenza del Consiglio-Dipartimento della funzione pubblica, dando così attuazione all'art. 6 della Convenzione.

2.5. La legge 110/12

Finalmente, dopo dieci anni dalla sua entrata in vigore, il nostro Legislatore ha ratificato e dato esecuzione alla *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa: ciò è avvenuto con la legge n. 110 del 28 giugno 2012. Contestualmente, con la legge 112/12 è stata ratificata anche la Convenzione civile sulla corruzione, sempre sviluppatasi nell'ambito del Consiglio d'Europa.

[343] Cfr. art. 25-*octies* d. lgs. 231/01, introdotto dal d. lgs. 231/07.

3. Le mancate ratifiche

Si è visto, dunque, come siano state ratificate nel nostro ordinamento la Convenzione PIF, il Protocollo di Dublino, il Secondo Protocollo, la Convenzione Bruxelles 1997, la Convenzione OCSE, la Convenzione penale CDE, la Convenzione di Palermo e la Convenzione di Merida. Mancano all'appello il *Protocollo aggiuntivo* della Convenzione penale CDE e la *Decisione quadro 2003/568/GAI*. Per quanto concerne quest'ultima, la l. 34/08, all'art. 28 comma 1, delegava il Governo ad adottare, entro il 31 marzo 2009, un decreto che desse attuazione alla Decisione quadro 2003/568/GAI[344]: tale atto, come è facilmente intuibile, non venne mai alla luce.

[344] E' interessante l'art. 29 l. 34/08 che fissa i principi e i criteri direttivi che il legislatore delegato avrebbe dovuto seguire:

"1) Il Governo adotta il decreto legislativo recante le norme occorrenti per dare attuazione alla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, [...] sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, realizzando il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti:

a) introdurre nel libro II, titolo VIII, capo II, del codice penale una fattispecie criminosa la quale punisca con la reclusione da uno a cinque anni la condotta di chi, nell'ambito di attività professionali, intenzionalmente sollecita o riceve, per sé o per un terzo, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura, oppure accetta la promessa di tale vantaggio, nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative non meramente esecutive per conto di una entità del settore privato, per compiere o omettere un atto, in violazione di un dovere, sempreché tale condotta comporti o possa comportare distorsioni di concorrenza riguardo all'acquisizione di beni o servizi commerciali;

b) prevedere la punibilità con la stessa pena anche di colui che, intenzionalmente, nell'ambito di attività professionali, direttamente o tramite intermediario, dà, offre o promette il vantaggio di cui alla lettera a);

c) introdurre fra i reati di cui alla sezione III del capo I del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, le fattispecie criminose di cui alle lettere a) e b), con la previsione di adeguate sanzioni pecuniarie e interdittive nei confronti delle entità nel cui interesse o vantaggio sia stato posto in essere il reato".

CAPITOLO IV

GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI PREPOSTI ALLA VALUTAZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA ED I LORO RAPPORTI

SOMMARIO: 1. Premessa - PARTE I: La ricerca di effettività nelle fonti internazionali: gli organismi e i meccanismi di controllo dell'attuazione - 2. I meccanismi di controllo in ambito UE - 3. Il WGB - 4. Il GRECO - 5. I meccanismi di controllo in ambito ONU – PARTE II: La valutazione sulla normativa anticorruzione italiana contenuta nei rapporti degli organismi internazionali - 6. La lotta italiana alla corruzione secondo i rapporti internazionali - 7. Le valutazioni sulla normativa preventiva-amministrativa (cenni) - 8. Le valutazioni sulla normativa penale - 8.1. Questioni preliminari - 8.2. Considerazioni sull'impianto delle incriminazioni - 8.3. Il reato di concussione - 8.4. La corruzione nel settore privato - 8.5. Il traffico d'influenza - 8.6. La portata internazionale delle norme incriminatrici della corruzione - 8.7. Le sanzioni - 8.7.1. Le sanzioni per il riciclaggio e per le irregolarità contabili - 8.8. La prescrizione.

1. Premessa

Molte fonti internazionali contengono al loro interno delle disposizioni che si preoccupano di definire i principi e le modalità che dovranno essere seguite dagli Stati firmatari al momento dell'attuazione. In alcuni casi è attribuito a specifici organi il compito di controllare l'evoluzione dell'adeguamento e, più in generale, il livello di efficienza e di conformità agli *standards* internazionali delle varie normative nazionali: proprio questi organi costituiranno l'oggetto della prima parte di questo capitolo, il quale, in particolar modo, si preoccuperà di fornire le coordinate essenziali dei meccanismi di controllo nell'ambito dell'Unione europea, dell'OCSE, del Consiglio d'Europa e dell'ONU. Nella seconda parte, invece, ci si concentrerà sui contenuti dei rapporti sviluppati dai vari organi, suddivisi per argomento.

PARTE I:

LA RICERCA DI EFFETTIVITÀ NELLE FONTI INTERNAZIONALI:
GLI ORGANISMI E I MECCANISMI DI CONTROLLO DELL'ATTUAZIONE

2. I meccanismi di controllo in ambito UE

Abbiamo già visto (cfr., *supra*, III, 1.) come gli Stati membri dell'Unione europea possano, in caso di mancata attuazione delle norme comunitarie, essere sottoposti alla procedura d'infrazione, nel cui ambito un ruolo di iniziativa fondamentale è ricoperto dalla Commissione, incaricata di controllare il rispetto del diritto UE da parte degli Stati membri[345]. Abbiamo allo stesso modo già osservato come la medesima procedura non possa essere avviata, per lo meno fino al 1 dicembre 2014, in caso di mancato adeguamento delle legislazioni nazionali alla Decisione quadro 2003/568/GAI. Proprio questo è il presupposto sul quale si fonda l'art. 9 della Decisione, il quale, prevedendo un meccanismo di *soft law*, dispone che "gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente decisione quadro anteriormente al 22 luglio 2005"; il secondo paragrafo continua in questo modo: "entro la stessa data gli Stati membri trasmettono al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi imposti dalla presente Decisione quadro. Sulla base di una relazione redatta a partire da tali informazioni e di una *relazione* scritta trasmessa dalla Commissione, il Consiglio esamina anteriormente al 22 ottobre 2005 in quale misura gli Stati membri si siano conformati alle disposizioni della presente decisione quadro".

La prima Relazione della Commissione, però, è datata 18 giugno 2007[346]. Ciò in quanto solamente due Stati membri (Olanda e Finlandia) risposero fornendo alla Commissione il testo delle disposizioni nazionali entro il termine stabilito. Gli altri Stati o non risposero, oppure lo fecero con ritardo (l'Italia è tra questi).

---

[345] Cfr. R. ADAM - A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 267.

[346] Si tratta della *Relazione della Commissione al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, COM(2007) 328 definitivo*, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0328:FIN:IT:PDF.

Il 6 giugno 2011, poi - anche per effetto del *Programma di Stoccolma*[347] che invitava la Commissione a sviluppare una politica anticorruzione completa e ad istituire un meccanismo di valutazione degli sforzi compiuti dagli Stati membri contro la corruzione[348] -, la Commissione pubblicò una nuova Relazione[349].

E' su questa, aggiornata, Relazione che si concentreranno maggiormente le nostre considerazioni successivamente.

3. Il WGB

Il WGB (*Working Group on Bribery*) fu istituito nel 1994 dal *Committee on International Investment and Multinational Enterprises* (CIME). Con l'entrata in vigore della Convenzione OCSE, esso divenne l'organismo responsabile del controllo della sua attuazione da parte degli Stati membri[350]: questa competenza fu conferita dall'art. 12 della detta Convenzione, in base al quale "le Parti coopereranno nell'attuazione di un programma di seguiti sistematici (*follow-up*) per sorvegliare e promuovere la piena applicazione della presente Convenzione. A meno di diversa decisione adottata all'unanimità dalle Parti, il detto programma sarà assolto dal Gruppo di Lavoro dell'OCSE sulla Corruzione nelle operazioni economiche internazionali […]". Nel 2009, il mandato del WGB fu esteso al controllo dell'attuazione della *Raccomandazione per ulteriori strategie di lotta contro la corruzione degli impiegati pubblici nelle transazioni economiche internazionali*[351]

---

[347] Il *Programma di Stoccolma*, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF, detta le priorità politiche che l'Unione europea dovrà perseguire nel quadriennio 2010-2014: tra queste vi è la lotta alla corruzione.

[348] Tra questi si segnala la *Relazione dell'Unione europea sulla lotta alla corruzione* che sarà pubblicata dalla Commissione ogni due anni, a partire dal 2013: cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. La lotta contro la corruzione nell'UE*, *COM(2011) 308 definitivo*, cit., p. 6 ss..

[349] Si tratta della *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, COM(2011) 309 definitivo*, cit..

[350] Attualmente gli Stati membri sono 39. Il WGB si riunisce a Parigi, quattro volte all'anno.

[351] La Raccomandazione è consultabile al sito http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/44176910.pdf. Essa, tra le altre cose, include diverse misure volte a rafforzare la capacità degli Stati di prevenire, individuare e perseguire i fatti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri, comprendendo, altresì, disposizioni in materia di non deducibilità fiscale delle tangenti, di protezione degli informatori, di miglioramento della comunicazione tra i funzionari pubblici e forze dell'ordine, di etica e di controlli all'interno delle aziende.

(par. XIV). Il meccanismo di monitoraggio del WGB si articola in tre *fasi*: fase 1) ha la finalità di valutare l'adeguatezza, da un punto di vista astratto, degli interventi legislativi nazionali posti in essere per attuare la Convenzione OCSE; fase 2) si preoccupa di giudicare l'adeguatezza, da un punto di vista concreto, nella pratica, di tali interventi legislativi; fase 3) ha la funzione di fornire un controllo costantemente aggiornato sul livello di attuazione della Convenzione e della Raccomandazione OCSE, incentrandosi, in particolar modo, sui progressi realizzati dal singolo Stato rispetto alla fase precedente, nonché sulle conseguenze che eventuali modifiche legislative hanno prodotto e sui risultati pratici ottenuti nella lotta contro la corruzione. Le tre fasi, che si concludono tutte con la pubblicazione di un *rapporto*[352], sono accomunate da una medesima procedura, anch'essa, così come il meccanismo approntato in ambito GRECO (di cui si dirà fra breve), fondata sul controllo reciproco fra gli Stati. Il WGB nomina due Stati che hanno il compito di guidare, attraverso il conferimento dell'incarico a degli esperti nazionali, il procedimento di valutazione al quale dovrà essere sottoposto l'esaminato. Gli incaricati, visitando il Paese controllato ed analizzando i risultati di un questionario da esso appositamente compilato, redigeranno una relazione preliminare che dovrà essere trasmessa all'intero WGB che potrà farla propria e sviluppare le conclusioni del caso.

Nella seconda parte di questo capitolo concentreremo la nostra attenzione sul più recente rapporto riguardante l'Italia, realizzato dal WGB nell'ambito della terza fase del meccanismo di controllo[353], pubblicato nel dicembre 2011.

4. Il GRECO

Il GRECO[354] (*Groupe d'Etats contre la Corruption*) è un organismo istituito

[352] I vari rapporti riguardanti l'Italia possono essere consultati al sito http://www.oecd.org/document/59/0,3746,en_2649_37447_44583035_1_1_1_37447,00.html.

[353] Gli Stati che, nell'ambito del meccanismo di controllo reciproco, si sono occupati di valutare la situazione italiana sono l'Australia e la Germania. Gli esperti di questi due Paesi hanno visitato Milano e Roma dal 5 all'8 luglio 2011, incontrando rappresentanti del settore pubblico e di quello privato, nonché esponenti della società civile.

[354] Per seguire l'attività del GRECO si consulti il sito ufficiale www.coe.int/greco. Il GRECO ha sede a Strasburgo.

nel 1999 dal Consiglio d'Europa, al quale sono tuttavia ammessi anche Stati che non partecipano al Consiglio d'Europa medesimo, tra cui segnatamente gli Stati Uniti. Il suo scopo è quello di monitorare il livello di conformità delle legislazioni di ciascuno di essi agli *standards* anticorruzione dell'organizzazione[355].

Il meccanismo di controllo si fonda sulla reciproca valutazione e sulla pressione fra pari tra i vari Stati partecipanti. Esso, in particolare, è articolato in due distinti momenti: a) nella prima fase, orizzontale, tutti i membri sono sottoposti ad un Ciclo di Valutazione (*Evaluation Round*) che si conclude con la formulazione di raccomandazioni finalizzate a guidare il singolo Stato nella scelta delle misure da adottare per adeguare la propria legislazione alla normativa del Consiglio d'Europa[356]; b) proprio l'idoneità di queste misure a raggiungere gli obiettivi indicati costituisce l'oggetto della successiva fase di verifica[357].

[355] Attualmente gli Stati membri del GRECO sono 49. Con atto datato 6 giugno 2011, e consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0307:FIN:IT:PDF, la Commissione europea ha realizzato una relazione, indirizzata al Consiglio, sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), nella quale si afferma che "la partecipazione attiva dell'UE alle attività del GRECO potrebbe [...] offrire vantaggi a entrambe le organizzazioni, grazie al felice connubio tra l'esperienza maturata dal gruppo nel monitorare le attività di lotta alla corruzione e il ruolo politico delle istituzioni dell'UE, relativamente a una più efficace attuazione delle politiche anticorruzione nell'UE-27".

[356] Una sintesi della prima fase è fornita dal sito ufficiale del GRECO: "*the evaluation process follows a well defined procedure, where a team of experts is appointed by GRECO for the evaluation of a particular member. The analysis of the situation in each country is carried out on the basis of written replies to a questionnaire and information gathered in meetings with public officials and representatives of civil society during an on-site visit to the country. Following the on-site visit, the team of experts drafts a report which is communicated to the country under scrutiny for comments before it is finally submitted to GRECO for examination and adoption. The conclusions of evaluation reports may state that legislation and practice comply - or do not comply - with the provisions under scrutiny. The conclusions may lead to recommendations which require action within 18 months or to observations which members are supposed to take into account but are not formally required to report on in the subsequent compliance procedure*".

[357] E' possibile ricorrere ancora una volta al sito ufficiale del GRECO per individuare le linee essenziali della seconda fase: "*one of the strengths of GRECO's monitoring is that the implementation of recommendations is examined in the compliance procedure. The assessment of whether a recommendation has been implemented satisfactorily, partly or has not been implemented, is based on a situation report, accompanied by supporting documents submitted by the member under scrutiny 18 months after the adoption of the evaluation report. In cases where not all recommendations have been complied with, GRECO will re-examine outstanding recommendations within another 18 months. Compliance reports and the addenda thereto adopted by GRECO also contain an overall conclusion on the implementation of all the recommendations, the purpose of which is to decide whether to terminate the compliance procedure in respect of a particular member. Finally, the Rules of Procedure of GRECO foresee a special procedure, based on a graduated approach, for dealing with members whose response to GRECO's recommendations has been found to be globally unsatisfactory*".

Ciascuno dei due momenti porta all'adozione di un rapporto specifico per ogni Stato. In particolar modo le considerazioni sviluppate nella prima fase sono riassunte nell'*Evaluation Report*, mentre i giudizi conseguenti alla seconda sono sintetizzati nel *Compliance Report*.

Fino ad oggi sono stati avviati *quattro* cicli di valutazione: nel primo (2000-2002) ci si è occupati, oltre che degli scopi e dell'estensione delle immunità dei pubblici ufficiali, dell'indipendenza, del grado di specializzazione e dei mezzi utilizzabili dagli organismi nazionali impegnati nella prevenzione e nella lotta alla corruzione; il secondo (2003-2006) è concentrato sull'identificazione, sul sequestro e sulla confisca dei proventi della corruzione, nonché sulla prevenzione e sull'individuazione della stessa nella Pubblica Amministrazione, non trascurando, infine, neanche le problematiche relative alla necessità di evitare che le persone giuridiche vengano utilizzate come scudo per celare o rendere non punibili i fatti di corruzione; il terzo Ciclo di Valutazione (iniziato nel gennaio 2007) è fondato sulle incriminazioni di cui alla Convenzione penale CDE e sulla necessità di una maggiore trasparenza del finanziamento dei partiti politici; l'ultimo ciclo, infine, lanciato il 1 gennaio 2012 e ancora alle fasi preliminari, si occuperà della prevenzione della corruzione implicante i parlamentari ed i magistrati[358].

Ora, l'Italia ha aderito al GRECO il 30 giugno 2007, cioè dopo la chiusura sia del *First* che del *Second Evaluation Round*. Il nostro Stato, pertanto, è stato sottoposto congiuntamente ai primi due cicli di valutazione soltanto al momento della sua adesione, ai quali è seguito l'*Evaluation Report on Italy*, datato 2 luglio 2009. In questo rapporto sono state formulate ventidue raccomandazioni (su cui vedi, *infra*, IV, 6., nota 368): il giudizio sulla loro attuazione è contenuto nel *Compliance Report on Italy*[359], del 27 maggio 2011. Il 23 marzo 2012 sono poi stati adottati l'*Evaluation Report on Italy: Incriminations* e l'*Evaluation Report on Italy: Transparency of Party Funding*, primi rapporti del terzo ciclo di valutazione riguardanti l'Italia, entrambi contenenti delle raccomandazioni rivolte al nostro Stato

[358] Per consultare il questionario relativo e tutti gli altri rapporti GRECO, si visiti il sito http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.

[359] Gli Stati che, nell'ambito del meccanismo di controllo reciproco, si sono occupati di valutare la situazione italiana sono la Svizzera e l'Ucraina.

(su cui vedi, *infra*, IV, 6., nota 370). E' su queste relazioni, dunque, che si fonderanno le nostre riflessioni nella seconda parte di questo capitolo.

5. I meccanismi di controllo in ambito ONU

Abbiamo analizzato i meccanismi di controllo dell'attuazione delle fonti sviluppatesi in ambito UE, OCSE e CDE. Rimane da riferire degli strumenti previsti dall'ONU. Invero, a conferma della tradizionale minore effettività di questo tipo di fonti, non si rinvengono ancora consolidate procedure aventi la finalità di giudicare il livello di implementazione della Convenzione di Merida raggiunto dai singoli Stati. Esistono, ad ogni modo, norme importanti in materia, alle quali è stata data esecuzione attraverso la definizione dei primi meccanismi di controllo. In particolar modo - oltre all'art. 65 della Convenzione di Merida, ai sensi del quale "ciascuno Stato Parte può adottare misure più strette o severe di quelle previste" dalla Convenzione -, degno di nota è l'art. 63[360]: esso, infatti, istituisce la Conferenza degli

[360] "Articolo 63 (Conferenza degli Stati Parte della Convenzione)

1) E' istituita una Conferenza degli Stati Parte della Convenzione per migliorare la capacità degli Stati Parte e la cooperazione tra loro, al fine di raggiungere gli obiettivi enunciati nella presente Convenzione e di promuovere e esaminare la sua applicazione.

2) Il Segretario-Generale delle Nazioni Unite convocherà la Conferenza degli Stati Parte non più tardi di un anno dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione. In seguito, saranno tenute riunioni regolari della Conferenza degli Stati Parte in conformità con il regolamento interno da essa adottato.

3) La Conferenza degli Stati Parte adotta il regolamento interno e le norme che regolano il funzionamento delle attività enunciate nel presente articolo, comprese le norme relative all'ammissione e d alla partecipazione di osservatori ed al pagamento delle spese occasionate dallo svolgimento di tali attività.

4) La Conferenza degli Stati Parte concerta le attività, le procedure ed i metodi di lavoro per conseguire gli obiettivi enunciati al punto 1 del presente articolo, in particolare:

a) agevolando le attività condotte dagli Stati Parte ai sensi degli articoli 60 e 62 e dei titoli da II a V della presente Convenzione, anche incoraggiando l'apporto di contributi volontari;

b) agevolando lo scambio di informazioni tra gli Stati Parte sui modelli e le tendenze della corruzione e sulle pratiche efficaci per prevenirla e combatterla e per restituire i proventi del crimine attraverso, tra l'altro, la pubblicazione delle informazioni pertinenti indicate nel presente articolo;

c) cooperando con le organizzazioni ed i meccanismi internazionali e regionali e con le organizzazioni non-governative competenti;

d) utilizzando adeguatamente le informazioni pertinenti prodotte da altri meccanismi internazionali e regionali per la lotta e la prevenzione della corruzione al fine di evitare inutili duplicazioni delle attività;

e) riesaminando periodicamente l'attuazione della presente Convenzione da parte dei suoi Stati Parte;

f) formulando raccomandazioni per migliorare la presente Convenzione e la sua applicazione;

g) prendendo nota delle necessità di assistenza tecnica degli Stati Parte relativamente

Stati Parte, la quale, da un lato, ha la funzione di guidare gli Stati membri nell'attuazione della Convenzione, dall'altro si pone come luogo di cooperazione e di scambio di informazioni fra gli stessi.

Proprio durante la terza sessione della Conferenza[361], è stata adottata la *Risoluzione 01/03*, intitolata "*Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption"*[362]. Essa, dando attuazione all'art. 63 par. 7 della Convenzione di Merida, ha istituito un particolare meccanismo di controllo dell'implementazione delle legislazioni nazionali fondato, ancora una volta, sulla revisione reciproca fra Stati. I rappresentanti degli Stati esaminatori, al termine della loro analisi, sviluppano un rapporto che è poi sottoposto ad un particolare organo incaricato di controllare il livello di attuazione della Convenzione di Merida raggiunto da ogni singolo Stato: questo organo, che può emanare delle raccomandazioni e delle conclusioni che devono essere approvate dalla Conferenza, è l'*Implementation Review Group*[363]. La Conferenza - presieduta da un Segretario che ha la responsabilità di garantire il funzionamento dell'intero meccanismo e di fornire

---

all'applicazione della presente Convenzione e raccomandando al riguardo le eventuali misure che ritenga necessarie.

5) Ai fini del punto 4 del presente articolo, la Conferenza degli Stati Parte acquisisce la necessaria conoscenza in merito alle misure adottate e le difficoltà incontrate dagli Stati Parte nell'attuazione della presente Convenzione attraverso le informazioni da questi fornite e attraverso i meccanismi complementari di esame da essa eventualmente istituiti.

6) Ciascuno Stato Parte fornisce alla Conferenza degli Stati Parte, secondo quanto richiesto dalla stessa, le informazioni sui suoi programmi, piani e pratiche e altresì sulle misure legislative ed amministrative per attuare la presente Convenzione. La Conferenza degli Stati Parte esamina il mezzo più efficace per ricevere e dar seguito alle informazioni, comprese in particolare le informazioni ricevute dagli Stati Parte e dalle organizzazioni internazionali competenti. I contributi ricevuti da organizzazioni non-governative pertinenti debitamente accreditate in conformità con le procedure che saranno decise dalla Conferenza degli Stati Parte, possono altresì essere considerati.

7) Conformemente ai punti da 4 a 6 del presente articolo, la Conferenza degli Stati Parte istituisce, se lo ritiene necessario, eventuali meccanismi o organi adeguati ad agevolare l'effettiva attuazione della Convenzione".

[361] Essa si è tenuta a Doha (Qatar) tra il 9 e il 13 novembre 2009. La prima sessione, invece, ha avuto sede ad Amman (Giordania) dal 10 al 14 dicembre 2006, mentre la seconda si è svolta a Nusa Dua (Indonesia), dal 28 gennaio al 1 febbraio 2008. Dal 24 al 28 ottobre 2011 si è tenuta anche una quarta sessione a Marrakech (Marocco). L'Italia ha partecipato solo alla terza e alla quarta sessione.

[362] Il testo della Risoluzione, così come tutti gli altri documenti relativi al vertice di Doha, è consultabile al sito http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session3.html#report.

[363] L'*Implementation Review Group* ha tenuto il suo primo incontro a Vienna, dal 28 giugno al 2 luglio 2010.

assistenza agli Stati esaminati - ha, infine, un ruolo di guida nel procedimento di revisione, potendo dividerlo in fasi e cicli e potendo, altresì, determinarne la durata ed il numero di Stati esaminabili.

E' interessante evidenziare la grande importanza conferita durante tutta la procedura allo scambio di informazioni e all'assistenza tecnica allo Stato esaminato. Nonostante l'impegno profuso, la Convenzione di Merida[364] non sembra beneficiare di un meccanismo di controllo della sua attuazione paragonabile a quelli sviluppatisi in ambito OCSE e CDE[365].

Purtroppo, al contrario di quanto accade in riferimento ad altri Paesi, non esistono ancora rapporti specifici sull'Italia.

PARTE II:
LA VALUTAZIONE SULLA NORMATIVA ANTICORRUZIONE ITALIANA CONTENUTA NEI RAPPORTI DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

6. La lotta italiana alla corruzione secondo i rapporti internazionali

Come anticipato, i rapporti internazionali che fungeranno da architrave di questa seconda parte sono:

- la *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato* (2011)[366]: essa non è dedicata esclusivamente all'Italia e si occupa di valutare

[364] Per quanto riguarda, invece, la Convenzione di Palermo, possiamo semplicemente accennare al fatto che essa contiene disposizione per molti versi simili a quelle della Convenzione di Merida: si pensi all'art. 32, sulla Conferenza degli Stati Parte, e all'art. 34, sull'attuazione della Convenzione.

[365] Cfr. S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, cit. p. 3. Secondo l'Autore "il meccanismo di *review* istituito a Doha appare assai debole, sopratutto se raffrontato ad analoghi meccanismi previsti da altre organizzazioni internazionali (ci si riferisce al GRECO del CDE e al WGB dell'OCSE): per esempio, un ruolo decisivo è stato riconosciuto allo Stato sottoposto a valutazione, al quale vengono *di fatto* attribuiti poteri di veto, comunque fortemente ostruzionistici nella procedura, il regime di pubblicità del rapporto di valutazione ridotto ai minimi termini con un ruolo assolutamente marginale riconosciuto alla società civile ed al settore privato (cioè le componenti non governative) nella *review*. Infine, la sostanziale natura confidenziale del rapporto di valutazione o meglio la sua *pubblicità condizionata* completano il quadro appena descritto".

[366] La *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 9 della Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro*

il livello di attuazione della disciplina comunitaria in materia di corruzione nel settore privato;

- il *Compliance Report on Italy* del *Joint First and Second Round Evaluation* del GRECO[367]: esso si concentra principalmente sull'attuazione delle ventidue Raccomandazioni[368] formulate nell'*Evaluation Report* del J*oint First and Second Evaluation Round*, le quali riguardano, in modo particolare, la materia della confisca, delle misure preventive di carattere amministrativo e della responsabilità delle persone giuridiche;

---

la corruzione nel settore privato, *COM(2011) 309 definitivo*, è consultabile, come già visto, al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF.

[367] Il *Joint First and Second Round Evaluation. Compliance Report on Italy*, 2011, è consultabile al sito http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf.

[368] Si riporta il testo integrale delle ventidue *Raccomandazioni*, contenute in *Joint First and Second Evaluation Round. Evaluation Report on Italy*, 2009, par. 199, consultabile al sito http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_Italy_EN.pdf.

"*GRECO addresses the following recommendations to Italy:*

1) that the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) or other competent authority, with the involvement of civil society, develop and publicly articulate an anti-corruption policy that takes into consideration the prevention, detection, investigation and prosecution of corruption, and provides for monitoring and assessment of its effectiveness;

2) that the existing and new legislation which is to ensure that Italian law satisfies the requirements of the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) be reviewed to ensure that it is sufficiently practicable for practitioners and courts to navigate and use;

3) to establish a comprehensive specialised training programme for police officers in order to share common knowledge and understanding on how to deal with corruption and financial crimes related to corruption;

4) to (i) further enhance the coordination and knowledge exchange between various law enforcement agencies involved in investigations of corruption throughout the Italian territory, including (ii) by considering the advisability (and legal possibility) of developing a horizontal support mechanism to assist law enforcement agencies in investigating corruption;

5) in order to ensure that cases are decided on their merits within a reasonable time, to (i) undertake a study of the rate of limitation period-related attrition in corruption cases to determine the scale and reasons for any problem which may be identified as a result; (ii) adopt a specific plan to address and solve, within a specified timescale, any such problem or problems identified by the study; (iii) make the results of this exercise publicly available;

6) that provision be made in Law 124/2008 allowing for the lifting of the suspension of criminal proceedings in order to ensure that such suspension does not constitute an obstacle to the effective prosecution of corruption, for example with respect to serious crimes of corruption, in cases of flagrante delicto, or when proceedings have reached an advanced stage of maturity;

7) that the introduction of in rem confiscation be considered in order to better facilitate the attachment of corruption proceeds;

8) to put in place appropriate measures to allow the evaluation of the effectiveness, in practice, of the activity of the enforcement authorities concerning the proceeds of corruption, in particular in so far as the application of provisional measures and subsequent confiscation orders are concerned, including in the context of international cooperation;

- l'*Evaluation Report on Italy: Incriminations* del *Third Evaluation Round* del GRECO[369]: esso sviluppa l'analisi del quadro incriminatorio italiano, evidenziandone le principali lacune, attraverso la formulazione di nove Raccomandazioni[370];
- il *Phase 3. Report on Implementing the OECD Anti-bribery Convention in Italy* del WGB[371]: esso è incentrato maggiormente su problematiche di natura penalistica, il suo oggetto spaziando dalla valutazione del rispetto degli obblighi di incriminazione imposti dalla Convenzione OCSE alla efficacia

9) that (i) the importance of feedback on suspicious transaction reports and cooperation in this area, and the benefits which they can generate, be emphasised to the staff of agencies with responsibilities for aspects of the fight against corruption; (ii) steps be taken to make it clear to those who have obligations to report suspicious transactions that delayed reporting and non-reporting are not acceptable, including by resorting to sanction measures, as appropriate;

10) that an entity, whether it is the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) or otherwise, be given the authority and the resources to systematically evaluate the effectiveness of general administrative systems designed to help prevent and detect corruption, to make those evaluations public, and to make recommendations for change based on those evaluations;

11) that with regard to access to information: (i) an evaluation be conducted and appropriate steps taken to ensure that local administrations are adhering to the requirements for access to the information under their control; (ii) that an evaluation of the law be conducted to determine whether the requirement of motivation is improperly limiting the ability of the public to judge administrative functions where knowledge of a pattern or practice of individual decisions would provide substantial information with regard to possible corruption and to make that evaluation and any recommendations public, and (iii) that, in order to avoid an appeal to the backlogged administrative courts, consideration be given to providing the Commission on Access to Information with the authority, after a hearing, to order an administrative body to provide access to requested information;

12) that, when continuing to take steps to address the length of proceedings and the backlog of administrative appeals, the authorities specifically consider the formal institution of alternatives to an appeal to the courts, such as alternate dispute resolution;

13) that as part of overall public administration reform, all bodies of public administration have access to internal audit resources either directly or on a shared basis;

14) that (i) consistent and enforceable ethical standards be required for all officials within the public administration (including managers and consultants) at all levels of government; (ii) steps be taken to provide for a system of timely discipline for violating these standards without regard to a final criminal conviction; and (iii) all individuals subject to these standards be provided with sources of training, guidance and counselling concerning their application;

15) that a publicly announced, professionally embraced, and if possible, an enforceable code of conduct be issued for members of Government, and that such code of conduct include reasonable restrictions on the acceptance of gifts (other than those related to protocol);

16) that (i) a clear and enforceable conflict of interest standard be adopted for every person who carries out a function in the public administration (including managers and consultants) at every level of government; and (ii) a financial disclosure system or systems applicable to those who are in positions within the public administration which present the most risk of conflicts of interest be instituted or adapted (as the case may be) to help prevent and detect potential conflicts of interest;

17) that appropriate restrictions relating to the conflicts of interest that can occur with the movement in and out of public service by individuals who carry out executive (public

delle sanzioni, dalla responsabilità degli enti alla idoneità di determinati istituti processuali a combattere la corruzione. Anch'esso contiene delle raccomandazioni[372].

Si tratta delle relazioni disponibili maggiormente aggiornate, essendo state tutte pubblicate da giugno 2011 in poi.

7. Le valutazioni sulla normativa preventiva-amministrativa (cenni)

E' solo il caso di accennare ai rilievi avanzati in relazione alla nostra

administration) functions be adopted and implemented;

18) that an adequate system of protection for those who, in good faith, report suspicions of corruption within public administration (whistleblowers) be instituted;

19) that corporate liability be extended to cover offences of active bribery in the private sector;

20) to consider the possibility of establishing bans on holding executive positions on legal persons in all cases of conviction for serious corruption offences, independently of whether these offences were committed in conjunction with abuse of power or in violation of the duties inherent to a given office;

21) to review and strengthen the accounting requirements for all forms of company (whether listed or non-listed) and to ensure that the corresponding penalties are effective, proportionate and dissuasive;

22) that the authorities explore, in consultation with the professional bodies of accountants, auditors and advisory/legal professionals, what further measures (including of a legal/regulatory nature) can be taken to improve the situation regarding the reporting of suspicions of corruption and money laundering to the competent bodies".

[369] Il *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, 2012, è consultabile al sito http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf.

[370] Si riporta il testo integrale delle nove *Raccomandazioni*, contenute in *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 130.

"*GRECO addresses the following recommendations to Italy:*

1) to proceed swiftly with the ratification of the Criminal Law Convention on Corruption and its Additional Protocol;

2) to enlarge the scope of application of the legislation concerning active and passive bribery to all foreign public officials, members of foreign public assemblies, officials international organisations, members of international parliamentary assemblies as well as judges and officials of international courts, in order to fully comply with the requirements of Articles 5, 6, 9, 10 and 11 of the Criminal Law Convention on Corruption;

3) to (i) enlarge the scope of application of the legislation concerning active and passive bribery of foreign jurors in order to fully comply with the requirements of Article 6 of the Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption; and (ii) criminalise active and passive bribery of domestic and foreign arbitrators;

4) to criminalise bribery in the private sector in accordance with Articles 7 and 8 of the Criminal Law Convention on Corruption;

5) to criminalise active and passive trading in influence in accordance with Article 12 of the Criminal Law Convention on Corruption;

6) to take appropriate steps, in close consultation with the institutions concerned, to ensure that the applicable provisions for bribery and trading in influence offences are actively enforced in practice and facilitate an effective, proportionate and dissuasive sanctioning regime for

legislazione amministrativa, la quale ricopre un importante ruolo preventivo nella lotta alla corruzione:

- sostanzialmente positivo è, per iniziare, il giudizio sull'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione, realizzata dall'art. 6 della l. 116/09[373];
- se, da un lato, si valuta positivamente il rafforzamento del controllo sull'operato della Pubblica Amministrazione[374], dall'altro si evidenzia come i procedimenti amministrativi siano ancora affetti da scarsa trasparenza e da

---

corruption offenders, as required by Article 19 of the Criminal Law Convention on Corruption;

7) in order to ensure that cases are decided before the expiry of the statute of limitations, to (i) undertake a study of the rate of limitation period-related attrition in corruption cases to determine the scale and reasons for any problem which may be identified as a result; (ii) adopt a specific plan to address and solve, within a specified timescale, any such problem or problems identified by the study; (iii) make the results of this exercise publicly available;

8) (i) to examine in depth the practical application of the offence of concussione*, as established in Article 317 of the Criminal Code, in order to ascertain its potential misuse in the investigation and prosecution of corruption; (ii) in the light of such examination, to take concrete measures to review and clarify the scope of the offence, as necessary;*

9) (i) to abolish the condition, where applicable, that the prosecution of acts of corruption committed abroad must be preceded by a request from the Minister of Justice or a victim's complaint; (ii) to extend jurisdiction over acts of corruption committed abroad by foreigners, but involving officials of international organisations, members of international parliamentary assemblies and officials of international courts who are, at the same time, nationals of Italy".

[371] Il *Phase 3. Report on Implementing the OECD Anti-bribery Convention in Italy*, 2011, è consultabile al sito http://www.oecd.org/dataoecd/59/47/49377261.pdf.

[372] Si riporta il testo integrale delle Raccomandazioni contenute in *Phase 3. Report on Implementing the OECD Anti-bribery Convention in Italy*, cit., p. 50 ss..

"Recommendations for ensuring effective investigation, prosecution and sanctioning of foreign bribery

1) Regarding the foreign bribery offence, the Working Group recommends that Italy:

(a) Amend its legislation without delay to exclude the application of concussione *as a possible defence to foreign bribery; and*

(b) Assess any amendment changing the application of concussione *as a possible defence to foreign bribery independently of similar amendments dealing with the offence in relation to domestic bribery [Convention, Article 1].*

2) Regarding the responsibility of legal persons, the Working Group recommends that Italy take steps to increase the effectiveness of the liability of legal persons in foreign bribery cases, including through raising awareness among the prosecuting authorities throughout the country, to ensure that the large range of possibilities available in the law to trigger the liability of legal persons for foreign bribery offences is understood and applied consistently and diligently, with a view to avoiding the dismissal of these cases based on statute of limitations grounds [Convention, Article 2].

3) Regarding sanctions, the Working Group recommends that Italy:

(a) Consider making available to judges both the imposition of imprisonment and fines in cases of offences of foreign bribery perpetrated by natural persons as a useful additional deterrent [Convention, Articles 2 and 3];

un'eccessiva difficoltà di accesso alle informazioni[375];

- è considerato positivamente lo sviluppo di codici di condotta, non solo nel settore pubblico[376], ma anche in quello privato, nel quale sempre più società, anche per merito del d. lgs. 231/01, adottano codici etici e procedure di revisione esterna[377];
- sempre in riferimento ai codici di condotta, negativa è la loro mancata adozione per i membri del governo ed i parlamentari[378];

(b) Increase the maximum level of administrative fines for legal persons and ensure that the mitigating factors and the reduction of the fine imposed through patteggiamento *procedures lead to the imposition of sanctions that are effective, proportionate and dissuasive, including for large companies [Convention, Articles 2 and 3];*

(c) Strengthen its efforts to compile at the national level, for future assessment, information and statistics on cases concluded and sanctions imposed for the foreign bribery offence in a manner that differentiates between (i) sanctions imposed on natural and legal persons for the offence of foreign bribery and (ii) the procedures applied (court decision with a full hearing, patteggiamento *or other procedural step), in order to allow Italy to effectively review its laws implementing the Convention and its approach to enforcement [Convention, Article 3 and 12];*

4) Regarding the investigation and prosecution of foreign bribery cases, the Working Group recommends that Italy:

(a) Further develop and deliver a consistent foreign bribery training module to police services that may become involved in investigating foreign bribery cases, in particular to the Guardia di Finanza*, and continue to deliver a foreign bribery training module to all prosecutors and judges likely to be involved in foreign bribery cases throughout the country;*

(b) Use proactive steps to gather information from diverse sources at the pre-investigation stage both to increase sources of allegations and enhance investigations, in addition to having Italian embassies and consular offices report suspicions of crime and acquire information about related legal proceedings in the foreign jurisdictions;

(c) Considering taking the following steps to ensure effective investigations and prosecution: (i) establishing specialised divisions where highly skilled police forces would work together and specialise in foreign bribery as was done for other crimes in Italy; (ii) establishing working groups specialised in the foreign bribery offence within the Public Prosecutor's Offices that are the most likely to be involved in foreign bribery; (iii) raising awareness at national level about the need to prioritise the investigation of foreign bribery offence; and (iv) reinforcing the resources available in PPOs and tribunals to deal with foreign bribery; and

(d) Consider the establishment of a national database for all on-going cases, in line with private data protection legislation, with a view to ensure coordination of foreign bribery investigations nationally and to avoid intelligence gaps [Convention, Article 3 and 12];

(e) Make public, where appropriate and in line with its data protection rules and the provisions of its Constitution, through any appropriate means, certain elements of the arrangements reached through patteggiamento*, such as the reasons why patteggiamento was deemed appropriate in a specific case and the terms of the arrangement, in particular, the amount agreed to be paid [Convention, Article 3]; and*

(f) Urgently (i) take the necessary steps to significantly extend, including for "first time offenders", the length of the "ultimate" limitation period with respect to the prosecution and sanctioning of foreign bribery, through any appropriate means; and (ii) re-evaluate the impact of the shorter base limitation period applicable to legal persons and consider aligning that period to the limitation period applicable to individuals (as extended according to (i) above) [Convention,

- urgente è ritenuta la predisposizione di corsi di formazione per i pubblici ufficiali, i quali, a differenza del personale impiegato nel settore privato (soprattutto nelle multinazionali), sono giudicati ancora troppo poco consapevoli delle dimensioni del fenomeno corruttivo[379];
- gli sforzi fatti per migliorare la disciplina del conflitto di interessi sono valutati insufficienti[380], così come criticata è l'assenza dell'adozione di misure contro il c.d. "*pantouflage*", cioè contro quel fenomeno che si estrinseca nel passaggio del funzionario da un ruolo pubblico ad uno privato

Article 6].

Recommendations for ensuring effective prevention and detection of foreign bribery

5) Regarding raising awareness of the foreign bribery offence, the Working Group recommends that Italy (a) in relation to the public sector, further improve training programmes that address foreign bribery, including among foreign embassies abroad, with a view to assist public officials to be alert to instances of foreign bribery; and (b) in relation to the private sector, continue its efforts to raise awareness among companies, especially SMEs, about the foreign bribery offence.

6) Regarding reporting suspicions of foreign bribery, the Working Group recommends that Italy (a) continue to remind public officials of their obligation under article 331 CCP to report suspicions of foreign bribery detected in the course of performing their duties to law enforcement; and (b) create and publicize a clear means by which private individuals can report suspicions of foreign bribery.

7) Regarding whistleblower protection, the Working Group recommends that Italy (a) ensure that appropriate measures are in place to protect from discriminatory or disciplinary action both public and private employees who report in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities suspected acts of foreign bribery; and (b) take steps to raise awareness of these mechanisms.

8) Regarding money laundering, the Working Group recommends that Italy maintain statistics on (a) sanctions in money laundering cases; (b) the predicate offence for money laundering, with a view to identifying cases where foreign bribery is a predicate offence; and (c) STRs that result in or support bribery investigations, prosecutions and convictions [Convention, Article 7].

9) Regarding accounting and auditing requirements, the Working Group recommends that Italy:

(a) Ensure that its legislation provides effective, proportionate and dissuasive sanctions for all cases of false accounting regardless of (i) monetary thresholds, (ii) whether the offence is committed in relation to listed or non-listed companies, and (iii) whether the offence causes damage to shareholders or creditors; and

(b) Engage in awareness-raising activities with auditors, including through providing training regarding (i) the detection of indications of suspected acts of foreign bribery; (ii) the obligation under LD 58/1998 to report such acts to company management and criminal law enforcement authorities; and (iii) the legal protections that may be available to auditors who report suspicions of wrongful conduct.

10) Regarding corporate compliance, internal controls and ethics programs, the Working Group recommends that Italy encourage companies, particularly SMEs, (a) to adopt or further develop adequate internal controls, ethics and compliance programmes or measures for preventing and detecting foreign bribery; and (b) to make statements in their annual reports or

(e viceversa) e che comporta evidenti rischi di collusione, se non di vera e propria corruzione, tra le imprese e la Pubblica Amministrazione[381];

- negativa è anche l'assenza di strumenti a tutela di quei soggetti che, in buona fede, denunciano fatti di sospetta corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione (c.d. *"whistleblowers*"), i quali potrebbero svolgere una duplice funzione deterrente-preventiva e di individuazione dei reati[382];
- è giudicata, invece, positivamente la riforma apportata con il d. lgs. 104/10 (il cui primo allegato costituisce il codice del processo amministrativo) che, nonostante non abbia introdotto "mezzi alternativi di risoluzione delle controversie" e non abbia ridotto in modo decisivo l'eccessiva durata dei processi amministrativi, ha comunque sviluppato alcune soluzioni interessanti per cercare di avvicinarsi all'attenuazione del problema[383];
- per quanto attiene alla materia tributaria, viene valutata in modo positivo la non deducibilità delle tangenti, mentre desta allarme lo "Scudo fiscale" recentemente approvato, in quanto impedisce l'accertamento e la

---

otherwise publicly disclose their internal controls, ethics and compliance programs or measures for preventing and detecting bribery.

11) Regarding public procurement, the Working Group recommends that Italy (a) establish mechanisms for verifying, when necessary, information submitted by prospective public contractors, including declarations regarding whether they have been previously convicted for foreign bribery and whether they are listed on IFI debarment lists; and (b) extend the grounds for debarment from public tenders administered by AVCP and other agencies to cover all offences falling within the scope of Article 1 of the Convention, not just those involving EU officials.

12) Regarding export credit, the Working Group recommends that Italy require SACE and CONSIP to formalise procedures to be followed by employees for reporting credible evidence of the bribery of a foreign official to law enforcement.

373 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round. Compliance Report on Italy*, cit., par. 7 ss..

374 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 68 ss..

375 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 59 ss..

376 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 72 ss..

377 Cfr. *Phase 3*. *Report on Implementing the OECD Anti-bribery Convention in Italy*, cit., par. 117 ss..

378 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 78 ss..

379 Cfr. *Phase 3*. *Report on Implementing the OECD*, cit., par. 148 ss. e *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 72 ss..

380 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 83 ss..

381 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 89 ss..

382 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 94 ss. e *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 158 ss..

383 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 63 ss..

perseguibilità, in particolare, dei delitti di corruzione internazionale e di riciclaggio[384];

- infine, preoccupante è la situazione in merito al finanziamento, pubblico e privato, dei partiti, sia sotto il profilo generale della scarsa trasparenza, sia sotto quello più specifico dei sistemi di controllo, interni ed esterni ad essi, indeboliti, tra l'altro da un regime sanzionatorio scarsamente efficace[385].

8. Le valutazioni sulla normativa penale

Esaurita questa sintetica elencazione delle principali problematiche di natura preventiva-amministrativa considerate nei rapporti internazionali, è tempo di occuparsi delle questioni che maggiormente interessano questa trattazione. La presenza nel nostro ordinamento di una norma incriminatrice della concussione, la necessità di conferire rilevanza penale alle fattispecie di corruzione nel settore privato, l'introduzione dell'incriminazione del traffico d'influenza, il completamento della dimensione internazionale delle norme contrastanti la corruzione, l'efficacia delle sanzioni e la disciplina della prescrizione, rappresentano sicuramente le tematiche che occupano un ruolo preponderante nel dibattito pubblico e politico. Di esse ci occuperemo fra breve. Prima pare opportuno dar conto di altre questioni che sono state analizzate nei rapporti internazionali e che riguardano, più o meno direttamente, la materia penale.

8.1. Questioni preliminari

Il primo rilievo concerne la *capacità delle Forze dell'ordine di contrastare efficacemente il fenomeno corruttivo*. Sebbene la situazione sia valutata con differenti gradi di allarmismo, dai rapporti internazionali emerge una scarsa preparazione dei membri della Polizia di Stato, dei Carabinieri e, in misura minore,

[384] Cfr. *Phase 3. Report on Implementing the OECD*, cit., par. 128 ss..

[385] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Transparency of Party Funding,* 2012, consultabile al sito http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf.

della Guardia di Finanza nella lotta alla corruzione. Certamente non giova a migliorare il giudizio l'assenza di sezioni specializzate in materia nei vari corpi, non essendo considerata valida la giustificazione presentata dalle autorità italiane secondo la quale *ogni* membro delle Forze dell'ordine sarebbe specializzato nelle indagini sulla corruzione. Minori preoccupazioni destano, invece, le competenze tecniche dei *magistrati*, i quali, tra l'altro, si presentano già suddivisi secondo le diverse specializzazioni, anche se, come non manca di rilevare il Rapporto OCSE, tra queste non figurano quelle in corruzione internazionale. Completa il quadro la denuncia della *scarsità di risorse economiche* destinate all'attività di investigazione e repressione del fenomeno corruttivo. Urgono, dunque, oltre alla specializzazione dei membri delle Forze dell'ordine, corsi di formazione appropriati e maggiori finanziamenti[386].

Oltre alla mancanza di specializzazione dei singoli, i rapporti internazionali mettono in luce *l'assenza di un organo che diriga, coordini e centralizzi le indagini*, sul modello della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), per quanto riguarda l'attività delle Forze dell'ordine, o della Direzione Nazionale Antimafia (DNA), per quanto afferente alle indagini sviluppate dalla magistratura inquirente. Sebbene la sua introduzione sia stata inizialmente auspicata, il Rapporto GRECO approva ora la spiegazione italiana sull'inutilità di un simile organo, posto che i reati di corruzione, lungi dall'essere di regola espressione di un singolo disegno criminoso sviluppato da un'organizzazione, rappresentano episodi criminali individuali, ciascuno dei quali è animato da un differente proposito; inoltre, qualora effettivamente il singolo fatto di corruzione fosse riconducibile ad una organizzazione criminale, scatterebbe la competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) e, quindi, della DNA. Largamente condivisa è poi la necessità di perfezionare i *database* esistenti in materia, in modo tale da facilitare gli scambi di informazioni tra gli investigatori[387].

Sicuramente il lavoro di questi ultimi, e dei pratici in generale, sarebbe facilitato dall'introduzione di un *Testo Unico sulla corruzione*. Siffatta opportunità,

[386] Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 23 ss. e *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 77 ss..

[387] Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 27 ss. e *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 86 ss..

suggerita dal GRECO, non è stata colta dall'Italia, la quale ha spiegato come esso possa considerarsi superfluo, poiché tutte le norme rilevanti sono contenute nel codice penale, eccezion fatta per quelle relative alla corruzione nel settore privato e alle irregolarità contabili, che si trovano nel codice civile (su cui, vedi, *supra*, I, 10.1. e 12.1.): una simile collocazione delle norme non rende eccessivamente difficile il loro coordinamento da parte degli operatori del diritto. Tale giustificazione è apparsa convincente agli occhi degli esaminatori internazionali[388].

Possiamo concludere questa introduzione alle questioni penalmente rilevanti analizzate nei rapporti internazionali con due ultime considerazioni. La prima attiene alla sentita necessità di *agevolare la denuncia* dei fatti di corruzione: ciò può avvenire, come abbiamo visto, proteggendo il *whistleblower* - in particolar modo, attraverso interventi in ambito amministrativistico e civilistico, tutelando il suo posto di lavoro - o, più genericamente, migliorando i meccanismi di denuncia, tanto nel caso in cui essa sia sporta da un pubblico ufficiale, quanto nel caso in cui provenga da un privato[389]. Quest'ultima situazione potrebbe essere resa più frequente attraverso il miglioramento delle procedure di segnalazione dei casi sospetti di corruzione e di riciclaggio di danaro ai competenti organi societari, qualora tali segnalazioni siano effettuate dai commercialisti e dai revisori contabili. Il Rapporto GRECO loda l'Italia per le misure adottate in questo senso[390].

La seconda considerazione riguarda la l. 124/08 (c.d. "*Lodo Alfano*"). Nella Raccomandazione numero 6, il GRECO esprimeva la propria preoccupazione sul contenuto dell'unico articolo della legge, ai sensi del quale "i processi penali nei confronti dei soggetti che rivestono la qualità di Presidente della Repubblica, di Presidente del Senato della Repubblica, di Presidente della Camera dei deputati e di Presidente del Consiglio dei ministri sono sospesi dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica o della funzione. La sospensione si applica anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione". Una simile norma avrebbe potuto rappresentare un "ostacolo effettivo alla perseguibilità della

[388] Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 15 ss..
[389] Cfr. *Phase 3. Report on Implementing the OECD*, cit., par. 153 ss..
[390] Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 109 ss..

corruzione". Il Rapporto GRECO accoglie allora con sollievo la sentenza 262/09[391] della Corte Costituzionale, la quale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 l. 124/08, per contrasto, tra gli altri, con l'art. 3 Cost.[392].

8.2. Considerazioni sull'impianto delle incriminazioni

L'Italia ha una normativa anticorruzione estremamente *complessa* ed *articolata*, caratterizzata da fattispecie i cui confini non sono ben definiti ed i cui contenuti risultano talvolta *incerti* anche a causa di una terminologia non sempre precisa e a volte poco coerente, che rende arduo il pur positivo sforzo interpretativo dei magistrati, e dei giuristi in generale, che si trovano a dover applicare le disposizioni in parola[393]: il nostro codice penale, infatti, contempla sia la corruzione attiva che quella passiva, sia la corruzione propria che quella impropria, sia la corruzione antecedente che quella susseguente, oltre ad altre fattispecie particolari, quali la corruzione in atti giudiziari e l'istigazione alla corruzione. Nonostante questo quadro complesso e, per certi versi, confuso, la normativa italiana di contrasto alla corruzione *domestica* nel settore pubblico risulta sostanzialmente conforme agli *standards* richiesti dagli organismi internazionali[394]. Non mancano, ad ogni modo, alcune problematiche sulle quali è richiesta alle nostre Autorità una riflessione.

Come appena accennato, nel nostro ordinamento è punita anche la corruzione susseguente, che si verifica nei casi in cui la retribuzione (o l'accettazione della sua promessa) segua il compimento (o l'omissione o il ritardo) dell'atto da parte del pubblico ufficiale (artt. 318 comma 2 e 319 c.p.). Ad essere sanzionato nel caso di corruzione impropria susseguente è, però, solo il soggetto qualificato e non il corruttore: in Italia, dunque, esiste solo la corruzione impropria susseguente *passiva*. Ora, come visto (cfr., *supra*, II, 5.1.), le fonti internazionali impongono l'incriminazione della sola corruzione antecedente, non menzionando quella susseguente. Questo non ha però impedito al GRECO di suggerire alle Autorità

[391] Cfr. Corte Cost. 19 ottobre 2009, n. 262.
[392] Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round. Compliance Report on Italy*, cit., par. 42 ss..
[393] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 102.
[394] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 103.

italiane di valutare la possibilità di estendere la punibilità anche al corruttore[395].

Come noto (cfr., *supra*, I, 3.), la legislazione italiana considera come soggetti qualificati dei reati di corruzione il pubblico ufficiale (artt. 318, 319, 319-*ter*, 322 c.p.), l'incaricato di pubblico servizio (artt. 319, 319-*ter*, 322 c.p.) o l'incaricato di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato (artt. 318, 319-*ter*, 322 c.p.). Le prime due nozioni sono definite dagli artt. 357 e 358 c.p.. Nonostante rilevi una certa confusione in siffatta terminologia, il rapporto GRECO evidenzia come, per merito soprattutto dell'interpretazione estensiva della giurisprudenza, le norme incriminatrici fondate su tali espressioni siano flessibili ed abbiano una portata sufficientemente vasta, per lo meno nella prospettiva domestica della corruzione, allineandosi così alle norme internazionali[396]. Della problematica della sanzionabilità degli àrbitri si dirà successivamente (cfr., *infra*, IV, 8.6.).

Positivo è anche il giudizio sull'individuazione dell'*oggetto della retribuzione* del corrotto operata da tutte le norme italiane: esso consiste nel "denaro od altra utilità". In questo modo, l'incriminazione è estesa anche a tutte quelle fattispecie nelle quali il soggetto qualificato non riceva un guadagno materiale, ma un vantaggio immateriale, anche di modico valore[397]. Partecipi al giudizio positivo sono anche la previsione della possibilità che la retribuzione sia destinata ad un terzo e la possibilità di punire, attraverso l'applicazione delle norme sul concorso di persone nel reato, i fatti di corruzione realizzati tramite un intermediario[398].

Un ultimo rilievo meritano alcune osservazioni relative alle norme che definiscono la *giurisdizione* italiana per i reati commessi dai cittadini all'estero (art. 9 c.p.) e per quelli commessi dallo straniero all'estero (art. 10 c.p.). Nel primo caso, se per il delitto posto in essere è stabilita una pena restrittiva della libertà personale inferiore nel minimo a 3 anni, sussiste la giurisdizione italiana solo nel caso in cui vi sia la richiesta del Ministro della Giustizia o l'istanza o la querela della persona offesa; nel secondo caso, ai fini di affermare la giurisdizione italiana, variando gli altri presupposti, è sempre necessaria la richiesta del Ministro della Giustizia, sia che

[395] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 104.
[396] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 105.
[397] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 106.
[398] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 106.

il delitto sia commesso a danno dello Stato italiano o di un suo cittadino, sia che sia commesso a danno delle Comunità europee, di uno Stato estero o di uno straniero. Secondo il GRECO[399], la subordinazione dello stabilimento della giurisdizione alla richiesta del Ministro della Giustizia, così come all'istanza o alla querela della persona offesa, costituirebbe un ostacolo eccessivo alla possibilità di reprimere i fatti di corruzione internazionale. Per queste ragioni, l'organizzazione auspica un cambiamento della legislazione italiana in materia.

8.3. Il reato di concussione

Come risaputo, il nostro ordinamento affianca al reato di corruzione, declinato nelle sue varie fattispecie, quello di concussione (art. 317 c.p.). Esso consiste nel fatto del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio "che, abusando delle sue qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità". La caratteristica fondamentale di questa norma, che non trova molti corrispondenti nelle legislazioni straniere, è quella di sancire la responsabilità del solo soggetto qualificato, garantendo, invece, l'*impunità* del concusso, considerato una vittima. Proprio questo è l'elemento che ha attirato l'attenzione delle organizzazioni internazionali sull'art. 317 c.p..

In particolare l'OCSE ha tenuto sotto stretto controllo, fin dai suoi primi rapporti[400], il nostro Paese. Le sue preoccupazione erano, e sono, fondate sul fatto che la concussione "*in cases of international bribery may weaken the effective application of the Convention*". La critica all'ordinamento italiano prende le mosse dalla ricostruzione della fattispecie criminale, delineata sulla base della giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo la quale il pubblico agente "nell'ipotesi di concussione deve aver creato o insinuato nel soggetto passivo uno stato di soggezione psicologica tale da eliderne la volontà e determinarlo così a dare o promettere indebitamente denaro o altra utilità per evitare nocumento[401]".

[399] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 123 ss..
[400] Cfr. *Italy. Review of implementation of the Convention and 1997 Reccomendation*, 2001, p. 33-34, consultabile al sito http://www.oecd.org/dataoecd/39/61/2019055.pdf.
[401] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 13 novembre 1997, Ronco, in *Giur. it.*, 1998, p. 1456.

L'attenzione si concentra soprattutto sulla concussione mediante *induzione*, una fattispecie per la cui perfezione "non basta il semplice convincimento del privato di dover aderire alla richiesta di denaro o di altra utilità da parte del pubblico ufficiale, ma è necessario che tale convincimento sia l'effetto della condotta da costui tenuta. Essa deve pur sempre estrinsecarsi in una qualsivoglia attività di coazione psicologica, qual è ad esempio, il frapporre ostacoli o ritardi speciosi al normale svolgimento dell'attività amministrativa, idonea ad esercitare sull'animo del soggetto passivo una pressione che lo determini all'adempimento dell'imposizione per evitare il pericolo di un danno non altrimenti evitabile, il cui verificarsi derivi dalle funzioni dell'agente[402]".

Se, dunque, *prima facie*, può sembrare che il reato di concussione, non solo nel caso in cui si concretizzi attraverso una vera e propria condotta coercitiva, ma anche qualora si perfezioni mediante una semplice induzione, necessiti comunque di una vera e propria attività di coazione psicologica del pubblico agente sul privato, la questione è complicata dallo sviluppo giurisprudenziale del concetto di "*concussione ambientale*". Essa si ha quando un individuo opera in un ambiente di diffusa illegalità che lo induca a credere di dover fornire un vantaggio ad un pubblico agente per evitare di subire un danno o per ottenere qualcosa della quale ha diritto (cfr., *supra*, I, 4.4.): in un siffatto contesto, dunque, il privato è indotto a pagare la "tangente" o, comunque, a compiere un atto che arrechi un vantaggio indebito al pubblico agente, senza che quest'ultimo lo abbia espressamente richiesto, sulla base di una "sorta di convenzione tacitamente riconosciuta, che il pubblico ufficiale fa valere e che il privato subisce[403]". In sintesi, una simile interpretazione dell'art. 317 c.p. fa sì che il delitto di concussione possa perfezionarsi anche in assenza di una sollecitazione o di una minaccia del pubblico agente[404], essendo il concetto di

[402] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 13 novembre 1997, Ronco, in *Giur. it.*, 1998, p. 1456.
[403] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 19 gennaio 1998, n. 5116.
[404] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 13 luglio 1998, n. 13395. Gli organismi internazionali non sembrano considerare una precisazione contenuta nella stessa sentenza: in essa, dopo un riferimento allo sviluppo della figura della "concussione ambientale", si legge che "ciò non vuol dire che possa prescindersi da un comportamento costrittivo o induttivo del pubblico ufficiale, ma solo che la condotta costrittiva o (più normalmente, nella tipologia in esame) induttiva, può realizzarsi ed essere colta in comportamenti che, ove mancasse il quadro "ambientale", potrebbero essere ritenuti penalmente insignificanti". Cfr. anche Cass. pen., Sez. VI, 26 marzo 1996, n. 7555.

"induzione" esageratamente lato. E' proprio questa portata eccessiva dell'art. 317 c.p., con conseguente non punibilità di quei soggetti che hanno pagato la "tangente" o che hanno arrecato al pubblico agente il vantaggio indebito, che preoccupa gli organismi internazionali[405]: colui che per le convenzioni è un corruttore, per la legislazione italiana rischia dunque di essere considerato una *vittima*.

Le critiche degli organismi internazionali nei confronti del delitto di concussione si fondano anche sui timori che tale incriminazione generi *distorsioni nella prassi investigativa*. La preoccupazione è infatti che gli inquirenti, nel caso di scarsità di prove, preferiscano qualificare un determinato fatto come concussione anziché come corruzione, assicurandosi così la collaborazione processuale del privato[406]. La concussione, inoltre, è punita molto più severamente (fino a 12 anni di reclusione) delle varie ipotesi di corruzione: i magistrati potrebbero essere tentati dal qualificare il fatto come concussivo, anziché come corruttivo, per allungare i termini di prescrizione[407].

Un altro elemento che ha indotto gli organismi internazionali a guardare con sospetto alla concussione è la difficoltà di individuare con sufficiente chiarezza la linea di demarcazione tra questo delitto, i cui contorni sono resi ulteriormente nebulosi dalla creazione giurisprudenziale della "concussione ambientale", e quelli di corruzione, risultando in particolar modo complicata la distinzione tra la fattispecie di cui all'art. 317 c.p. e quelle di cui all'art. 322 commi 3 e 4 c.p. (istigazione alla corruzione)[408].

L'OCSE, attraverso il WGB, evidenzia, fin dal primo rapporto del 2001[409], come l'art. 317 c.p. contrasti con l'art. 1 della Convenzione del 1997, il quale, lo

[405] Cfr. *Italy: Phase 2. Report on the application of the Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 Recommendtion on combating bribery in international business transactions*, 2004, par. 128 ss., consultabile al sito http://www.oecd.org/dataoecd/0/50/33995536.pdf; *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 28 ss. e *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 119 ss..

[406] Cfr. *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 30, *Italy: Phase 2. Report on the application of the Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*, cit., par. 136 e *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 120.

[407] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 120.

[408] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 119.

[409] Cfr. *Italy. Review of implementation of the Convention and 1997 Reccomendation*, cit., p. 33-34,

ricordiamo, prevede l'obbligo di incriminare la corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri, ed, in particolare, con il paragrafo 7 del suo Commentario, in base al quale "i*t is also an offence irrespective of, inter alia, the* [...] *alleged necessity of the payment in order to obtain or retain business or other improper advantage*[410]". Insomma, l'OCSE è contraria a che la concussione si applichi ai casi di corruzione di pubblici ufficiali stranieri. Le autorità italiane si sono giustificate affermando che l'equità impone di trattare in modo equivalente i soggetti sottoposti a procedimento penale per fatti di corruzione domestica e quelli per fatti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri: se i primi possono essere esentati da responsabilità attraverso l'applicazione della norma sulla concussione, ciò deve essere possibile anche per i secondi. Questa argomentazione viene smontata dagli organismi internazionali nei termini che seguono. Se è vero che i magistrati italiani possono essere indotti a qualificare il fatto come concussivo anziché come corruttivo per facilitare la condanna del soggetto qualificato, ciò potrebbe non avere senso nel caso di corruzione di pubblici ufficiali stranieri, poiché la loro incriminazione - non considerata tra l'altro neanche dalla Convenzione OCSE, che reprime solo la corruzione attiva - è subordinata alle valutazioni dello Stato di appartenenza: applicando l'art. 317 c.p. si rischierebbe di non punire né il privato né il pubblico ufficiale straniero. Ciò, nei casi di corruzione internazionale, sarebbe doppiamente grave, in quanto tali fatti non si limiterebbero a ledere l'integrità della pubbliche amministrazioni nazionali, ma porrebbero in pericolo lo sviluppo economico e la concorrenza internazionale, veri beni protetti dalla Convenzione OCSE[411].

In conclusione, i vari rapporti internazionali sviluppatisi in ambito OCSE chiedono al nostro Paese di *modificare* la propria legislazione nel senso di escludere l'applicabilità della concussione nei casi di corruzione di pubblici ufficiali stranieri[412]. Va precisato che questa correzione non deve riguardare solo i fatti nei quali sono implicate persone fisiche, ma anche quelli coinvolgenti persone giuridiche, poiché

[410] Cfr. *Commentaries on the Convention*, cit., par. 7.

[411] Cfr. *Italy: Phase 2. Report on the application of the Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*, cit., par. 139.

[412] Cfr., su tutti, *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., p. 51, nel quale si raccomanda all'Italia di "*amend its legislation without delay to exclude the application of* concussione *as a possible defence to foreign bribery*".

l'attuale art. 25 d. lgs. 231/01 riconosce nella concussione un possibile reato presupposto della responsabilità degli enti. E' evidente, infine, che i rilievi avanzati dal Rapporto OCSE, se pur formalmente diretti ad escludere l'applicabilità della concussione nei soli casi di corruzione di pubblici ufficiali stranieri, dovrebbero essere letti in un'ottica più lata e fungere da stimolo per una *approfondita valutazione* sulla possibilità quanto meno di meglio chiarire e definire l'attuale ambito applicativo dell'art. 317 c.p., come del resto è stato espressamente suggerito nel Rapporto GRECO del 2012[413].

8.4. La corruzione nel settore privato

Abbiamo già visto (cfr., *supra*, III, 3.) come l'Italia non abbia attuato con uno strumento *ad hoc* la Decisione quadro 2003/568/GAI, sulla corruzione nel settore privato, nonostante l'art. 28 comma 1 della l. 34/08 delegasse il Governo ad adottare un decreto legislativo in materia entro il 31 marzo 2009. I principi ed i criteri direttivi di questa delega, fissati dall'art. 29, imponevano all'Esecutivo di introdurre nel codice penale una norma incriminatratice della corruzione nel settore privato, formulata in modo quasi identico alle fattispecie previste dall'art. 2 della Decisione quadro. L'unica differenza significativa atteneva ad una riduzione del campo di applicabilità della disposizione, derivante dal fatto che - mentre lo strumento dell'Unione europea individua in colui che svolge "funzioni direttive o lavorative *di qualsiasi tipo"* il soggetto qualificato - il legislatore italiano avrebbe dovuto esentare da responsabilità coloro che svolgessero "funzioni direttive o lavorative *non meramente esecutive*"; inoltre, in coerenza con le dichiarazioni espresse dall'Italia ai sensi dell'art. 2 paragrafo 3 della Decisione quadro, si attribuiva rilevanza penale solo a quelle condotte che comportassero, in concreto o in astratto, distorsioni di concorrenza riguardo all'acquisizione di beni o servizi commerciali. La mancata attuazione della delega, insieme alla sua non reiterazione negli anni successivi, hanno trasformato

[413] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 122. In particolare il GRECO raccomanda: "(i) *to examine in depth the practical application of the offence of* concussione*, as established in Article 317 of the Criminal Code, in order to ascertain its potential misuse in the investigation and prosecution of corruption;* (ii) *in the light of such examination, to take concrete measures to review and clarify the scope of the offence, as necessary*".

questi criteri e principi direttivi in lettera morta.

In Italia, dunque, non esiste una norma del codice penale che punisca direttamente la corruzione nel settore privato. Questo non significa però che la fattispecie sia ignorata dall'ordinamento: esiste infatti, come si sa, una disposizione del codice civile che, sebbene non faccia esplicito riferimento alla corruzione, è considerata come la principale fonte in materia[414]. Per facilitare la comprensione dell'esposizione pare utile allora riproporre il testo dell'art. 2635 c.c.:

> "1) Gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci, e i liquidatori, i quali, a seguito della dazione o della promessa di utilità, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio, cagionando nocumento alla società, sono puniti con la reclusione sino a tre anni.
>
> 2) La stessa pena si applica a chi dà o promette l'utilità.
>
> 3) La pena è raddoppiata se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.
>
> 4) Si procede a querela della persona offesa".

Sulle caratteristiche di questa norma, che peraltro non ha mai portato ad una condanna[415], si è già detto (cfr., *supra*, I, 10.1.). Ciò che ora preme analizzare è la valutazione che gli organismi internazionali danno dell'attuazione delle fonti che si occupano di corruzione nel settore privato. Il GRECO giudica la portata dell'art. 2635 c.c. troppo ristretta[416]. In primo luogo esso, contemplando come *soggetti qualificati* solo gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, contrasta con gli artt. 7 e 8 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, i quali fanno riferimento a "qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora". Altri difetti della norma italiana consistono nella mancata previsione della possibilità che la "tangente" sia offerta a *terzi* o che il reato sia commesso indirettamente, tramite un *intermediario*. Un altro problema dell'art. 2635 c.c. è individuabile nell'assenza delle *condotte* dell'"offrire" o del "richiedere" la "tangente". Inoltre -

[414] Oltre a questa norma, altre possono essere collegate alla corruzione nel settore privato. Si pensi all'art. 233 l. fall. (mercato di voto), all'art. 1 l. 401/89 (frode in competizioni sportive), agli artt. 170, 171, 172 R. D. 1265/1934 (sugli indebiti pagamenti a medici, veterinari e farmacisti) e, infine, all'art. 353 c.p. (turbata libertà degli incanti).

[415] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 109.

[416] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 110.

profilo questo davvero cruciale - la norma italiana richiede la verificazione di un *danno* a carico della società: requisito del tutto assente negli articoli 7 e 8 della citata Convenzione penale, dal momento che la dimensione lesiva del fatto riguarda principalmente le distorsioni della libera concorrenza tra le imprese, più che il pregiudizio ai soci e ai creditori della società cui appartiene il soggetto attivo. Infine, il fatto è perseguibile solo a querela della persona offesa e non *ex officio*.

Anche in ambito UE non mancano valutazioni sullo stato della normativa italiana concernente la corruzione nel settore privato: come visto, la Relazione della Commissione del 6 giugno 2011 fornisce un giudizio complessivo, non concentrato esclusivamente sui singoli Stati, del recepimento della Decisione quadro 2003/568/GAI. Il dato che traspare è quello di un'attuazione problematica dei principali profili dello strumento normativo, in particolar modo degli artt. 2 e 5. Al primo - che, come sappiamo (cfr., *supra*, II, 2.6.), delinea le fattispecie di corruzione attiva e passiva nel settore privato - si sono adeguate pienamente le legislazioni di solo nove Stati membri. Per quanto concerne in modo particolare l'Italia, la Commissione lamenta che il nostro ordinamento non contempli alcuni elementi caratterizzanti la fattispecie di corruzione attiva nel settore privato. Essi sono gli stessi già evidenziati dal GRECO: l'offerta di un indebito vantaggio, gli intermediari e le persone che lavorano nel settore privato, la parte terza quale destinataria dell'indebito vantaggio[417]. Anche l'attuazione della fattispecie passiva è carente, in quanto mancano nel nostro ordinamento i già ricordati elementi degli intermediari e del terzo quale destinatario dell'indebito vantaggio. Inoltre, sono omessi l'aggettivo “lavorative” (riferito alle funzioni) ed il verbo “sollecitare” (utilizzato rispetto all'indebito vantaggio)[418]. L'art. 2 si applica alle attività professionali svolte nell'ambito di entità sia a scopo di lucro che senza scopo di lucro: la Commissione rileva che, nonostante la formulazione del testo legislativo nazionale sia talmente ampia da ricomprendere ambedue le categorie, sarebbe opportuna qualche maggiore chiarificazione al riguardo, per fugare ogni dubbio sull'estensione del campo di

[417] Cfr. *Relazione della Commissione*, cit., par. 2.1.2.2..
[418] Cfr. *Relazione della Commissione*, cit., par. 2.1.2.3..

applicazione della disciplina[419]. La Relazione non manca di ricordare la decadenza delle dichiarazioni presentate dagli Stati membri, tra cui l'Italia, ai sensi dell'art. 2 paragrafo 3, con la conseguente necessità di modificare le legislazioni che si siano sviluppate in tal senso (cfr., *supra*, II, 2.6.)[420].

Se il grado di attuazione dell'art. 2 non è soddisfacente, altrettanto non si può dire dell'art. 3, in materia di istigazione e favoreggiamento dei fatti di corruzione nel settore privato, e dell'art. 4, in materia di sanzioni: entrambe queste norme sono state positivamente recepite da un elevato numero di Stati membri, Italia inclusa[421].

Sconfortante è il quadro delineato in riferimento all'adeguamento dell'ordinamento italiano all'art. 5, il quale impone l'adozione di misure che sanciscano la *responsabilità* delle *persone giuridiche* per i fatti di corruzione nel settore privato: il nostro Paese, insieme alla Repubblica ceca, è uno dei pochi a non aver preso provvedimenti significativi al riguardo[422]. Prevedibile conseguenza di questa carenza è il giudizio negativo sull'attuazione dell'art. 6, in materia di sanzioni alle persone giuridiche, sempre nei casi di corruzione nel settore privato[423].

Alla luce di questi elementi, è facilmente deducibile il *basso livello di recepimento* delle norme sulla corruzione nel settore privato, in particolar modo in Italia.

8.5. Il traffico d'influenza

Una delle più importanti lacune del nostro impianto incriminatorio, puntualmente evidenziata dal GRECO[424], riguarda il traffico d'influenza. Per facilitare la comprensione della problematica, converrà riportare il testo dell'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa - al quale il GRECO fa riferimento - che definisce il traffico d'influenza come: "il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio

[419] Cfr. *Relazione della Commissione*, cit., par. 2.1.2.4..
[420] Cfr. *Relazione della Commissione*, cit., par. 2.1.2.5..
[421] Cfr. *Relazione della Commissione*, cit., par. 2.2 e 2.3..
[422] Cfr. *Relazione della Commissione*, cit., par. 2.4. e *Joint First and Second Evaluation Round. Compliance Report on Italy*, cit., par. 98 ss..
[423] Cfr. *Relazione della Commissione*, cit., par. 2.5..
[424] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 111.

indebito, per sé o per terzi, a titolo di rimunerazione a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un'influenza sulla decisione" di un pubblico ufficiale o di un soggetto esercente una funzione pubblica (traffico d'influenza attivo); oppure come il "fatto di sollecitare, ricevere o accettarne l'offerta o la promessa a titolo di rimunerazione per siffatta influenza, indipendentemente dal fatto che l'influenza sia o meno effettivamente esercitata oppure che la supposta influenza sortisca l'esito ricercato" (traffico d'influenza passivo).

Ora, mentre *il traffico d'influenza attivo non è* assolutamente *incriminato* in Italia[425], dubbi sussistono sulla criminalizzazione della sua fattispecie passiva. Secondo le Autorità italiane interpellate durante la realizzazione del Rapporto GRECO del 2012, infatti, l'art. 346 c.p. (millantato credito) coprirebbe l'incriminazione del traffico d'influenza passivo. Se ne ripropone il testo:

> "1) Chiunque, millantando credito presso un pubblico ufficiale, o presso un pubblico impiegato che presti un pubblico servizio, riceve o fa dare o fa promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione verso il pubblico ufficiale o impiegato, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 309 a euro 2.065.
>
> 2) La pena è della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 516 a euro 3.098, se il colpevole riceve o fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, col pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato, o di doverlo remunerare".

Secondo l'interpretazione tradizionale (cfr., *supra*, I, 11.1.)[426] , diffusa soprattutto presso la giurisprudenza[427], questa disposizione avrebbe la finalità di tutelare gli interessi all'integrità del prestigio e dell'affidamento nella Pubblica Amministrazione, che potrebbero essere lesi da quei soggetti che millantino di poter esercitare un'influenza verso un pubblico ufficiale o un pubblico impiegato che presti un pubblico servizio, vantandosi di trovarsi in una posizione, in realtà inesistente, idonea a suscitare pressioni o influenze, o amplificandone una effettivamente esistente. Ciò che viene punito è il comportamento del soggetto che, attraverso la vanteria, infici il prestigio della Pubblica Amministrazione, facendo apparire il

[425] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 70.

[426] Per un' interpretazione diversa, diffusa soprattutto in dottrina, cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 318 ss. e F. TAGLIARINI, *Millantato credito*, in *Enc. dir.*, XXVI, cit., p. 320. Per una analisi delle varie posizioni dottrinali e giurisprudenziali, cfr. G. MARCONI, *Il delitto di millantato credito (art. 346 c.p.)*, cit., p. 225 ss.. Per il resto si rinvia a quanto esposto precedentemente in riferimento al delitto di millantato credito (cfr., *supra*, I, 11.).

[427] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 23 aprile 2008, n. 35340.

pubblico ufficiale o il pubblico impiegato "come persona "avvicinabile", cioè "sensibile" a favorire interessi privati in danno degli interessi pubblici di imparzialità, di economicità e di buon andamento degli uffici, cui deve ispirarsi l'azione della P.A. Tale condotta deve indurre a far intendere alla vittima che il millantatore abbia la capacità di esercitare un'influenza sui pubblici poteri tale da rendere i detti principi vani e cedevoli al tornaconto personale, con la conseguenza che alla persona del danneggiato deve apparire evidente la lesione del prestigio della P.A.[428]".

Se la parte offesa in questo reato è sicuramente la Pubblica Amministrazione, è tuttavia interessante evidenziare come la stessa giurisprudenza faccia riferimento al destinatario del favore richiesto al pubblico ufficiale o al pubblico impiegato come ad una "vittima" e ad un "soggetto danneggiato", per via della lesione della integrità patrimoniale da lui subita[429] in seguito al pagamento del millantatore.

Da queste premesse emerge che l'essenza del delitto di cui all'art. 346 c.p. è individuabile nell'*inganno* posto in essere dal millantatore[430], idoneo a screditare la Pubblica Amministrazione, e non, invece, nell'effettiva influenza che costui può esercitare nei confronti dei pubblici ufficiali e dei pubblici impiegati, andando così a ledere l'imparzialità ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione, prospettiva che costituisce, al contrario, il fondamento della fattispecie del traffico d'influenza, come sviluppata dalle fonti internazionali (si ricorda che ai sensi dell'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione, il traffico d'influenza deve essere punito "indipendentemente dal fatto che l'influenza sia o meno effettivamente esercitata oppure che la supposta influenza sortisca l'esito ricercato": con questa espressione si fa indubbiamente riferimento anche alla possibilità che l'influenza sia effettivamente esercitata). In altri termini, l'art. 346 c.p. può essere definito come una norma che incrimina *esclusivamente* la "vendita di fumo", non essendoci possibilità di sanzione qualora il millantatore ottenga la retribuzione in virtù della *reale* capacità di esercitare un'influenza[431]. Quest'ultima interpretazione della norma risulterebbe del resto incoerente con il dato letterale che contempla la punibilità del solo millantatore

[428] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 27 gennaio 2000, n. 2645.
[429] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 6 febbraio 1997, n. 2740.
[430] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 73, 74 e 111.
[431] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 4 maggio 2001, n. 20105.

e non del beneficiario del favore, il quale, considerando l'art. 346 c.p. come una incriminazione anche del mercanteggiamento di funzioni pubbliche, sarebbe, in quanto complice, inequivocabilmente meritevole di sanzione.

Da queste considerazioni è agevole evidenziare come, a giudizio del GRECO, difficilmente l'art. 346 c.p. possa essere considerato come una norma incriminatrice del traffico d'influenza, inteso come fattispecie nella quale l'influenza del mediatore è volta non tanto, e non soltanto, a screditare la Pubblica Amministrazione, ma a sviluppare un vero e proprio *mercanteggiamento di funzioni pubbliche*, con conseguente lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della stessa. In definitiva, la fondamentale differenza fra l'art. 346 c.p. e l'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa consiste nel fatto che, ai sensi del primo può essere sanzionata solo una condotta mistificatrice, rappresentante l'esistenza di un potere di influenza in realtà inesistente (o esistente in proporzioni minori rispetto a quelle rappresentate), mentre in virtù della seconda norma dovrebbero essere punite anche le condotte fondate su di un'influenza reale.

Urge dunque, sulla base di quanto rilevato, l'*introduzione* di una norma incriminatrice tanto della fattispecie passiva del *traffico d'influenza*, quanto, ovviamente, di quella attiva[432].

8.6. La portata internazionale delle norme incriminatrici della corruzione

Come abbiamo visto (cfr., *supra*, III, 2.1.1.), la legge 300/00 ha introdotto nel nostro codice penale l'art. 322-*bis*, il quale estende l'applicabilità delle disposizioni, fra gli altri, degli artt. da 317 a 322 c.p. anche ai fatti coinvolgenti membri degli organi o funzionari delle Comunità europee, nonché soggetti che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio. In questo modo, siffatti soggetti sono equiparati totalmente ai pubblici ufficiali e agli incaricati di un pubblico servizio nazionali, come del resto si evince chiaramente dal terzo comma della norma: nei casi che li riguardano, possono essere punite sia la condotta

[432] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 111.

corruttiva attiva che quella passiva. Il discorso è diverso nel caso in cui i soggetti qualificati siano "persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali", cioè siano soggetti operanti al di fuori dell'ambito dell'Unione europea. In questo caso l'art. 322-*bis* comma 2 c.p. richiama esclusivamente gli artt. 321 e 322 commi 1 e 2 c.p., cioè quelle disposizioni che incriminano solamente le condotte corruttive attive: così facendo i soggetti qualificati non sono penalmente sanzionabili.

Questo quadro, se non può preoccupare l'OCSE e l'Unione europea, in quanto risulta coerente con gli obblighi incriminatori imposti dal Protocollo di Dublino, dalla Convenzione Bruxelles 1997 e dalla Convenzione OCSE, inquieta, invece, il Consiglio d'Europa che, attraverso il Rapporto GRECO[433] del 2012 ribadisce la portata più ampia della Convenzione penale sulla corruzione, la quale impone l'incriminazione tanto delle condotte corruttive attive, quanto di quelle passive, nei fatti coinvolgenti *qualsiasi* soggetto qualificato straniero, afferisca o meno all'ambito dell'Unione europea: la citata Convenzione, infatti, sancisce l'obbligo di incriminare i reati nei quali siano parti i pubblici ufficiali stranieri (art. 5), i membri di assemblee pubbliche straniere (art. 6), i funzionari internazionali (art. 9), i membri di assemblee parlamentari internazionali (art. 10), i giudici e gli agenti di corti internazionali (art. 11).

Un'altra carenza del nostro ordinamento riguarda la criminalizzazione, richiesta dal Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione, dei fatti di corruzione, attiva e passiva, coinvolgenti àrbitri e *giurati*, siano essi nazionali o stranieri[434]. Ora, se il giurato nazionale rientra nell'ampia nozione di "pubblico ufficiale" di cui all'art. 357 c.p., ed è dunque sanzionabile, in ogni caso, sulla base della normativa penale, diverso è il discorso per il giurato straniero, al quale è applicabile l'art. 322-*bis* c.p., con la conseguente punibilità dei soli soggetti afferenti, più o meno direttamente, all'Unione europea. Ancora differente è la situazione degli *àrbitri*: essi, per espressa disposizione contenuta nell'art. 813 c.p.c., non possono

[433] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 107.
[434] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 108.

essere considerati né "pubblici ufficiali", né "incaricati di un pubblico servizio", derivando da ciò l'impossibilità di sanzionarli tanto a livello nazionale che internazionale.

Sulla base di queste considerazioni, il GRECO ha sollecitato il nostro Paese ad *adeguarsi* agli *standards* normativi internazionali.

8.7. Le sanzioni

Abbiamo ripetutamente visto in queste pagine come le convenzioni internazionali richiedano che le sanzioni contro la corruzione, e contro i reati ad essa collegati, siano efficaci, proporzionate e dissuasive. Non sorprende, dunque, che gli organismi deputati al controllo dell'attuazione di questi strumenti normativi dedichino grande interesse proprio alla materia delle sanzioni.

Per quanto concerne le pene principali, in Italia la concussione è punita con la reclusione da quattro a dodici anni (art. 317 c.p.); la corruzione impropria è punita con la reclusione da sei mesi tre anni (art. 318 c.p.), se susseguente con la reclusione fino ad un anno (art. 318 comma 2 c.p.); la corruzione propria è punita con la reclusione da due a cinque anni (art. 319 c.p.), se aggravata la pena può essere aumentata fino ad un terzo (art. 319-*bis* c.p.); la corruzione in atti giudiziari è punita con la reclusione da tre a otto anni (art. 319-*ter* c.p.), se aggravata la pena è la reclusione da quattro a dodici anni o da sei a venti anni (art. 319-*ter* comma 2 c.p.); nei casi in cui i fatti di corruzione coinvolgano incaricati di un pubblico servizio o incaricati di un pubblico servizio che rivestano la qualità di pubblico impiegato (art. 320 c.p.[435]) o si tratti di mera istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), le pene sono attenuate; l'art. 322-*bis* c.p., in materia di "peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri" rinvia alle pene degli articoli precedenti. In riferimento a queste sanzioni, applicabili alle persone fisiche, il

[435] Per completare il quadro sanzionatorio ricordiamo il testo dell'art. 321 c.p., in materia di punibilità del corruttore: "Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319-*bis*, nell'articolo 391-*ter* e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro o altra utilità".

principale rilievo mosso all'Italia è l'assenza di *pene pecuniarie* che, vista la natura economica dei reati di corruzione, vengono considerate come un importante deterrente[436].

Incoerente appare, poi, la scelta di ridurre la pena (di cui agli artt. 318 comma 1 e 319 c.p.) di un terzo nel caso di *istigazione alla corruzione* (art. 322 c.p.), cioè nel caso in cui la retribuzione offerta o promessa dal corruttore (o sollecitata dal soggetto qualificato) non sia accettata dal soggetto qualificato (o dall'estraneo): nel Rapporto GRECO del 2012 viene evidenziata la difficoltà di cogliere la *ratio* di questa disposizione che premia il reo sulla base del comportamento virtuoso di un altro soggetto[437]. Del resto, nella Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, anche la singola, unilaterale, condotta corruttiva, viene ritenuta meritevole di sanzione penale, indipendentemente dal comportamento dell'altro soggetto potenzialmente partecipe al *pactum sceleris*.

Ad ogni modo, sarebbe apprezzabile un generale *incremento* delle sanzioni comminabili alle persone fisiche, facilitando, così, l'avvicinamento della legislazione italiana a quei canoni di efficacia, proporzionalità e dissuasività, più volte richiamati dalle fonti internazionali[438].

Come si sa, gli artt. 10 e 11 d. lgs. 231/01 impongono l'applicazione di sanzioni pecuniarie agli enti responsabili degli illeciti amministrativi dipendenti da reato. La corruzione impropria (art. 318 c.p.) è punibile con una sanzione di importo massimo di 309.800 € (art. 25 comma 1 d. lgs. 231/01); la corruzione propria (art. 319 c.p.) e la corruzione in atti giudiziari (art. 319-*ter* c.p.) con la sanzione da 51.600 a 929.400 € (art. 25 comma 2 d. lgs. 231/01); nei casi in cui tali reati siano aggravati (art. 319-*bis* c.p., quando dal fatto l'ente ha conseguito un profitto di rilevante entità, e art. 319-*ter* comma 2) la sanzione avrà un valore minimo di 77.400 € ed uno massimo di 1.239.200 € (art. 25 comma 3 d. lgs. 231/01); queste sanzioni sono

[436] Cfr. Phase 3. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 54 ss.. Ancora una volta, le critiche avanzate in questo rapporto fanno riferimento alla disciplina italiana contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri: questo non impedisce, comunque, di coglierne la portata più lata, estendibile anche ai casi di corruzione domestica. A conferma di questa valutazione, cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 113.

[437] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 112.

[438] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 114.

applicabili all'ente anche quando i delitti sono commessi dai soggetti indicati negli artt. 320 e 322-*bis* c.p. (art. 25 comma 4 d. lgs. 231/01). L'art. 12 d. lgs. 231/01 contempla i casi in cui la sanzione pecuniaria è ridotta[439]. Il quadro sanzionatorio appena descritto è giudicato dagli organismi internazionali *eccessivamente mite*, risultando le sanzioni pecuniarie incapaci, soprattutto nei confronti delle grandi società e a causa dell'ingente portata delle circostanze attenuanti esistenti, di essere efficaci, dissuasive e proporzionate[440].

Non mancano i rilievi in riferimento alle *sanzioni interdittive* applicabili alle persone giuridiche che, anzi, sono considerate come le misure che maggiormente possono contrastare le attività illecite di questi soggetti. L'art. 9 comma 2 d. lgs. 231/01 prevede cinque tipi di sanzioni interdittive, la cui disciplina è rimessa agli artt. 13-17 d. lgs. 231/01: a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività; b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi. Il giudizio su queste misure è sostanzialmente positivo, anche se non si manca di notare come gli enti abbiano diverse possibilità di evitare l'irrogazione delle sanzioni interdittive[441]. Una questione

---

[439] Ecco il dettato normativo dell'art. 12 d. lgs. 231/01:

"1) La sanzione pecuniaria è ridotta della metà e non può comunque essere superiore a lire duecento milioni (100.000 €) se: a) l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo; b) il danno patrimoniale cagionato è di particolare tenuità.

2) La sanzione è ridotta da un terzo alla metà se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado: a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso; b) è stato adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

3) Nel caso in cui concorrono entrambe le condizioni previste dalle lettere del precedente comma, la sanzione è ridotta dalla metà ai due terzi.

4) In ogni caso, la sanzione pecuniaria non può essere inferiore a lire venti milioni (10.000 €)".

[440] Cfr. *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 61 ss..

[441] Si pensi all'art. 17 d. lgs. 231/01, ai sensi del quale: "ferma l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, le sanzioni interdittive non si applicano quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, concorrono le seguenti condizioni: a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso; b) l'ente ha eliminato le carenze organizzative

sollevata dal Rapporto OCSE riguarda l'applicabilità di queste misure anche ai casi di corruzione di pubblici ufficiali stranieri. Ora, l'art. 13 comma 1 d. lgs. 231/01 dispone che "le sanzioni interdittive si applicano in relazione ai reati per i quali sono *espressamente* previste", mentre l'art. 25 comma 5 d. lgs. 231/01, citando solamente i commi 2 e 3 del medesimo articolo, e non il 4 che contiene il riferimento all'art. 322-*bis* c.p., induce a ritenere che queste misure siano applicabili solo ai casi di corruzione domestica, non essendo il loro campo di applicabilità esteso alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri. La questione, però, è stata risolta in senso opposto dalla Corte di Cassazione, la quale, in questo modo, ha rassicurato l'organizzazione internazionale. In particolare la Suprema Corte ha affermato che "anche all'ente indagato per l'illecito amministrativo di cui all'art. 25 d. lgs. n. 231/01 derivante dal reato di cui all'art. 322-*bis* c.p. (corruzione internazionale) si applicano le misure cautelari interdittive. Il comma 4 dell'art. 25 ha la funzione di estendere l'ambito soggettivo di quegli stessi delitti richiamati nei primi tre commi. Pertanto, il richiamo contenuto nel comma 5 dell'art. 25 cit. deve considerarsi rivolto alle ipotesi base di corruzione indicate nei commi 2 e 3, comprensive anche delle estensioni soggettive contemplate nel comma 4[442]".

Sempre in materia di sanzioni interdittive, ma questa volta riguardanti le persone fisiche, è il giudizio negativo espresso dal GRECO sulla mancata adozione di provvedimenti volti a consentire l'interdizione dalle posizioni esecutive delle persone giuridiche di quei soggetti che siano stati condannati per gravi reati di corruzione[443].

Grande attenzione è dedicata dagli organismi internazionali alla *confisca*. Essa si presenta nel nostro ordinamento secondo due tipologie distinte. Generalmente la confisca è una misura di sicurezza patrimoniale (art. 240 c.p. e, specificamente per i reati di corruzione, art. 322-*ter* c.p.), applicabile solo in caso di una previa condanna[444], ma in alcuni casi ha natura preventiva: ciò avviene quando ha ad

che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; c) l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca".

[442] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 30 settembre 2010, n. 42701.

[443] Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 101 ss..

[444] Così è anche per i processi riguardanti le persone giuridiche. L'art. 19 d. lgs. 231/01, infatti,

oggetto i patrimoni criminali di soggetti appartenenti ad organizzazioni di stampo mafioso (cfr. l. 575/1965, oggi confluita nel d. lgs. 159/11, il c.d. "Codice Antimafia"). In questa seconda ipotesi, l'istituto assume connotati simili a quelli della confisca *in rem*, cioè della confisca applicabile anche in assenza di un provvedimento di condanna.

Sulla base di questi dati di fatto, il GRECO ha chiesto al nostro Paese di valutare l'opportunità di introdurre anche nei processi per corruzione la confisca *in rem*, in modo tale da facilitare l'apprensione dei proventi del reato. Le autorità italiane hanno però preferito non assecondare tali suggerimenti, pur riconoscendo l'efficacia dell'istituto, in virtù del fatto che nel nostro ordinamento già esisteva una disposizione, l'art. 12-*quinquies* comma 2 d. l. 306/92, che comminava la misura di sicurezza della confisca anche in assenza di condanna, e che tale disposizione è stata oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale da parte della Consulta[445], per contrasto con l'art. 27 comma 2, cioè con il principio di presunzione di non colpevolezza. Il GRECO, accogliendo i rilievi del nostro Governo, si è successivamente dichiarato soddisfatto di come la questione è stata affrontata dall'Italia[446]. Positivo, seppure in attesa di ulteriori conferme dal suo funzionamento pratico, è il giudizio sul *database* istituito nel gennaio 2011 per valutare l'efficacia delle misure di sequestro e confisca[447].

Se alcune delle critiche avanzate dagli organismi internazionali riguardano la scarsa severità delle sanzioni irrogabili in materia di corruzione, ciò è dovuto anche alla presenza nel nostro ordinamento di un procedimento speciale, il *patteggiamento*, che consente, a determinate condizioni, la diminuzione della pena fino ad un terzo (artt. 444 ss. c.p.p.). In verità, nonostante questa sua peculiarità, il giudizio sull'istituto è sostanzialmente positivo: esso, infatti, da un lato consente di

dispone che "nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la *sentenza di condanna*, la confisca del prezzo o del profitto del reato [...]".

445 Cfr. Corte Cost., 9-17 febbraio 1994, n. 48.

446 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 46 ss.. Sul tema, cfr. anche *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 72 ss., nel quale si esprime la preoccupazione che siano confiscabili la "tangente" *e* i proventi del reato, contrastando invece con l'art. 3 paragrafo 3 Convenzione *OCSE* qualsiasi disciplina che preveda l'alternatività fra questi due oggetti di confisca.

447 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 50 ss..

semplificare l'attività investigativa, in molti casi assai complessa, e, dall'altro, permette di evitare la prescrizione del reato, accelerando l'*iter* processuale. Proprio questa è la maggior qualità del patteggiamento ed è, conseguentemente, la ragione che induce molte persone fisiche a preferire il rito ordinario, nella speranza di far decorrere il termine di prescrizione durante il processo; le persone giuridiche, al contrario, preferiscono solitamente chiedere il patteggiamento, per ridurre la pena e limitare i danni di immagine. Proprio quest'ultima considerazione ha spinto gli organismi internazionali a chiedere una maggior pubblicità del procedimento, in particolar modo della pena inflitta, in modo tale da aumentare la consapevolezza del fenomeno corruttivo nell'opinione pubblica[448].

Un altro motivo di preoccupazione per gli organismi internazionali è legato alla presenza nel nostro ordinamento della *sospensione condizionale dell'esecuzione della pena* (artt. 163 c.p. ss.), applicabile, salvo eccezioni, nei casi di condanna non superiore ai 2 anni di reclusione[449]. Ora, poiché secondo studi accademici la maggior parte delle condanne per reati di corruzione è inferiore ai due anni di reclusione[450], l'istituto della sospensione condizionale dell'esecuzione della pena trova nella nostra materia un fertile campo di applicazione, sancendo, in questo modo, una sostanziale impunità di molti fatti di corruzione.

8.7.1. Le sanzioni per il riciclaggio e per le irregolarità contabili

Fino ad ora ci siamo occupati delle valutazioni sviluppate dagli organismi internazionali sulle sanzioni in generale. E' adesso il caso di soffermarci brevemente sui giudizi relativi al trattamento sanzionatorio specifico di due importanti illeciti collegati alla corruzione: il riciclaggio e le irregolarità contabili.

Per quanto concerne il primo, gli organismi internazionali auspicano l'introduzione del c.d. "*autoriciclaggio*", cioè di quella particolare tipologia di

[448] Cfr. *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 93 ss..

[449] Cfr. *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 113.

[450] Secondo uno studio statistico che tiene in considerazione le condanne per corruzione propria, impropria e concussione inflitte tra il 1982 ed il 2002, ben l'87,63% di esse risulterebbe avere un'entità inferiore ai 2 anni di reclusione, comportando, perciò, una potenziale applicazione della sospensione condizionale dell'esecuzione della pena. Cfr. P. DAVIGO - G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, cit., p. 236.

riciclaggio nella quale il soggetto attivo coincide con quello che ha posto in essere il reato presupposto, mentre desta soddisfazione il riconoscimento della responsabilità - *ex* art. 25-*octies* d. lgs. 231/01, introdotto dall'art. 63 comma 3 d. lgs 231/07 - delle persone giuridiche nel caso in cui siano commessi reati di riciclaggio[451]. Positivamente è anche valutata l'attività legislativa volta a migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra quei soggetti che sono titolari dell'obbligo di denuncia delle operazioni sospette - i quali, in caso di ritardo, sono soggetti a sanzioni considerate adeguate -, la Banca d'Italia e gli investigatori[452]. Le informazioni statistiche sul riciclaggio e sulle relative sanzioni sono invece giudicate scarse: il nostro Paese dovrebbe profondere maggiori sforzi in questa direzione[453].

In Italia, le *irregolarità contabili* sono punite, fra gli altri, dagli artt. 2621 e 2622 c.c., i quali fanno riferimento alle "false comunicazioni sociali": le sanzioni previste sono sia l'arresto (fino a due anni) che la reclusione (fino a sei anni, nei casi più gravi, cioè quando "il fatto cagiona un grave nocumento ai risparmiatori); sono anche previste la sanzione amministrativa da 10 a 100 quote e l'interdizione dagli uffici direttivi o con poteri di rappresentanza delle persone giuridiche e delle imprese per un minimo di sei mesi ed un massimo di tre anni[454]. Queste sanzioni amministrative si applicano solo in quei casi in cui la punibilità è esclusa, in quanto non sono superate determinate "soglie di alterazione" della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene. Proprio questa limitazione della responsabilità penale è criticata dagli organismi internazionali, i quali suggeriscono al nostro Paese di reprimere le irregolarità contabili con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive che non siano condizionate da queste soglie di punibilità. Un altro rilievo riguarda l'elemento del dolo intenzionale contenuto nelle due norme del codice civile: esse, infatti, dispongono che i soggetti attivi devono agire "con l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico". Ora, difficilmente questo requisito potrebbe essere soddisfatto da persone agenti nell'ambito di società non quotate, con conseguente esenzione da

[451] Cfr. *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 108 ss..
[452] Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 54 ss..
[453] Cfr. *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 111 ss..
[454] Per quanto riguarda le sanzioni applicabili alle persone giuridiche cfr. art. 25-*ter* d. lgs. 231/01.

responsabilità di questi soggetti. Gli organismi internazionali, dunque, raccomandano di non impostare le norme incriminatrici sulla distinzione fra società quotate e non[455]. Per quanto riguarda la procedibilità, se essa è d'ufficio per l'art. 2621 c.c., è invece a querela di parte (società, soci o creditori danneggiati) per l'art. 2622 c.c., salvo che si tratti di società quotate: ciò, ovviamente, fa sì che alcuni fatti possano non venire accertati e che i relativi autori possano non venire perseguiti. Infine, la natura contravvenzionale dell'art. 2621 c.c. e, in generale, le pene relativamente esigue, interferiscono negativamente sui termini di prescrizione, riducendoli.

8.8. La prescrizione

La prescrizione costituisce uno dei principali problemi del nostro sistema penale, in quanto lede l'efficacia e la dissuasività delle norme incriminatrici. Come si sa, l'art. 157 comma 1 c.p. dispone che "la prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria". Il secondo comma sancisce l'irrilevanza delle circostanze per il computo della durata della prescrizione, salvo "che per le aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e per quelle ad effetto speciale, nel qual caso si tiene conto dell'aumento massimo di pena previsto per l'aggravante". Ora, il delitto di concussione si prescrive in 12 anni, la corruzione, propria e impropria, in 6, la corruzione in atti giudiziari in 8, l'istigazione alla corruzione in 6[456]. Per quanto riguarda le persone giuridiche, l'art. 22 d. lgs. 231/01 così dispone: "1) Le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione

[455] Cfr. *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 113 ss. e *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 105 ss..

[456] Sono fatti salvi gli aumenti dei termini nei casi di sospensione e interruzione della prescrizione (artt 158 ss. c.p.). Cfr., in particolare, l'art. 161 c.p.: "1) La sospensione e l'interruzione della prescrizione hanno effetto per tutti coloro che hanno commesso il reato. 2) [...] in nessun caso l'interruzione della prescrizione può comportare l'aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere, della metà nei casi di cui all'articolo 99, secondo comma (recidiva aggravata, n.d.a.), di due terzi nel caso di cui all'articolo 99, quarto comma (recidiva reiterata, n.d.a.), e del doppio nei casi di cui agli articoli 102, 103 e 105 (abitualità nel delitto e professionalità nel reato, n.d.a.)".

del reato. 2) Interrompono la prescrizione la richiesta di applicazione di misure cautelari interdittive e la contestazione dell'illecito amministrativo a norma dell'articolo 59. 3) Per effetto della interruzione inizia un nuovo periodo di prescrizione. [...]".

Gli organismi internazionali sono unanimi nel ritenere *troppo brevi* i termini di prescrizione[457]. Il loro decorso, infatti, preclude l'accertamento dei fatti - che, per reati complessi come quelli di corruzione può richiedere tempi lunghi, posto che spesso questi reati vengono scoperti molto dopo la consumazione - e, in alcuni casi, impedisce addirittura di sanzionare un soggetto la cui responsabilità è stata acclarata durate il processo. Netto è il giudizio del GRECO sul punto: "*This is a significant shortcoming which clearly undermines the efficiency and credibility of criminal law as an indispensable instrument in the fight against corruption. Moreover, sanctions lose much of their dissuasive character where justice is so seriously delayed that the accused person has a very good chance of avoiding them altogether as a result of expiry of the limitation period*[458]".

L'impossibilità di giungere ad una condanna è anche nociva per l'applicabilità di quegli istituti che hanno come presupposto la condanna stessa: si pensi, per esempio, alla confisca, la quale rappresenterebbe un importantissimo strumento nella lotta contro la corruzione.

La *cronica lunghezza dei nostri processi* è sicuramente un elemento che amplifica gli effetti negativi della prescrizione, in quanto tanto maggiore è la durata dei procedimenti, tanti più termini prescrizionali possono decorrere e, quindi, tanto maggiore è il tasso di impunità[459]. A tal proposito si è affermato, con specifico riferimento alla corruzione: "*It is the combination of lengthy proceedings with short absolute SoL (Statute of Limitation,* n.d.a.*) for offences such as the falsification of*

---

[457] Cfr. *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 99 ss., *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 32 ss. e *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, cit., par. 115 ss..

[458] Cfr. *Evaluation Report on Italy*, 2009, cit., par. 54.

[459] Cfr. *Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU Countries*. *Transparency International*, novembre 2010, p. 41, consultabile al sito http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web.pdf, nel quale si afferma che, considerando i processi per ogni tipo di reato, in un caso su dieci non si arriva a condanna a causa della prescrizione.

balance sheets, the abuse of functions and trading in influence, as well as the lack of political will to close loopholes, which hamper the prosecution of corruption cases[460]".

Gli organismi internazionali, dunque, ritengono che una delle problematiche che maggiormente inficino la lotta italiana alla corruzione sia l'eccessiva brevità dei termini prescrizionali, dei quali è quindi richiesto con forza un allungamento[461]. In questo senso ha destato molta preoccupazione l'*iter* di approvazione del disegno di legge S. 1880 (c.d. "Processo/prescrizione breve") che, con l'intento di diminuire la durata dei processi, avrebbe accorciato anche la durata della prescrizione in diversi casi. E' anche suggerita la cessazione della differenziazione della disciplina in materia di prescrizione fra incensurati, recidivi (con recidiva aggravata o reiterata) e delinquenti abituali o professionali[462]. In definitiva, è ritenuta necessaria una riforma strutturale che permetta non solo di reprimere effettivamente i fatti di corruzione, ma anche di migliorare la percezione dei cittadini in merito all'efficacia dell'azione statale.

E' in quest'ottica, di portata generale e non limitata esclusivamente alla materia della prescrizione, che deve essere letto il giudizio finale del Rapporto GRECO del 2011: "*More needs to be done to effectively convey to the public at large the message that no impunity is tolerated in the fight against corruption; such a message must be based on concrete and determined actions*[463]".

---

460 Cfr. *Timed Out: Statutes of Limitation*, cit., p. 42.

461 Questa riforma non deve riguardare solo i termini di prescrizione applicabili alle persone fisiche, essendo necessaria una modifica della legislazione anche in riferimento a quelle giuridiche: in particolare dovrebbe essere rivisto l'art. 22 d. lgs. 231/01, in quanto in molti casi la notificazione della contestazione dell'illecito amministrativo (art. 22 comma 2 d. lgs. 231/01) non è effettuabile in tempo utile per interrompere la prescrizione, con conseguente decorso del termine prescrizionale quinquennale. Cfr. *Phase 3*. R*eport on Implementing the OECD*, cit., par. 106 ss..

462 Cfr. *Timed Out: Statutes of Limitation*, cit., p. 42.

463 Cfr. *Joint First and Second Evaluation Round*. C*ompliance Report on Italy*, cit., par. 115 ss..

CAPITOLO V

LA "PROPOSTA DI CERNOBBIO": SPUNTI PER LA RIFORMA

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. L'unificazione delle fattispecie di corruzione e l'abrogazione della norma incriminatrice della concussione - 3. La causa di non punibilità e l'inasprimento del trattamento sanzionatorio - 4. Altri contenuti della "Proposta di Cernobbio" - 5. L'importanza della "Proposta di Cernobbio" per la comprensione della riforma dei delitti di corruzione.

1. Premessa

Un importante contributo alla riflessione riguardante la riforma dei delitti di corruzione è rappresentato dalla c.d. "*Proposta di Cernobbio*"[464], elaborata sull'onda lunga dello scandalo "Tangentopoli" dai sostituti procuratori della Repubblica presso il Tribunale di Milano, dottori Gherardo Colombo, Piercamillo Davigo, Antonio Di Pietro, Francesco Greco, dai professori Oreste Dominioni, Domenico Pulitanò, Federico Stella e dall'avvocato Massimo Di Noia, e presentata ufficialmente il 14 settembre 1994, a Milano. Nonostante siano trascorsi diciotto anni dal giorno in cui tale proposta fu partorita - proposta che rappresenta forse il più importante sforzo dottrinale di contribuire alla riforma dei delitti di corruzione -, essa costituisce tuttora materiale di rilevante interesse, posto che le problematiche allora considerate possono essere ancora giudicate attuali, anche alla luce delle relativamente scarse innovazioni apportate alla nostra normativa anticorruzione dagli interventi legislativi susseguitisi a cavallo dell'anno 2000 (cfr., *supra*, III, 2.).

[464] Per consultare il testo integrale della proposta si veda *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 911 ss..

2. L'unificazione delle fattispecie di corruzione e l'abrogazione della norma incriminatrice della concussione

I capisaldi della Proposta possono essere individuati nell'*unificazione delle varie fattispecie di corruzione* (con l'eliminazione del delitto di concussione) e nella previsione di una particolare causa di non punibilità per chi denuncia spontaneamente il fatto, affiancata da un generale inasprimento delle sanzioni[465]. Sotto il primo profilo si consideri il contenuto dell'art. 1 della Proposta, rubricato "Corruzione", che dovrebbe sostituire l'attuale art. 317 c.p.:

> "1) È punito con la reclusione da quattro a dodici anni il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che riceve indebitamente per sé o per un terzo denaro o altra utilità o ne accetta la promessa in relazione al compimento, all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio, o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività.
>
> 2) La condanna importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici".

Risalta immediatamente il superamento della distinzione fra corruzione impropria e propria, nonché fra quella *antecedente* e quella *susseguente*[466], così come, aspetto fondamentale, l'estensione della responsabilità penale anche ai casi in cui l'indebita utilità sia data o promessa non in relazione ad uno specifico atto del pubblico agente, ma "*alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività*": in questa prospettiva, si sanzionerebbe l'ipotesi in cui il privato benefici di un asservimento delle funzioni proprie del pubblico agente, cioè, in sostanza, si reprimerebbe la possibilità che il privato abbia alle sue dipendenze, "a libro paga", un pubblico agente, circostanza che, nel contesto di corruzione sistemica sempre più diffuso in Italia, appare sempre più rilevante[467]. Viene inoltre proposta la piena equiparazione dei fatti posti in essere dai pubblici ufficiali e dalle persone incaricate di un pubblico servizio, senza che possa operare una riduzione di pena a beneficio di queste ultime. Infine, viene suggerita l'*abrogazione della norma incriminatrice della concussione* - che, come

---

[465] Cfr. *Note illustrative di proposte in materia di corruzione e di illecito finanziamento di partiti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 919 ss., F. STELLA, *La "filosofia" della proposta anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 937 ss., D. PULITANÒ, A*lcune risposte alle critiche verso la Proposta*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 948 ss..

[466] Cfr. A. MANNA, *Corruzione e finanziamento illecito ai partiti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 129.

[467] Cfr. A. SPENA, *Il "turpe mercato": teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Milano, 2003, p. 144 ss..

evidenziato dai sostenitori della Proposta, non trova eguali nelle legislazioni degli altri Paesi[468] -, riconducendo la sua fattispecie induttiva nel campo di applicazione del formulato art. 1 e la sua fattispecie costrittiva nell'alveo della norma incriminatrice della estorsione (art. 629 c.p.), in relazione alla quale si suggerisce l'introduzione di una aggravante "se la violenza o minaccia è commessa da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti alla sua qualità o alle sue funzioni" (art. 3 comma 3 della "Proposta di Cernobbio").

La scelta di equiparare il trattamento sanzionatorio di ipotesi tra loro indubbiamente diverse, viene giustificata sulla base di esigenze di giustizia sostanziale, "posto che tutte le ipotesi considerate presentano […] un tratto fondamentale comune, cioè la *strumentalizzazione del ruolo pubblico per l'ottenimento di compensi indebiti*[469]": questa considerazione, secondo gli autori della Proposta, permetterebbe di associare ai vari casi ricompresi nell'art. 1 una medesima gravità, rimanendo comunque possibile parametrare la severità della sanzione alla fattispecie concreta, decidendo di irrogare, a seconda dei casi, una pena più vicina al minimo o al massimo edittale.

L'eliminazione delle distinzioni fra le varie tipologie di corruzione, unitamente alla abrogazione della norma incriminatrice della concussione, avrebbe poi il merito di *semplificare* notevolmente l'attività di qualificazione giuridica svolta dagli operatori del diritto, estremamente complessa e dispendiosa di risorse nella nostra materia, soprattutto in riferimento alla distinzione fra corruzione e concussione, come risulta sovente dalla prassi[470].

La riconduzione della concussione per induzione all'ipotesi generale di corruzione - per la quale sarebbe punibile, come vedremo fra breve, anche il privato -, avrebbe come conseguenza quella di pretendere da parte di quest'ultimo un'effettiva partecipazione nella lotta al fenomeno corruttivo, dovendo egli

[468] Cfr. D. PULITANÒ, A*lcune risposte alle critiche verso la Proposta*, cit., p. 948 ss..

[469] Cfr. *Note illustrative di proposte in materia di corruzione e di illecito finanziamento di partiti*, cit., p. 921.

[470] Cfr. *Note illustrative di proposte in materia di corruzione e di illecito finanziamento di partiti*, cit., p. 921 ss. e D. PULITANÒ, A*lcune risposte alle critiche verso la Proposta*, cit., p. 949.

respingere la pressione illecita esercitata dal pubblico agente e denunciare il fatto alle autorità competenti, pena il riconoscimento della sua disponibilità a cooperare all'indebolimento dell'attività amministrativa, al quale non potrebbe che seguire una sanzione. Questa prospettiva è stata critica in dottrina, in quanto richiederebbe al privato di diventare un "militante della giustizia", dovendo collaborare attivamente alla lotta contro la corruzione: la richiesta di "eroismo" del privato, il quale dovrebbe autonomamente reagire ad una pressione illecita, nasconderebbe la pavidità e l'incapacità dell'ordinamento di contrastare il fenomeno criminale e di proteggere i cittadini dagli abusi dei pubblici agenti[471].

Ovviamente, come si è accennato, la Proposta sancisce anche la punibilità del privato. In questo caso, però, la pena è sensibilmente ridotta rispetto a quella prevista per il pubblico agente, in quanto solo quest'ultimo ha un particolare dovere di fedeltà nei confronti della Pubblica Amministrazione, la cui violazione rende più grave il delitto di corruzione passiva. Ecco il testo dell'art. 2 della Proposta ("Pene per il corruttore"), che dovrebbe sostituire l'attuale art. 318 c.p.:

> "È punito con la reclusione da tre a otto anni chiunque dà o promette indebitamente a un pubblico ufficiale o a un incaricato di pubblico servizio denaro o altra utilità non dovuti, in relazione al compimento, all'omissione o al ritardo di un atto dell'ufficio, ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività".

3. La causa di non punibilità e l'inasprimento del trattamento sanzionatorio

Il secondo caposaldo della "Proposta di Cernobbio" è rappresentato, come si è accennato, dalla *previsione di una causa di non punibilità* per il corruttore o per il corrotto che denunci spontaneamente il fatto illecito, fornendo indicazioni utili per l'individuazione degli altri responsabili, prima che la notizia di reato sia iscritta a suo carico nel registro generale e comunque entro tre mesi dalla commissione del fatto. Si veda, a tal proposito, il contenuto dell'art. 10 della Proposta ("Causa di non punibilità per la corruzione"), che dovrebbe sostituire l'attuale art. 321 c.p.:

> "1) Non è punibile chi abbia commesso il fatto previsto dall'art. 317 (art. 1 della Proposta,

[471] Cfr. F. SGUBBI, *Considerazioni critiche sulla proposta anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 944.

n.d.a.) o dall'art. 318 (art. 2 della Proposta, n.d.a.) qualora, prima che la notizia di reato sia stata iscritta a suo carico nel registro generale, e comunque entro tre mesi dalla commissione del fatto, spontaneamente lo denunci, fornendo indicazioni utili per individuare altri responsabili.

2) La non punibilità del corrotto è altresì subordinata alla condizione che egli, entro tre mesi dalla commissione del fatto, versi o renda comunque irrevocabilmente disponibile all'autorità giudiziaria una somma pari a quanto ricevuto, ovvero, per la parte in cui la somma che sia stata utilizzata nell'interesse altrui o versata ad altri, dia indicazioni che consentano di individuare l'effettivo beneficiario.

3) La non punibilità del corruttore è altresì subordinata alla condizione che egli, entro tre mesi dalla commissione del fatto, versi o renda comunque irrevocabilmente disponibile all'autorità giudiziaria una somma pari a quanto versato".

La finalità principale perseguita da questa norma sarebbe quella di *rompere l'omertà* che avvolge il fenomeno corruttivo[472]. Esso, come si sa (cfr., *supra*, Introduzione, 1.), è caratterizzato da un'elevatissima "cifra oscura", cioè da un elevatissimo numero di fatti non scoperti e, quindi, non puniti: ciò è dovuto principalmente alla difficoltà di trovare tracce utili all'individuazione del reato, posto che difficilmente vi sono vittime consapevoli o terzi pronti a denunciare il fatto, il quale, inoltre, è fondato su una stretta connivenza fra le parti del *pactum sceleris*, accomunate da interessi convergenti. E' proprio in questo contesto, dunque, che si inserisce la suggerita causa di non punibilità. Essa, consentendo ad uno o più soggetti attivi di uscire impunemente (per lo meno sul piano penale) dall'accordo criminale, avrebbe il merito di introdurre un fattore di insicurezza per le parti, le quali non potrebbero più fare sicuro affidamento sulla comunanza di interessi e sull'omertà che circonda il *pactum sceleris*, dovendo al contrario sempre temere la delazione della controparte e dovendo, conseguentemente, ponderare con maggiore prudenza la decisione di stipulare un accordo corruttivo.

La finalità di prevenzione generale sarebbe perseguita anche attraverso un netto *inasprimento delle pene* che, come abbiamo visto, potrebbero raggiungere i 12 anni di reclusione per il corrotto e gli 8 anni per il corruttore. A questo trattamento sanzionatorio l'art. 5 della Proposta, il cui contenuto sostituirebbe l'attuale art. 319 c.p., aggiungerebbe sia la previsione della confisca obbligatoria - ordinata con la sentenza di condanna o con quella di cui all'art. 444 c.p.p. per il reato di cui al nuovo

[472] Cfr. *Note illustrative di proposte in materia di corruzione e di illecito finanziamento di partiti*, cit., p. 926 ss. e F. STELLA, *La "filosofia" della proposta anticorruzione*, cit., p. 937 ss..

art. 317 c.p. - "di una somma pari a quanto ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio"[473], sia la previsione di una misura di riparazione patrimoniale - anch'essa obbligatoria nei casi di sentenza di condanna o di sentenza *ex* art. 444 c.p.p. per il delitto di cui al nuovo art. 318 c.p. - consistente nel "pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto versato al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio a titolo di riparazione pecuniaria a favore dell'amministrazione cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio appartiene", fatto salvo il diritto al risarcimento del danno e riconosciuta la responsabilità solidale della persona, fisica o giuridica, nel cui interesse sia stato commesso il reato. L'inasprimento sanzionatorio non si limiterebbe, inoltre, al piano del diritto sostanziale, ma anche a quello processuale, attraverso una modifica del vigente art. 275 comma 3 c.p.p. che consentirebbe, in presenza dei richiesti gravi indizi di colpevolezza, di costituire una presunzione relativa di sussistenza delle esigenze cautelari nei delitti di corruzione passiva ed attiva, dalla quale deriverebbe l'applicazione obbligatoria della custodia cautelare in carcere, misura che, come è ovvio, non rappresenta una sanzione in senso tecnico, ma che è fornita di una decisiva efficacia deterrente nei confronti della generalità dei consociati ed, in particolar modo, dei c.d. "colletti bianchi", i quali vedrebbero sporcata la loro immagine dalla detenzione in carcere (art. 9 della Proposta). Infine, consapevoli del rilevantissimo ruolo ricoperto dalla prescrizione nella capacità di individuare e perseguire i delitti di corruzione, i sostenitori della proposta hanno formulato un nuovo art. 320 c.p., il cui primo comma disporrebbe che "se il delitto di cui all'articolo 318 c.p. (art. 2 della Proposta, n.d.a.) è stato commesso per ottenere l'occultamento o il mancato perseguimento di reati, il termine di prescrizione dei reati occultati ricomincia a decorrere dal momento della consumazione del delitto predetto" (art. 6 della Proposta)[474].

---

[473] Si veda l'art. 322-*ter* c.p., introdotto dopo la formulazione della "Proposta di Cernobbio".

[474] Completano l'analisi del nuovo trattamento sanzionatorio sviluppato l'art. 3 comma 1 della Proposta, il cui contenuto dovrebbe costituire il nuovo art. 318-*bis* c.p., e l'art. 7 della Proposta, il cui contenuto dovrebbe sostituire l'attuale art. 323-*bis* c.p..

> "Art. 318-*bis* c.p. (Circostanze aggravanti)
> 1) La pena prevista dall'art. 317 (art. 1 della Proposta, n.d.a.) è aumentata fino alla metà se il

La causa di non punibilità e l'inasprimento sanzionatorio si pongono come i due pilastri fondamentali del disegno general-preventivo tracciato dalla Proposta, il quale si propone di inserire un fattore di insicurezza all'interno del patto corruttivo: "per chi pensi di entrare in un patto corruttivo, la minaccia legale di pene più severe si lega alla prospettiva di poter essere impunemente denunciato dal correo: pena più severa e causa di non punibilità, *coordinandosi fra loro*, concorrono a creare le condizioni per un più efficace funzionamento preventivo (dissuasione dall'entrare in accordi illeciti) del sistema penale[475]".

Certamente, la previsione di una causa di non punibilità per una o più parti del *pactum sceleris* potrebbe risultare in contrasto con il comune senso di giustizia, frustrando il "bisogno" di sanzione avvertito dalla collettività. Tuttavia, senza voler indugiare ulteriormente sull'efficacia general-preventiva di questo istituto, si potrebbe evidenziare l'utilità da esso garantita, attraverso la collaborazione del "pentito" con le autorità inquirenti, nell'individuazione e nella repressione dei diversi ed articolati fatti di corruzione, che costituisce, forse, la più forte ragione a sostegno della causa di non punibilità, la quale del resto, per sua stessa natura, è espressione di una valutazione del Legislatore fondata sul concetto di "opportunità"[476]. La tempestività e la spontaneità della confessione, inoltre, potrebbero indurre a ritenere che la causa di non punibilità sia sostanzialmente equiparabile ad un adempimento tardivo del precetto violato, concretizzandosi, così, in un'espressione della funzione rieducativa assegnata dall'art. 27 comma 3 Cost. al sistema penale[477]. Infine, a chi ha avanzato la possibilità, sempre per assecondare maggiormente il "bisogno" di pena della collettività, di sostituire la causa di non punibilità con una diminuzione del

---

fatto è commesso da un magistrato, da un militare in carriera, da un funzionario o da un agente di polizia, da un rappresentante diplomatico o consolare all'estero.

2) La pena prevista dall'art. 318 (art. 2 della Proposta, n.d.a.) è aumentata fino alla metà se la dazione o la promessa è a favore di uno dei soggetti di cui al primo comma".

"Art. 323-*bis* c.p. (Circostanza attenuante)

1) Sei fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 317 (art. 1 della Proposta, n.d.a.), 318 (art. 2 della Proposta, n.d.a.), 322 (modificato dall'art. 15 della Proposta, n.d.a.) e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite sino alla metà".

[475] Cfr. D. PULITANÒ, A*lcune risposte alle critiche verso la Proposta*, cit., p. 953.

[476] Cfr. G. MARINUCCI - E.DOLCINI, *Manuale di Diritto Penale. Parte Generale*, cit., p. 313.

[477] Cfr. D. PULITANÒ, A*lcune risposte alle critiche verso la Proposta*, cit., p. 953.

trattamento sanzionatorio è stato risposto che "non serve a nulla la proposta di uno sconto di pena per chi confessa: è impensabile che un imprenditore, o un ministro, o un presidente di un ente pubblico vadano a denunciare il fatto di cui sono coautori, sapendo che saranno condannati, sia pure con lo sconto; si sa che uno dei beni più preziosi dei colletti bianchi è l'immagine, che sarebbe brutalmente distrutta da una condanna[478]".

Importante, per scongiurare abusi nella concessione della causa di non punibilità, è poi la previsione, contenuta nell'art. 3 comma 2 della Proposta, di una circostanza aggravante della *calunnia*, ai sensi della quale la pena prevista dall'art. 368 c.p. dovrebbe essere raddoppiata qualora il fatto sia commesso in una dichiarazione rilevante ai sensi dell'art. 321 c.p. (art. 10 della Proposta).

4. Altri contenuti della "Proposta di Cernobbio"

Da segnalare poi, per completare l'esame dei contenuti della "Proposta di Cernobbio", il tentativo di riforma del delitto di millantato credito, che l'art. 4 della Proposta rinomina "vantato credito". Le novità elaborate riguardano soprattutto un irrigidimento del trattamento sanzionatorio. Ecco il testo della nuova formulazione dell'art. 346 c.p., come suggerita dai sostenitori della Proposta:

> "1) Chiunque, vantando credito presso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, ovvero adducendo di doverne comprare il favore o doverne soddisfare le richieste, fa dare o promettere a sé o ad altri denaro o altra utilità come prezzo della propria mediazione o come remunerazione per il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni.
>
> 2) La pena è aumentata fino alla metà se il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio nei confronti del quale è vantato il credito o al quale è destinato il denaro o l'altra utilità è un magistrato, un militare in carriera, un funzionario o agente di polizia o un rappresentante diplomatico o consolare all'estero.
>
> 3) La pena è diminuita fino alla metà se il fatto è di particolare tenuità".

Anche dell'art. 322 c.p. (istigazione alla corruzione) viene proposta una modifica, la quale ha la finalità di coordinare questa fattispecie ai nuovi delitti di cui agli artt. 317 e 318 c.p.. Ecco il testo dell'art. 322 c.p., come formulato nell'art. 15 comma 2 della Proposta:

[478] Cfr. F. STELLA, *La "filosofia" della proposta anticorruzione*, cit., p. 938.

"1) Chiunque offre o promette denaro o altra utilità non dovuti a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio, per indurlo a compiere, a omettere o a ritardare un atto del suo ufficio ovvero a compiere un atto contrario ai doveri di ufficio o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita dall'art. 318 (art. 2 della Proposta, n.d.a.), ridotta di un terzo.

2) Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività, sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità da parte di un privato soggiace, qualora la sollecitazione non sia accolta, alla pena prevista dall'art. 317 c.p. (art. 1 della Proposta, n.d.a.), ridotta di un terzo".

Nell'impianto delle incriminazioni sviluppato nella "Proposta di Cernobbio" non trovano spazio gli art. 317-*bis*, 319-*bis* e 319-t*er* c.p., dei quali si suggerisce l'abrogazione (art. 15 comma 3 della Proposta).

5. L'importanza della "Proposta di Cernobbio" per la comprensione della riforma dei delitti di corruzione

La "Proposta di Cernobbio", seppur ormai risalente, costituisce un importante punto di riferimento per la comprensione delle esigenze e delle direttrici che devono guidare il percorso di riforma dei delitti di corruzione. In particolare, chiara è l'avvertita necessità di semplificare il lavoro qualificatorio degli operatori del diritto, problematica alla quale si è cercato di porre rimedio nella Proposta, forse in modo troppo radicale, attraverso l'unificazione delle varie fattispecie di corruzione e l'abrogazione della norma incriminatrice della concussione, la cui fattispecie, ad ogni modo, è stata divisa, come abbiamo visto, nelle due fondamentali ipotesi di concussione mediante induzione e di concussione mediante costrizione, scelta di politica del diritto che, come vedremo (cfr., *infra*, VI, 4.1.1.), contraddistinguerà anche la nostra riforma. Altra esigenza importante, avvertita anche oggi (cfr., *infra*, VI, 4.2.1.), è quella di svincolare la possibilità di reprimere i fatti di corruzione dall'individuazione di un atto, conforme o contrario ai doveri d'ufficio, ben individuato: così facendo si faciliterebbe la punibilità di fenomeni corruttivi aventi un carattere articolato, sistemico o sistematico, rispetto ai quali potrebbe risultare evidente la struttura criminale, ma ardua l'individuazione di un singolo atto oggetto dell'accordo corruttivo. Ancora, rilevante è il tentativo, realizzato attraverso la previsione di una causa di non punibilità, di disgregare il sodalizio criminale e, al

contempo, di assicurarsi la collaborazione di "pentiti" per lo svolgimento delle indagini, problematica, questa, che travalica i confini della nostra materia, ponendosi come tematica centrale di molte aree del diritto penale. Infine, centrale è l'avvertita necessità di inasprire il trattamento sanzionatorio, anche per i risvolti che questa scelta avrebbe sui termini di prescrizione.

Comunque si giudichi la "Proposta di Cernobbio" - la quale, nonostante abbia risentito del particolare clima sviluppatosi nel periodo immediatamente successivo a "Tangentopoli"[479], durante il quale forti erano le istanze volte a richiedere una maggiore severità e fermezza della risposta statale nei confronti del fenomeno corruttivo - è indubbio che essa costituisca anche oggi un importante punto di riferimento per la comprensione e la valutazione di ogni riforma in materia di corruzione.

[479] Cfr. G. M. FLICK, *Come uscire da Tangentopoli: ritorno al futuro o cronicizzazione dell'emergenza?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 945 ss..

CAPITOLO VI

LA RIFORMA DEI DELITTI DI CORRUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il percorso parlamentare della riforma dei delitti di corruzione - 3. I contenuti di natura preventiva-amministrativa (cenni) - 4. I contenuti di natura penalistica - 4.1. La concussione - 4.1.1. La costrizione, l'induzione e la punibilità del privato - 4.1.2. L'incaricato di un pubblico servizio - 4.1.3. Il trattamento sanzionatorio - 4.2. La corruzione - 4.2.1. La corruzione per l'esercizio della funzione ed il suo rapporto con la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio - 4.2.2. L'estensione della portata soggettiva delle norme incriminatrici: l'eliminazione dei riferimenti all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato - 4.2.3. Il trattamento sanzionatorio - 4.3. Il traffico di influenze illecite - 4.3.1. I contenuti dell'art. 346-*bis* c.p. - 4.3.2. I rapporti tra traffico di influenze illecite e millantato credito - 4.3.3. Il trattamento sanzionatorio - 4.4. La corruzione tra privati - 4.4.1. Le (poche) novità del riformato art. 2635 c.c. - 4.4.2. Le (molte) occasioni perse (per ora) dal Riformatore - 4.4.3. Il trattamento sanzionatorio - 4.5. Altri contenuti di natura penalistica - 5. Un bilancio complessivamente positivo.

1. Premessa

In questo lavoro si sono analizzate le norme incriminatrici dei delitti di corruzione, delle quali sono state evidenziate le più importanti criticità, derivino esse dal tenore letterale delle disposizioni o dalle soluzioni interpretative fatte proprie da dottrina e giurisprudenza (cfr., *supra*, I); sono state anche individuate le fonti internazionali che pongono obblighi incriminatori in materia di corruzione e ne sono stati delineati i principali contenuti (cfr., *supra*, II); si è dato conto dell'attività di adeguamento a tali obblighi incriminatori sviluppata dal nostro Legislatore (cfr., *supra*, III); ci si è poi confrontati con le valutazioni elaborate dagli organismi internazionali sulla normativa italiana anticorruzione (cfr., *supra*, IV); infine, è stato esaminato uno dei più importanti sforzi dottrinali volto a migliorare il sistema degli strumenti repressivi del fenomeno corruttivo (cfr., *supra*, V): dopo aver acquisito tutto questo materiale, è giunto finalmente il momento di utilizzarlo per meglio comprendere i contenuti della riforma dei delitti di corruzione.

2. Il percorso parlamentare della riforma dei delitti di corruzione

Il disegno di legge n. S. 2156-B, intitolato "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", è, nel momento in cui si pubblica questo lavoro, sottoposto all'esame delle commissioni presso il Senato della Repubblica.

L'*iter legis* della riforma dei delitti di corruzione inizia il 4 maggio 2010 con la presentazione del Disegno di legge[480] al Senato della Repubblica da parte del Ministro della Giustizia Alfano, di concerto con i ministri Maroni, Bossi, Calderoli e Brunetta. Il Disegno di legge, cui viene assegnato il numero *S. 2156*, assorbe numerose altre proposte di legge giacenti nel ramo del Parlamento e precisamente le numero S. 2044, S. 2164, S. 2168, S. 2174, S. 2340 e S. 2346. I contenuti dell'atto sottoposto all'esame del Senato della Repubblica sono fortemente incentrati sul versante preventivo-amministrativo[481]: le uniche innovazioni di carattere penalistico riguardano un (lieve) inasprimento del trattamento sanzionatorio (art. 12 del Disegno di legge) dei delitti di corruzione. Il Disegno di legge, modificato in alcune sue parti, ma non nei contenuti penalistici (art. 9 del Disegno di legge modificato), viene approvato[482] dal Senato della Repubblica il 15 giugno 2011 e trasmesso alla Camera dei deputati il giorno successivo.

Al Disegno di legge, che assorbe le proposte di legge numero C. 3380, C. 3850, C. 4382, C. 4501, C. 4516 e C. 4906, viene assegnato il numero *C. 4434*. I contenuti penalistici del testo sono notevolmente arricchiti dall'emendamento governativo n. 9500 presentato il 17 aprile 2012 dal Ministro della Giustizia Severino alle Commissioni Riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (giustizia) in sede referente[483]. Il 14 giugno 2012 la Camera

---

480 Il testo originario del disegno di legge n. 2156, non ancora modificato dal Senato della Repubblica, è consultabile al sito http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00478940.pdf.

481 Cfr. F. PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Diritto Penale Contemporaneo. Rivista Trimestrale*, Milano, 2012, 1, p. 227 ss., consultabile al sito http://www.penalecontemporaneo.it/foto/35692012_1_DPC_TRIMESTRALE.pdf.

482 Il testo del disegno di legge n. 2156 approvato dal Senato della Repubblica è consultabile al sito http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00576576.pdf. Si veda anche, per un confronto con il testo approvato dalla Camera dei deputati, *infra*, Allegato I.

483 Il testo dell'emendamento n. 9500 è consultabile al sito http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2012/04/17/0102.pdf.

dei deputati approva il disegno di legge n. C. 4434, ampliando le disposizioni di natura preventiva ed amministrativa ed accogliendo - salvo poche modifiche, le più importanti delle quali riguardano il traffico di influenze illecite - le innovazioni di carattere penalistico (artt. 19, 20, 21 del Disegno di legge) introdotte dal citato emendamento governativo[484].

Il 15 giugno 2012 il Disegno di legge viene ritrasmesso al Senato della Repubblica, dove, con il numero *S. 2156-B*, è attualmente sottoposto all'esame delle commissioni.

Il mutamento del clima politico registrato dopo l'avvento del c.d. "Governo tecnico"- nonostante i rischi di drammatiche regressioni alle dinamiche degli ultimi anni siano sempre esistenti - lascia ben sperare sulla possibilità che, finalmente, la riforma dei delitti di corruzione possa essere approvata e diventare quindi vigente nel nostro ordinamento, anche alla luce del fatto che la lotta alla corruzione sembra essere una delle priorità del nuovo Ministro della Giustizia[485].

Per il momento, le nostre riflessioni non potranno che fondarsi sul testo approvato dalla Camera dei deputati il 14 giugno 2012, indicato ora al Senato della Repubblica con il numero S. 2156-B.

3. I contenuti di natura preventiva-amministrativa (cenni)

La maggior parte delle norme del disegno di legge S. 2156-B ha contenuto preventivo-amministrativo: esse sono collegate più o meno direttamente con il fenomeno corruttivo. A queste norme saranno dedicati solo alcuni cenni, dal momento che le finalità di questa trattazione impongono di concentrare l'attenzione sulle questioni di rilevanza penalistica della riforma, le quali, del resto, costituiscono il vero cuore della stessa e l'oggetto delle più accese dispute a livello parlamentare e dottrinale. Ecco, dunque, le principali novità di natura preventiva-amministrativa:

- in primo luogo, la riforma si impegna a dare piena attuazione all'art. 6 della

[484] Il testo del disegno di legge n. 4434 approvato dalla Camera dei deputati è consultabile al sito http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00664986.pdf. Si veda anche *infra*, Allegato I.

[485] Cfr. *Corriere della Sera*, domenica 12 agosto 2012, p. 8, *la Repubblica*, lunedì 3 settembre 2012, p.. 3 e *Corriere della Sera*, lunedì 10 settembre 2012, cit., p. 12.

Convenzione di Merida, stipulata in ambito ONU (cfr., *supra*, II, 2.10. e III, 2.4.) - oltre che agli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, in materia di specializzazione delle autorità preposte alla lotta alla corruzione e di cooperazione fra le autorità nazionali - attraverso l'individuazione nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 d. lgs. 150/09 (in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) e successive modificazioni, dell'*Autorità nazionale anticorruzione*, incaricata di svolgere attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione. Tale Autorità deve collaborare con il Dipartimento della funzione pubblica e con le altre amministrazioni centrali; in particolare, l'Autorità nazionale anticorruzione ha competenza per l'approvazione del Piano nazionale anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, mentre le amministrazioni centrali devono definire un piano di prevenzione della corruzione (art. 1 DDL S. 2156-B). Sono anche indicate le modalità di finanziamento della Commissione (art. 2 DDL S. 2156-B);

- la riforma si preoccupa di incrementare il livello di *trasparenza* dell'attività amministrativa, soprattutto in riferimento ai procedimenti amministrativi, anche attraverso una delega al Governo per il riordino della materia. Sono anche previste disposizioni riguardanti l'arbitrato (art. 3 DDL S. 2156-B). Inoltre, sempre al fine di migliorare la trasparenza nella Pubblica Amministrazione, per garantire l'esercizio imparziale delle relative funzioni e di rafforzare la separazione e la reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi, si prevede "una sorta di censimento delle posizioni dirigenziali attribuite a persone individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico, senza procedure pubbliche di selezione[486]"

[486] Cfr. *Scheda di lettura: Disegno di legge A. S. n. 2156-B "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Il testo modificato dalla Camera dei deputati*, 2012, p. 12, consultabile al sito http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2012/Dossier_371.pdf.

(art. 6 DDL S. 2156-B);

- diverse sono le modifiche apportate alla *l. 241/90* ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"). In particolare, le novelle riguardano gli obblighi dei soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative (art. 4 DDL S. 2156-B), la motivazione semplificata del provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo (art. 5 DDL S. 2156-B), il conflitto di interessi (art. 7 DDL S. 2156-B) e la motivazione degli accordi integrativi o sostituivi del provvedimento (art. 9 DDL S. 2156-B);
- numerosi sono gli interventi che incidono sul d. *lgs. 165/01* ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"). In particolare, viene modificato significativamente l'art. 53 del citato decreto legislativo ("Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi"), così come viene sostituito l'art. 54 sul codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che deve essere definito dal Governo, e inserito l'art. 35-*bis* sulla prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici (art. 8 DDL S. 2156-B);
- fondamentale è l'introduzione di una norma a tutela dei c.d. "*whistleblowers*", cioè di quei dipendenti pubblici che denunciano illeciti all'interno della Pubblica Amministrazione (art. 12 DDL S. 2156-B). Per la rilevanza della questione, pare il caso di riportare il testo completo dell'art. 54-*bis* ("Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"), che viene inserito nel citato d. lgs. 165/01:

> "1) Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.
>
> 2) Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la

contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

3) L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

4) La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (norme in materia di accesso ai documenti amministrativi, n.d.a.)";

- il Disegno di legge contiene una delega al Governo per l'adozione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della nostra legge, di un decreto legislativo volto a definire gli *illeciti* e le *sanzioni disciplinari* correlate al superamento dei termini previsti per i procedimenti amministrativi (art. 10 DDL S. 2156-B). La riforma contiene anche un'altra delega al Governo, il quale, sempre entro il termine di sei mesi, deve elaborare uno o più decreti legislativi finalizzati a modificare la disciplina in materia di attribuzione di *incarichi dirigenziali* e di *responsabilità amministrativa di vertice* nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative o attività di produzione di beni e servizi a favore di amministrazioni pubbliche o che gestiscono servizi pubblici (art. 11 DDL S. 2156-B);
- il Disegno di legge contiene anche una disposizione che disciplina l'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di *infiltrazione mafiosa*, di quelle imprese particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa (art. 13 DDL S. 2156-B);
- la riforma si preoccupa, modificando l'art. 135 comma 1 ("Risoluzione del contratto per reati accertati e per decadenza dell'attestazione di qualificazione") del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (d. lgs. 163/06), di rendere la sentenza definitiva di condanna per, tra gli altri, uno dei delitti di corruzione una delle cause di *risoluzione* del *contratto con l'appaltatore* (art. 14 DDL S. 2165-B);
- fondamentale è la disposizione del Disegno di legge che estende l'obbligo

di applicare le norme contenute nel testo legislativo in esame (in particolare, gli articoli da 1 a 13) anche alle *Regioni*, alle *Province*, ai *Comuni*, alle *Comunità montane* e ai loro *consorzi* e *associazioni*. In particolare, gli adempimenti più importati - che sono richiesti anche agli enti di diritto privato sottoposti al controllo dei soggetti pubblici - riguardano la definizione del piano triennale di prevenzione della corruzione, l'adozione di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici ai sensi del nuovo art. 53,comma 3-*bis* d. lgs. 165/01 e l'adozione del codice di comportamento di cui al nuovo art. 54 comma 5 d. lgs. 165/01. Inoltre, gli adempimenti attuativi sono richiesti anche in riferimento agli emanandi decreti legislativi delegati (art. 15 DDL S. 2156-B);

- modificando l'art. 1 l. 20/94 ("Disposizione in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"), la riforma, tra le altre cose, quantifica il *danno di immagine* - subito dalla Pubblica Amministrazione e derivante dalla commissione di un reato contro la stessa Pubblica Amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato -, da valutare nel giudizio di responsabilità del dipendente, nel doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità da quest'ultimo illecitamente percepita, salva prova contraria (art. 16 DDL S. 2156-B);
- un'ulteriore delega al Governo, da attuarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore della nostra legge, riguarda l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di *incandidabilità* e di *divieto di ricoprire cariche elettive* (fra le quali sono annoverate quelle di deputato e di senatore) *e di governo* conseguente a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, fra i quali spiccano, per determinate ipotesi, quelli compresi nel Libro II, Titolo II, Capo I del codice penale, sanzionati con pene superiori ai 2 anni di reclusione (art. 17 DDL S. 2156-B);
- la riforma detta anche una disciplina più stringente in materia di *collocamento fuori ruolo* dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili e degli avvocati e procuratori dello Stato. In particolare, la durata del

collocamento fuori ruolo non può superare i cinque anni consecutivi ed i dieci complessivi, dovendo, inoltre, tra un collocamento fuori ruolo e l'altro, trascorrere un minimo di cinque anni. Novità sono introdotte anche in relazione al trattamento economico dei soggetti fuori ruolo (art. 18 DDL S. 2156-B);

Come si può desumere dal confronto di questi contenuti con quanto detto in relazione alle valutazioni degli organismi internazionali sulla normativa italiana anticorruzione di natura preventiva-amministrativa (cfr, *supra*, IV, 7.), la riforma cerca di superare alcune delle più importanti criticità che affliggono il nostro ordinamento (trasparenza, protezione dei *whistleblowers*, etc.): ovviamente solo l'applicazione pratica delle nuove norme, così come la successiva elaborazione dei decreti legislativi, potrà fornire gli elementi necessari per giudicare la bontà delle innovazioni portate dalla novella.

4. I contenuti di natura penalistica

Esaurita questa breve ricognizione dei contenuti di natura preventiva-amministrativa, è finalmente giunto il momento di addentrarsi nella disciplina penalistica sviluppata nel disegno di legge S. 2156-B. Gli articoli che maggiormente interessano sono il 19 ("modifiche al codice penale") ed il 20 ("modifica dell'articolo 2635 del codice civile"): le norme successive si preoccupano poi di adeguare varie disposizioni del nostro ordinamento alle novità della riforma.

4.1. La concussione

Come abbiamo visto, il Codice Rocco ha superato la differenziazione del trattamento sanzionatorio tra concussione per costrizione e concussione attuata con frode, fattispecie distinte nel Codice Zanardelli e poi unificate nella codificazione del 1930 (cfr., *supra*, I, 4.2.): il vigente art. 317 c.p., infatti, punisce con la reclusione da 4 a 12 anni "il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, *costringe* o *induce* taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro od altra utilità". Questa equiparazione di

fattispecie, oltre a conferire alla norma incriminatrice della concussione una portata *ampia*, ha permesso di sanzionare in modo analogo (*rectius*, ha permesso al giudice di irrogare una pena orientando la sua valutazione all'interno di una cornice edittale analoga) ipotesi tra loro diverse. Proprio l'intrinseca diversità delle due fattispecie assume ancora maggior rilievo se si considera che l'art. 317 c.p. non prevede la *punibilità* del *soggetto che conferisce l'utilità indebita* (cfr., *supra*, I, 4.1.), circostanza che ha destato grande preoccupazione presso gli organismi internazionali incaricati di valutare la normativa italiana anticorruzione (cfr., *supra*, IV, 8.3.): infatti, se può risultare comprensibile, forse perfino giustificata, la mancata previsione di una responsabilità penale per il privato che sia costretto alla dazione o alla promessa dell'utilità indebita, molti più dubbi sorgono sulla bontà della vigente disciplina nelle ipotesi di induzione, fattispecie dai confini non ben definiti (cfr., *supra*, I, 4.2.2.) e difficilmente distinguibile dalla corruzione, poiché è complicato qualificare il rapporto che si viene a creare tra il pubblico agente ed il privato, potendo quest'ultimo, nella realtà dei fatti, non trovarsi in un rapporto di reale soggezione rispetto al primo, ma piuttosto, su un piano paritetico, di vera e propria partecipazione all'accordo criminale. Proprio le *difficoltà qualificatorie* di queste fattispecie, tra l'altro, hanno suggerito a parte della dottrina di superare la distinzione fra concussione e corruzione, attraverso l'unificazione delle due ipotesi in un unico reato (cfr., *supra*, V, 2.).

Il disegno di legge S. 2156-B sembra aver tenuto in considerazione buona parte delle osservazioni appena riportate. La riforma va a separare le due ipotesi di concussione mediante costrizione e di concussione mediante induzione, andando a sviluppare due *autonome incriminazioni*, individuabili, nel nuovo art. 317 c.p. (art. 19 comma 1 lett. d) DDL S. 2156-B) e nell'introdotto art. 319-*quater* c.p. (art. 19 comma 1 lett. i) DDL S. 2156-B). Il primo, in particolar modo, va a disciplinare la fattispecie *costrittiva*, mentre il secondo si occupa di sanzionare quella che fino ad oggi veniva chiamata concussione mediante *induzione*. Per iniziare la nostra analisi, pare opportuno riportare i testi delle due norme, iniziando dal nuovo art. 317 c.p. ("Concussione"), che così dispone:

> "Il pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei a dodici anni".

L'art. 319-*quater* c.p. dispone, invece, che:

> "1) 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.
>
> 2) Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni".

Come si può immediatamente notare, la struttura fondamentale del vigente delitto di concussione non è stata modificata: in entrambe le nuove fattispecie permangono infatti inalterati gli elementi dell'"abuso delle qualità o dei poteri" e della "dazione o della promessa indebita, al pubblico agente o ad un terzo, di denaro o altra utilità". Rispetto a questi elementi valgono dunque le considerazioni espresse in precedenza (cfr., *supra*, I, 4.); altri, invece, meritano una più attenta analisi: in particolar modo, la riforma ha introdotto la punibilità del privato nel caso di cui all'art. 319-*quater* c.p e non ha previsto tra i soggetti attivi del delitto di concussione l'incaricato di un pubblico servizio. Proprio di queste problematiche, unitamente alle innovazione apportate al trattamento sanzionatorio, ci apprestiamo ora a parlare.

4.1.1. La costrizione, l'induzione e la punibilità del privato

Come si è anticipato, la riforma ha cercato di cogliere e di adeguarsi alle critiche mosse alla nostra normativa dagli organismi internazionali (cfr., *supra*, IV, 8.3.), senza tuttavia voler rinunciare interamente ad un'incriminazione fortemente radicata nella nostra tradizione giuridica. Questo intento si è concretizzato nello sdoppiamento della fattispecie di concussione in un'ipotesi costrittiva, rispetto alla quale *non è prevista la punibilità* di colui che dà o promette l'utilità, e in una induttiva, rispetto alla quale, invece, *è prevista la* sua *punibilità*. La scelta legislativa si spiega alla luce del diverso grado di coazione al quale è sottoposto il privato: mentre nel caso di costrizione esercitata dal pubblico ufficiale il soggetto passivo è indubbiamente una vittima ed, in quanto tale, apparirebbe irrazionale una sanzione a

lui destinata, nel caso di induzione, invece, non solo il livello di coazione è inferiore, ma è spesso celata, nel contesto "paludoso" tipico di questa ipotesi, l'intenzione del privato di avvantaggiarsi tenendo una condotta accondiscendente nei confronti del soggetto qualificato, situazione che giustifica la comminazione di una pena nei suoi confronti.

Ad ogni modo, nel delitto di cui all'art. 319-*quater* c.p., le posizioni del pubblico agente e del privato non possono essere completamente equiparate: è pur sempre il primo a trovarsi in una posizione di superiorità, in una posizione di forza negoziale che caratterizza le fattispecie concussive rispetto a quelle corruttive, nelle quali le parti del *pactum sceleris* si trovano in una situazione paritaria (cfr., *supra*, I, 9.). Questa considerazione giustifica allora il differente trattamento sanzionatorio dei due soggetti, per il quale il pubblico agente è punito *più severamente* rispetto al privato.

In ultima analisi, la *ratio* della sanzionabilità del privato, con pena ridotta rispetto a quella comminata al soggetto qualificato, nel caso di induzione indebita a dare o promettere utilità, può essere individuata nella volontà legislativa di stigmatizzare la condotta del privato che "si adegui" al comportamento del pubblico agente - magari giustificandosi alludendo alle proprie difficoltà economiche o alla diffusione ed abitualità della pratica illecita -, senza che sia però dimenticata la diversità tra le posizioni dei soggetti del reato. In sostanza, la volontà di affermare il principio in base al quale i pubblici funzionari non devono, in nessun caso, essere pagati dai privati, non impedisce di compiere un'equa graduazione del trattamento sanzionatorio, parametrato a situazioni oggettivamente differenti[487].

La punibilità del privato, pur rappresentando una logica da molti ampiamente condivisa, non ha evitato la nascita di alcune perplessità in dottrina[488], le quali riprendono preoccupazioni già elaborate nella "Proposta di Cernobbio" (cfr., *supra*,

[487] Cfr. E. DOLCINI - F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione (Versione aggiornata alla luce dell'emendamento governativo presentato il 17 aprile 2012 alla Camera dai Deputati). Editoriale*, 27 aprile 2012, p. 17, consultabile al sito http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1335330226Dolcini%20Vigano%20agg%20(26%20apr%2012).pdf. Nell'opera gli Autori, analizzando la riforma, si preoccupano di elaborare anche alcune interessanti considerazioni di diritto intertemporale.

[488] Cfr. F. PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, cit., p. 230.

V, 2. e 3.). In particolare, si teme, da un lato, che la punibilità dei privati precluda alla magistratura la collaborazione di questi soggetti, i quali - non potendo più scaricare la responsabilità sui pubblici agenti attraverso la qualificazione del fatto come (la vecchia) concussione - non avrebbero incentivi in questo senso, così come si teme, dall'altro lato, che il privato possa trovarsi a dover rispondere di una dazione o promessa di utilità indotta in un contesto fattuale nel quale, oggettivamente, una sua ribellione al pubblico agente avrebbe rappresentato una sorta di "atto di eroismo", cioè una condotta di contrasto al fenomeno corruttivo che, nella normalità dei casi, non si potrebbe pretendere dai cittadini, dovendo la lotta alla corruzione essere appannaggio, prima di tutto, dello Stato.

Va inoltre evidenziato che, non intervenendo la riforma sulle nozioni di "costrizione" e di "induzione", rimangono i relativi problemi qualificatori (cfr., *supra*, I, 4.2.), così come rimane, soprattutto, la difficoltà di tracciare con sicurezza la linea di demarcazione tra le fattispecie concussive e quelle corruttive[489] (cfr., *supra*, I, 9.).

4.1.2. L'incaricato di un pubblico servizio

Il nuovo art. 317 c.p. contempla come soggetto attivo il solo *pubblico ufficiale*, a differenza del primo comma dell'art. 319-*quater* c.p. che a tale soggetto affianca l'incaricato di pubblico servizio (sulle relative nozioni, cfr., *supra*, I, 3.). Questa scelta normativa va a superare la logica che ispirò la riforma attuata con la l. 86/90, sposando, almeno in parte, concezioni più risalenti. Come abbiamo a suo tempo visto (cfr., *supra*, I, 4.1.), la formulazione dell'art. 317 c.p. contenuta nell'originario codice del 1930 prevedeva che solamente la condotta del pubblico ufficiale potesse essere idonea ad integrare il delitto di concussione. Questa scelta legislativa era fondata sulla convinzione che solamente tale soggetto potesse porre in essere una vera e propria attività *coercitiva* e che, al contrario, l'incaricato di un pubblico servizio, per la modestia delle sue attribuzioni, non potesse costringere un altro soggetto ad una dazione o promessa indebita. Questa concezione, come detto, fu

[489] Cfr. F. PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, cit., p. 229.

superata dalla riforma del 1990 che allargò il campo di applicazione dell'art. 317 c.p. fino a ricomprendervi anche l'incaricato di un pubblico servizio. Il disegno di legge S. 2156-B sembra voler ripudiare - almeno parzialmente, poiché nell'ipotesi di cui all'art. 319-*quater* c.p. rimane la punibilità sia del pubblico ufficiale che dell'incaricato di un pubblico servizio - le scelte del Legislatore del 1990, riprendendo le esposte argomentazioni che venivano utilizzate a sostegno della formulazione originaria dell'art. 317 c.p.: si legge infatti nel verbale della seduta delle Commissioni Riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (giustizia) in sede referente del 22 maggio 2012 che il Ministro della Giustizia sostiene che "la scelta di non prevedere più l'incaricato di pubblico servizio quale autore del reato trova la propria giustificazione nella considerazione che quest'ultimo non ha poteri tali da essere in grado di costringere il soggetto passivo del reato, mentre è in grado di indurlo indebitamente a dare o promettere delle utilità. In sostanza, la nuova formulazione dei reati di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione e induzione indebita a dare o promettere utilità tiene conto, per quanto attiene al soggetto attivo del reato, alla diversa forza coercitiva del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio[490]".

Secondo il Governo dunque - dal quale, lo ricordiamo, proviene il fondamentale emendamento n. 9500 - non è possibile che l'incaricato di un pubblico servizio ponga in essere una condotta di costrizione, potenzialmente sussumibile sotto al nuovo art. 317 c.p.. Questa conclusione suscita perplessità sia in dottrina[491] che sulla base della giurisprudenza sviluppatasi fino ad ora[492], alla luce del fatto che, nella pratica, perché il privato si trovi in uno stato di soggezione rispetto al pubblico agente, non è necessario che questi eserciti prerogative apicali potendo semplicemente essere, appunto, un incaricato di pubblico servizio.

---

[490] Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari. Commissioni Riunite I e II. Comunicato*, 22 maggio 2012, p. 15, consultabile al sito http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2012/05/22/leg.16.bol0654.data20120522.com0102.pdf.

[491] Cfr. F. PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, cit., p. 230 e E. DOLCINI - F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione (Versione aggiornata alla luce dell'emendamento governativo presentato il 17 aprile 2012 alla Camera dai Deputati). Editoriale*, cit., p. 16.

[492] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 3 dicembre 2007, n. 8907.

Volendo, per un momento, accogliere la tesi da ultimo indicata, ci si potrebbe domandare a quale norma dovrebbe farsi riferimento nel caso in cui la condotta costrittiva, potenzialmente integrante il delitto di cui all'art. 317 c.p., sia posta in essere da un incaricato di un pubblico servizio. Le alternative sono tre[493]. In primo luogo, si potrebbe ritenere che tale fattispecie non abbia rilevanza penale. Questa soluzione pare impraticabile, poiché, da un lato, il chiaro intento alla base della riforma è quello di inasprire il trattamento sanzionatorio - e dunque non rispetterebbe le finalità del Legislatore l'esclusione della punibilità di una fattispecie che fino ad oggi viene sanzionata dall'ordinamento - e, dall'altro, l'art. 319-*quater* c.p. reprime le ipotesi in cui l'incaricato di un pubblico servizio abbia indotto il privato alla dazione o alla promessa dell'utilità, fattispecie caratterizzata da una minor gravità che renderebbe irragionevole la non punibilità delle ipotesi nelle quali la condotta del soggetto attivo si estrinsechi in una vera e propria costrizione, cioè in una modalità più grave. Una seconda soluzione, che ricalca quanto suggerito dalla "Proposta di Cernobbio" (cfr, *supra*, V, 2.), porterebbe a ricondurre la nostra fattispecie al delitto di estorsione di cui all'art. 629, comma 1 c.p., aggravato ai sensi dell'art. 61 n. 9 c.p.[494]. Anche questa soluzione, però, non convince, in quanto il sistema dei reati contro la Pubblica Amministrazione è un sistema tendenzialmente chiuso - e dunque sarebbe almeno inconsueta l'applicabilità di una norma incriminatrice ad esso estranea quale quella dell'estorsione - e, soprattutto, in quanto, così ragionando, si finirebbe con il comminare una pena per la condotta concussiva dell'incaricato di un pubblico servizio più elevata (fino a 10 anni di reclusione più un terzo) di quella massima prevista dall'art. 317 c.p. per il pubblico ufficiale (fino a 12 anni di reclusione)[495]. Infine, la terza soluzione potrebbe fondarsi sulla riconduzione della condotta concussiva dell'incaricato di un pubblico servizio all'art. 319-*quater* c.p.,

[493] Cfr. *Scheda di lettura: Disegno di legge A. S. n. 2156-B "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Il testo modificato dalla Camera dei deputati*, cit., p. 164 ss..

[494] Si tratta dell'aggravante per "avere commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, ovvero alla qualità di ministro di un culto".

[495] Cfr. E. DOLCINI - F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione (Versione aggiornata alla luce dell'emendamento governativo presentato il 17 aprile 2012 alla Camera dai Deputati). Editoriale*, cit., p. 16.

qualificando tale condotta come una particolare specie di induzione che, come si è visto, costituisce l'elemento centrale di una fattispecie per la quale è prevista la punibilità anche dell'incaricato di un pubblico servizio. Anche questa soluzione, però, suscita delle perplessità. Essa ha sicuramente il merito di non rendere il trattamento sanzionatorio dell'incaricato di un pubblico servizio più severo rispetto a quello riferibile al pubblico ufficiale, ma, d'altro canto, collegando la fattispecie costrittiva alla cornice edittale prevista per la meno grave ipotesi induttiva, finisce con il sanzionare la condotta concussiva dell'incaricato di un pubblico servizio in modo meno severo (reclusione da 3 a 8 anni) di quanto avviene oggi (reclusione da 4 a 12 anni), in vigenza del vecchio art. 317 c.p., con ciò tradendo la finalità di inasprimento sanzionatorio che anima la riforma.

Alla luce di queste considerazioni, è probabilmente auspicabile una riconsiderazione della posizione dell'incaricato di un pubblico servizio, magari inserendolo nuovamente tra i soggetti attivi dell'art. 317 c.p..

4.1.3. Il trattamento sanzionatorio

Rispetto alla fattispecie costrittiva, rimanendo inalterato il massimo di 12 anni di reclusione, l'inasprimento sanzionatorio è operato rispetto al minimo, che sale da 4 a 6 anni di reclusione (nuovo art. 317 c.p.). La fattispecie induttiva è punita invece in modo meno severo, in quanto la cornice edittale passa da un minimo di 4 ed un massimo di 12 anni di reclusione ad un minimo di 3 anni ed un massimo di 8 anni di reclusione (art. 319-*quater* comma 1 c.p.). Questa scelta evidenzia la peculiare natura del delitto di cui all'art. 319-*quater* c.p.,che non rappresenta più una fattispecie nella quale vi sono, ben distintamente, un soggetto attivo ed una vittima legati da un rapporto di soggezione della seconda nei confronti del primo, ma, piuttosto, una fattispecie nella quale il ruolo delle parti non è più così chiaro, rimanendo sicuramente il privato un soggetto passivo della condotta del pubblico agente, ma, non per questo, una vittima: questa nuova lettura di quella che era la concussione mediante induzione è confermata dalla punibilità del privato con la reclusione fino a 3 anni (art. 319-*quater* comma 2 c.p.), pena, come si è già avuto modo di

sottolineare, inferiore rispetto a quella comminata al pubblico agente, per via dei differenti ruoli ricoperti dai due soggetti nel contesto criminoso.

La riforma non ha introdotto pene pecuniarie, auspicate invece dagli organismi internazionali, per via della loro efficacia deterrente in delitti aventi natura economica, quali quelli di concussione (cfr., *supra*, IV, 8.7.).

Sottolineate le modifiche delle cornici edittali, l'altra importante novità riguarda la durata della prescrizione: il delitto di cui all'art. 317 c.p. si prescrive, così come è avvenuto fino ad oggi, in 12 anni, mentre si abbassa a 8 anni il termine prescrizionale nell'ipotesi di cui all'art. 319-*quater* comma 1 c.p.; la nuova ipotesi di cui all'art. 319-*quater* comma 2 c.p. si prescrive in 6 anni (art. 157 c.p.).

Ciò detto, alle modifiche delle cornici edittali non conseguono differenti regimi applicativi degli istituti processuali a suo tempo analizzati (cfr., *supra*, I, 4.5.), almeno nei casi di cui agli art. 317 e 319-*quater* comma 1 c.p.: così sarà sempre possibile l'applicazione delle misure cautelari personali (art. 280 e 287 c.p.p.), siano esse coercitive o interdittive, così come sarà possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.).

L'art. 317-*bis* c.p. (Pene accessorie) diventa applicabile solo nel caso di condanna per il delitto di cui all'art. 317 c.p. e non nel caso di condanna per il delitto di cui all'art. 319-*quater* c.p. (art. 19 comma 1 lett. e) DDL S. 2156-B[496]).

Ad entrambe le fattispecie rimane applicabile la sanzione, prevista dall'art. 32-*quater* c.p., dell'incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione, nel caso in cui i delitti di cui agli artt. 317 o 319-*quater* c.p. siano stati commessi in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa (art. 19 comma 1 lett. a) DDL S. 2156-B[497]), così come rimane applicabile, nel caso di condanna ai sensi degli artt. 317 o 319-*quater* comma 1 c.p., l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, qualora ricorrano le condizioni previste dall'art. 32-

[496] Il quale dispone che "all'articolo 317-*bis*, le parole: "314 e 317" sono sostituite dalle seguenti: "314, 317, 319, 319-*ter*"".

[497] Il quale dispone che "all'articolo 32-*quater*, dopo le parole: "319-*bis*" sono inserite le seguenti: "319-*quater*"".

quinquies c.p. (art. 19 comma 1 lett. b) DDL S. 2156-B[498]).

Gli artt. 322-*ter* e 335-*bis* c.p. continuano a prevedere l'applicabilità della misura della confisca ai condannati per i delitti di cui agli artt. 317 e 319-*quater* c.p..

L'art. 58 d. lgs. 267/00 continua poi ad impedire a coloro che siano stati condannati per i delitti di cui agli artt. 317 e 319-*quater* comma 1 c.p. di candidarsi alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali (art. 24 comma 1 lett. a) DDL S. 2156-B[499]).

Infine, merita di essere ricordato l'art. 323-*bis* c.p. che continua a disporre la diminuzione della pena per i fatti di concussione e induzione indebita a dare o promettere utilità di particolare tenuità (art. 19 comma 1 lett. q) DDL S. 2156-B[500]).

4.2. La corruzione

A suo tempo abbiamo delineato il complesso quadro delle incriminazioni in materia di corruzione, evidenziando come il nostro codice preveda una pluralità di fattispecie: la corruzione impropria e quella propria, la corruzione antecedente e quella susseguente, la corruzione passiva e quella attiva (cfr., *supra*, I, 5.). Si tratta di distinzioni presenti - pur implicitamente per quanto riguarda le prime due - anche nelle varie fonti internazionali in materia, le quali impongono l'incriminazione, almeno nel settore pubblico, sia delle fattispecie di corruzione impropria che di quelle propria, sia delle fattispecie di corruzione passiva che di quelle attiva, mentre non prevedono un obbligo di criminalizzazione delle ipotesi di corruzione susseguente (cfr., *supra*, II, 5.1.), le quali sono invece generalmente sanzionate nel nostro ordinamento, ad eccezione della fattispecie di *corruzione impropria susseguente attiva*, in virtù del mancato richiamo all'art. 318 comma 2 c.p. nel testo dell'art. 321 c.p.. Proprio questa lacuna è stata messa in evidenza in uno dei rapporti internazionali di valutazione della nostra normativa anticorruzione, nel quale peraltro, in assenza di puntuali obblighi sovranazionali in materia, manca una

[498] Il quale dispone che "all'articolo 32-*quinquies*, dopo le parole: "319-*ter*" sono inserite le seguenti: "319-*quater*, primo comma"".

[499] Il quale inserisce all'interno dell'art. 58 comma 1 lett. b) d. lgs. 267/00 il riferimento all'art. 319-*quater* comma 1.

[500] Il quale dispone che "all'articolo 323-*bis*, dopo la parola: "319" sono inserite le seguenti: "319-*quater*"".

formale raccomandazione volta a spingere il nostro Legislatore a reprimere la fattispecie in parola (cfr., *supra*, IV, 8.2.). Ad ogni modo, la necessità di sanzionare la corruzione impropria susseguente attiva è sicuramente avvertita nel nostro Paese, come conferma la previsione di una norma incriminatrice generale di corruzione sviluppata nella "Proposta di Cernobbio", la quale riconosce la responsabilità penale di tutti i soggetti, pubblici o privati, la cui condotta integri gli elementi della fattispecie astratta, che, in quanto generale, comprende sia le ipotesi di corruzione antecedente sia quelle di corruzione susseguente, superando, di fatto, questa distinzione (cfr., *supra*, V, 2.).

Le fonti internazionali - a differenza, ancora una volta, della "Proposta di Cernobbio" - non si preoccupano di sancire l'obbligo di incriminazione dei fatti di corruzione nei quali l'utilità indebita sia data o promessa dal privato in relazione non ad uno specifico atto, ma ad una *funzione* (cfr., *supra*, II, 5.1.). Ciononostante, in Italia si è sviluppato un acceso dibattito in materia fra dottrina e giurisprudenza, alimentato dalla necessità processuale, sostenuta soprattutto da quest'ultima, di facilitare il compito dell'accusa - attraverso, appunto, lo spostamento dell'oggetto dell'onere probatorio dallo specifico atto alla generica funzione - allo scopo di garantire l'efficacia repressiva in quelle situazioni nelle quali risulti chiara l'esistenza di un accordo criminoso, ma non si riesca ad individuare, o provare, il singolo atto "venduto" (cfr., *supra*, I, 6.3.1.). Si è visto come il perseguimento di questa finalità, di per sé condivisibile, abbia come conseguenza negativa quella di stravolgere il dato letterale delle disposizioni incriminatrici, realizzando un'interpretazione analogica in *malam partem*, vietata nel nostro ordinamento.

La riforma, andando oltre gli obblighi internazionali - i quali, del resto, si devono considerare, in questo specifico settore e salvo quanto appena visto in riferimento alla corruzione impropria susseguente attiva e a quanto osservato a suo tempo in relazione al trattamento sanzionatorio (cfr., *supra*, IV, 8.7.), già soddisfatti, in virtù dell'assenza di riferimenti relativi nei vari rapporti internazionali di valutazione della nostra normativa anticorruzione -, si propone, da un lato, di ampliare il campo di applicazione delle norme incriminatrici e, dall'altro, di irrigidire

il trattamento sanzionatorio da esse previsto.

La novità più importante che il disegno di legge S. 2156-B intende introdurre riguarda l'art. 318 c.p., che diventa la norma incriminatrice generale dei diversi casi di corruzione. A questa fondamentale innovazione, che andremo immediatamente a commentare, si aggiungono l'eliminazione di ogni riferimento all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato, con conseguente estensione della portata soggettiva delle norme incriminatrici, ed un consistente aumento delle pene per le varie fattispecie corruttive.

4.2.1. La corruzione per l'esercizio della funzione ed il suo rapporto con la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

Il disegno di legge S. 2156-B interviene sull'art. 318 c.p., che viene ora rubricato come "Corruzione per l'esercizio della funzione" e sostituito dal seguente testo (art. 19 comma 1 lett. f) DDL S. 2156-B):

> "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".

La riforma dell'art. 318 c.p. ha sicuramente aspetti positivi. In primo luogo, consente di *reprimere* il fenomeno dell'*asservimento della pubblica funzione agli interessi privati*, nel quale il pagamento della "tangente" non è correlato al compimento (o all'omissione o al ritardo) di uno specifico atto, ma alla generica attività, ai generici poteri, alla generica funzione cui il soggetto qualificato è preposto[501]. In altri termini, il nuovo art. 318 c.p. è finalizzato a reprimere quelle ipotesi in cui il pubblico funzionario sia "iscritto al libro paga" del privato, cioè quelle ipotesi nelle quali il corrotto sia disponibile a "svendere" il suo ruolo e le sue prerogative assecondando gli interessi del corruttore. Questo obiettivo di politica criminale viene finalmente trasformato in norma di diritto positivo, superando le interpretazioni analogiche in *malam partem* che, come visto, sono state spesso elaborate dalla giurisprudenza in questi anni.

[501] In questo senso il disegno di legge S. 2156-B si allinea al recente *Bribery Act 2010* inglese, consultabile al sito http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf.

Un altro elemento che orienta positivamente il giudizio sulla riforma riguarda la possibilità di *sanzionare* anche i fatti di *corruzione impropria susseguente attiva*, fino ad oggi non punibili in Italia. Il nuovo art. 318 c.p., infatti - facendo riferimento all'"esercizio delle funzioni o dei poteri" e non più allo specifico atto -, si pone come norma incriminatrice generale dei fatti di corruzione. Al suo interno vengono ricomprese tutte le fattispecie nelle quali non sia individuabile uno specifico atto "venduto", in aggiunta a quelle di corruzione impropria, nelle quali, ovviamente, uno specifico atto (conforme ai doveri d'ufficio) deve essere individuato, potendo trattarsi, in questo secondo caso, sia di corruzione antecedente che di corruzione susseguente: una distinzione quest'ultima, che, in verità, perde ogni rilevanza pratica in relazione alla corruzione impropria, proprio perché entrambe le forme del delitto diventano sussumibili indistintamente sotto al nuovo art. 318 c.p.. Dunque, posto che l'art. 321 c.p., non modificato dal disegno di legge S. 2156-B, continua ad estendere la pena prevista dall'art. 318 c.p. (*rectius*, dal primo comma dell'art. 318 c.p.: urgerebbe il coordinamento di questa norma con i contenuti della riforma che trasformano l'art. 318 c.p. in una disposizione strutturata in un solo comma) anche a chi dà o promette al pubblico agente il denaro o altra utilità, ne consegue che la punibilità del privato è collegata a tutte le fattispecie previste dalla norma incriminatrice della corruzione per l'esercizio della funzione e, dunque, anche a quella di corruzione impropria susseguente.

Dunque, come appena visto, il disegno di legge S. 2156-B trasforma l'art. 318 c.p. in una norma incriminatrice *generale* dei fatti di corruzione[502]. Se così è, il suo rapporto con gli artt. 319 e 319-*ter* c.p. non può che essere un rapporto di *genere a specie*, nel quale, appunto, la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e la corruzione in atti giudiziari altro non sono che ipotesi particolari di corruzione per l'esercizio della funzione. La fattispecie definita dall'art. 319 c.p., infatti, contiene tutti gli elementi propri di quella disciplinata dall'art. 318 c.p., più uno particolare: l'omissione o il ritardo di un atto d'ufficio o il compimento di un atto contrario ai

[502] Cfr. E. DOLCINI - F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione (Versione aggiornata alla luce dell'emendamento governativo presentato il 17 aprile 2012 alla Camera dai Deputati). Editoriale*, cit., p. 5.

doveri d'ufficio. Dunque, nel caso in cui fosse individuabile uno specifico atto, conforme o contrario ai doveri d'ufficio, e vi fosse, rispettivamente, una sua omissione o ritardo oppure un suo compimento, allora - anziché l'art. 318 c.p., che pure sarebbe applicabile in virtù del suo tenore letterale - il giudice dovrebbe guardare al più severo trattamento sanzionatorio (irrigidito, tra l'altro, dalla riforma) previsto dall'art. 319 c.p.. Ragionamento analogo può essere sviluppato in riferimento alla corruzione in atti giudiziari, la quale già oggi costituisce un'ipotesi speciale dei delitti di cui agli artt. 318 e 319 c.p. (cfr., *supra*, I, 7.). In particolare, nel caso in cui vi sia la finalità "di favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo" e non sia individuabile uno specifico atto (oppure sia individuabile uno specifico atto in una fattispecie di corruzione impropria), si applicherà l'art. 319-*ter* c.p., anziché l'art. 318 c.p.; così, ugualmente, qualora tale atto sia individuabile (e si versi in una fattispecie di corruzione propria) e sia sempre presente la citata finalità, si applicherà l'art. 319-*ter* c.p. e non l'art. 319 c.p..

Merita di essere evidenziata l'eliminazione del riferimento alla "retribuzione" nell'art. 318 c.p., scelta che conferma l'esistenza di un rapporto di genere-specie tra gli artt. 318 e 319 c.p., anziché di alternatività, in quanto tende ad allineare gli elementi delle due fattispecie, posto che nella norma incriminatrice della corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio non è presente tale elemento (cfr., *supra*, I, 6.2.).

Si è osservato in dottrina che "la progettata rimodulazione delle fattispecie di corruzione in due fattispecie, poste in rapporto di *genere a specie* (anziché di alternatività, come nell'attuale quadro normativo) e in rapporto di *disvalore scalare*, verrebbe così a conferire piena legittimazione all'attuale diritto vivente; e sarebbe verosimilmente foriera di significative ricadute garantistiche, forzando lo stesso diritto pretorio a sottrarre all'alveo applicativo della corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio le ipotesi in cui la pubblica accusa non sia riuscita a fornire la prova di un preciso atto o una precisa condotta oggetto di illecito mercimonio. In simili ipotesi dovrebbe essere, in futuro, ravvisata una mera corruzione per l'esercizio della

funzione e non già, come oggi troppo spesso avviene, una corruzione "propria"[503]".

In conclusione, la riforma dell'art. 318 c.p. ha il merito, da un lato, di estendere il campo di applicazione della disposizione anche alle ipotesi di corruzione impropria susseguente attiva (in combinato disposto con l'art. 321 c.p.) e alle ipotesi nelle quali non sia individuato uno specifico atto "venduto", ma solo l'asservimento di una funzione, e, dall'altro lato, di semplificare, in relazione a quest'ultima fattispecie, l'onere probatorio dell'accusa.

4.2.2. L'estensione della portata soggettiva delle norme incriminatrici: l'eliminazione dei riferimenti all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato

Il disegno di legge S. 2156-B elimina ogni riferimento all'incaricato di un pubblico servizio *che riveste la qualità di pubblico impiegato* (per la relativa nozione, cfr., *supra*, I, 3.2.) dalle disposizioni in analisi, andando, in questo modo, ad *estendere la portata soggettiva* di quelle norme: infatti, dopo la riforma, potrà essere incriminata per i delitti di cui agli artt. 318, 319 e 322 c.p. (ed eventualmente per il delitto di cui all'art. 319-*ter* c.p., cfr., *supra*, I, 5., nota 87 e 7.) qualsiasi persona incaricata di un pubblico servizio, indipendente dal fatto che rivesta o meno la qualità di pubblico impiegato.

In particolare il disegno di legge riformula nei termini che seguono il primo comma dell'art. 320 c.p. (art. 19 comma 1 lett. l) DDL S. 2156-B):

> "1) Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio".

Riformula anche il primo ed il terzo comma dell'art. 322 c.p., il quale viene ulteriormente modificato per ragioni di coordinamento con il nuovo art. 318 c.p.. Si riporta, per chiarezza, il testo completo della disposizione riformata (art. 19 comma 1 lett. m) DDL S. 2156-B):

> "1) Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri,

[503] Cfr. E. DOLCINI - F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione (Versione aggiornata alla luce dell'emendamento governativo presentato il 17 aprile 2012 alla Camera dai Deputati). Editoriale*, cit., p. 7.

soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.

2) Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.

3) La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

4) La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319".

4.2.3. Il trattamento sanzionatorio

La riforma inasprisce il trattamento sanzionatorio di tutti i delitti di corruzione. In particolare, la cornice edittale dell'art. 318 c.p. - che, come detto, nella sua nuova formulazione è costituito da un unico comma che unifica i due precedenti - passa da un minimo di 6 mesi ed un massimo di 3 anni di reclusione ad un minimo di 1 anno ed un massimo di 5 anni di reclusione; la cornice edittale dell'art. 319 c.p. passa da un minimo di 2 anni ed un massimo di 5 anni di reclusione ad un minimo di 4 anni ed un massimo di 8 anni di reclusione (art. 19 comma 1 lett. g) DDL S. 2156-B); la cornice edittale dell'art. 319-*ter* comma 1 c.p. passa da un minimo di 3 anni ed un massimo di 8 anni di reclusione ad un minimo di 4 anni ed un massimo di 10 anni di reclusione (art. 19 comma 1 lett. h) n. 1) DDL S. 2156-B); infine, ai sensi del nuovo art. 319-*ter* comma 2 c.p., se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a 5 anni, la pena non deve essere più compresa tra 4 e 12 anni di reclusione, bensì tra 5 e 12 anni di reclusione (art. 19 comma 1 lett. h) n. 2) DDL S. 2156-B).

Alla luce delle novità introdotte, sembra opportuno sviluppare una considerazione circa il rapporto tra i nuovi minimi edittali previsti per i delitti di cui agli artt. 319-*quater* comma 1 e 319 c.p.. Nella prima fattispecie, il minimo edittale è di 3 anni di reclusione, nella seconda di 4. Ora, come si è visto (cfr., *supra*, VI, 4.1.1.), il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità, altro non è, almeno per quanto concerne la condotta considerata, se non la vigente ipotesi di concussione

mediante induzione, la quale, è risaputo, rappresenta un'ipotesi in cui il comportamento del pubblico agente, caratterizzato da una componente prevaricatrice, risulta essere più grave di quanto sia, invece, nella fattispecie di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, nella quale le parti del *pactum sceleris* versano in una situazione di sostanziale parità. Alla luce di questa considerazione, pare dunque contrario al principio di ragionevolezza il fatto che il minimo previsto dall'art. 319-*quater* comma 1 c.p. sia inferiore rispetto a quello contemplato dall'art. 319 c.p.[504].

La riforma non ha introdotto pene pecuniarie, auspicate invece dagli organismi internazionali, per via della loro efficacia deterrente in delitti aventi natura economica, quali quelli di corruzione per l'esercizio della funzione, di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e di corruzione in atti giudiziari (cfr., *supra*, IV, 8.7.).

Il delitto di cui all'art. 318 c.p. si prescrive in 6 anni, quello di cui all'art. 319 c.p. in 8, quello di cui all'art. 319-*ter* c.p. in 10 anni (art. 157 c.p.).

Per tutti i delitti in analisi sarà possibile l'applicazione delle misure cautelari personali (art. 280 e 287 c.p.p.), siano esse coercitive o interdittive, così come sarà possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.): questa considerazione risulta importante, se si pensa che oggi, in relazione alla fattispecie prevista dal vigente art. 318 c.p., è possibile applicare la sola misura della sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio (art. 289 c.p.p.) e non sono ammesse le intercettazioni (cfr., *supra*, I, 6.1.1.)

L'art. 317-*bis* c.p. (Pene accessorie) diventa applicabile nei casi di condanna per i delitti di cui agli artt. 319 e 319-*ter* c.p. (art. 19 comma 1 lett. e) DDL S. 2156-B).

Agli artt. 318 e 319 c.p. rimane applicabile la sanzione, prevista dall'art. 32-

[504] Cfr. *Scheda di lettura: Disegno di legge A. S. n. 2156-B "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Il testo modificato dalla Camera dei deputati*, cit., p. 161 ss..

quater c.p., dell'incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione, nel caso in cui i delitti siano stati commessi in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa, così come rimane applicabile, nel caso di condanna ai sensi degli artt. 318, 319 o 319-*ter* c.p., l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, qualora ricorrano le condizioni previste dall'art. 32-*quinquies* c.p..

Gli artt. 322-*ter* e 335-*bis* c.p. continuano a prevedere l'applicabilità della misura della confisca ai condannati per i delitti di cui agli articoli in esame.

L'art. 58 d. lgs. 267/00 continua poi ad impedire a coloro che siano stati condannati per i delitti di cui agli artt. 318, 319 e 319-*ter* c.p. di candidarsi alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali: ciò non vale per il privato condannato (art. 24 comma 1 lett. a) DDL S. 2156-B[505]).

Rimane inalterato l'art. 319-*bis* c.p..

Va poi ricordato l'art. 323-*bis* c.p. che continua a disporre la diminuzione della pena per i delitti in esame, ma non nei casi in cui sia applicabile l'art. 321 c.p..

Si rinvia ad altra sede per l'analisi del trattamento sanzionatorio del delitto di cui all'art. 322 c.p., non modificato dalla riforma (cfr., *supra*, I, 8.1.) e per l'ipotesi contemplata dall'art. 319-*ter* comma 2 c.p., rispetto alla quale si è fatto cenno all'aumento del minimo edittale (cfr., *supra*, I, 7.1.).

4.3. Il traffico di influenze illecite

Gli obblighi di criminalizzazione del traffico di influenze illecite a livello internazionale hanno la finalità di anticipare la tutela penale di quei beni giuridici già protetti dalle norme incriminatrici dei fatti di corruzione, attraverso la repressione di quelle fattispecie a questi ultimi prodromiche, nelle quali un soggetto si offre come mediatore tra il corruttore ed il corrotto.

Come si è visto, è ad oggi dubbia la presenza nel nostro ordinamento di una vera norma incriminatrice del traffico di influenze illecite (cfr., *supra*, I, 11.2.). Secondo un orientamento dottrinale essa sarebbe rappresentata dall'art. 346 c.p.. Gli

[505] Il quale sostituisce all'interno dell'art. 58 comma 1 lett. b) d. lgs. 267/00 il riferimento alla corruzione per un atto d'ufficio con il riferimento alla corruzione per l'esercizio della funzione.

organismi internazionali preposti alla valutazione della normativa italiana anticorruzione non si sono però dichiarati convinti da questa linea interpretativa, sulla base, soprattutto, di due considerazioni (cfr., *supra*, IV, 8.5.). In primo luogo l'art. 346 c.p. reprime solamente la condotta di chi riceva, si faccia dare o promettere un'utilità e non la condotta di chi dia o prometta la stessa: l'art. 346 c.p. contemplerebbe dunque, al più, il solo traffico di influenze illecite passivo, e non quello *attivo*, con violazione degli obblighi internazionali che impongono la necessaria incriminazione di entrambe le fattispecie (cfr., *supra*, II, 6.1.). In secondo luogo, le stesse fonti internazionali prevedono che il delitto in analisi debba poter essere configurato sia nel caso in cui l'influenza esercitata sia *presunta*, cioè millantata, sia nel caso in cui sia *reale*: l'art. 346 c.p., invece, facendo riferimento al concetto di "millantare", strettamente connesso a quello di inganno, parrebbe sanzionare solo le ipotesi di influenza presunta, andando così a reprimere non tanto il mercanteggiamento di funzioni pubbliche - vero scopo del delitto di traffico di influenze illecite -, quanto quei fatti lesivi del prestigio e dell'affidamento nella Pubblica Amministrazione, oltre che dannosi per l'integrità patrimoniale del soggetto che dia o prometta l'utilità.

Sulla base di queste premesse, il disegno di legge S. 2156-B intende introdurre nel codice penale l'art. 346-*bis*, rubricato "Traffico di influenze illecite", del quale si riporta il testo (art. 19 comma 1 lett. r) DDL S. 2156-B):

> "1) Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-*ter*, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita, ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.
>
> 2) La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale.
>
> 3) 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.
>
> 4) Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie.
>
> 5) Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita".

*4.3.1. I contenuti dell'art. 346-*bis *c.p.*

L'art. 346-*bis* c.p. ha l'obiettivo di reprimere le attività di mediazione illecita poste in essere da soggetti in cambio della dazione o della promessa indebita di denaro o di altro vantaggio patrimoniale. La fattispecie disegnata dalla norma si differenzia rispetto a quelle di corruzione vera e propria, in quanto, se in queste ultime il reato si perfeziona solamente nel momento della conclusione dell'accordo corruttivo, nell'art. 346-*bis* c.p. la tutela è anticipata, essendo punite delle condotte preliminari rispetto a quelle previste dagli artt. 318, 319 e 319-*ter* c.p.. Da questa considerazione si comprende la finalità della clausola di riserva "fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-*ter*": essa consente di punire con il più severo trattamento sanzionatorio previsto dalle disposizioni richiamate le ipotesi nelle quali la mediazione abbia avuto esito positivo ed abbia così condotto ad un vero e proprio accordo corruttivo, del quale saranno chiamati a rispondere *ex* art. 110 c.p. il corruttore, il corrotto ed il mediatore, mentre limita il campo di applicabilità dell'art. 346-*bis* c.p. a quei casi in cui la mediazione non abbia portato alla corruzione del pubblico agente.

Il delitto è integrato da chiunque "sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita, ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio". Innanzitutto, il riferimento alle "relazioni *esistenti*", pare escludere la possibilità di ricondurre al delitto di traffico di influenze illecite i casi in cui la capacità del mediatore di influire sul soggetto pubblico non sia reale, ma sia oggetto di mendacio: si dirà fra breve dell'importanza di questo elemento ai fini della distinzione fra il nostro delitto e quello di millantato credito.

Una delle più rilevanti preoccupazioni che avvolge la formulazione dell'art. 346-*bis* c.p. riguarda la sua, forse eccessiva, portata. In particolar modo, si teme che la disposizione - potenzialmente in contrasto con il principio di precisione, in virtù del significato troppo vago del termine "*indebitamente*", riferito alla dazione o alla promessa di denaro o altro vantaggio patrimoniale - possa ricomprendere al suo

interno anche quelle attività di c.d. "*lobbying*" (cioè quelle attività, lecite nella maggior parte dei Paesi avanzati, consistenti nello sviluppo di un continuo e costante dialogo tra chi detiene il potere decisionale e parti della società che chiedono il riconoscimento e la tutela dei propri interessi) e, più in generale, tutte quelle attività poste in essere da soggetti il cui compito è proprio quello di esercitare pressioni politico-amministrative (cfr., *supra*, I, 11.). Queste preoccupazioni erano acuite anche dal fatto che, prima dell'approvazione dei relativi subemendamenti governativi[506], il testo del Disegno di legge non conteneva il riferimento al carattere illecito della mediazione, così come prevedeva che l'oggetto della dazione o della promessa indebita fosse il denaro o l'"altra utilità" e non, come invece avviene nella formulazione attuale, il denaro o l'"altro vantaggio patrimoniale". Queste modifiche, nonostante non abbiano sopito i timori di una eccessiva portata della norma incriminatrice[507], hanno contribuito a delimitarne i confini con maggiore precisione. Ad ogni modo, la sostituzione dell'espressione "altra utilità" con quella "*altro vantaggio patrimoniale*" genera preoccupazioni di natura opposta, motivate dall'impossibilità di riconoscere l'oggetto della dazione o della promessa in utilità che nel nostro sistema politico-amministrativo ricoprono spesso, purtroppo, un ruolo importante, come, ad esempio, i favori sessuali.

La riforma intende equiparare, quanto al trattamento sanzionatorio, l'ipotesi - punita più severamente nell'art. 346 c.p. - in cui il denaro o l'altro vantaggio patrimoniale sia dato o promesso "per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio" a quella in cui esso sia dato o promesso "come prezzo della"

[506] Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari. Commissioni Riunite I e II. Comunicato*, cit., p. 21.

[507] Cfr. E. DOLCINI - F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione (Versione aggiornata alla luce dell'emendamento governativo presentato il 17 aprile 2012 alla Camera dai Deputati). Editoriale*, cit., p. 12, nel quale si suggerisce una soluzione per limitare il campo di applicazione della norma incriminatrice. In particolare, si suggerisce di eliminare l'alternativa tra l'ipotesi in cui il denaro dato o promesso costituisca il "prezzo della mediazione" e quella in cui costituisca una "remunerazione" destinata al pubblico agente, "in favore dell'inserimento di un *dolo specifico* consistente nello *scopo di influire indebitamente sull'esercizio delle funzioni di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio*, che è precisamente il risultato che la norma mira a prevenire. Tale dolo specifico è, in effetti, essenziale ad evitare l'effetto di *overcriminalization* che sarebbe altrimenti indotto dal testo così come ora proposto dal governo, il quale […] rischia di colpire anche il professionista incaricato dal privato di contattare la pubblica amministrazione per ottenere per suo conto, e in modo del tutto legittimo, licenze, autorizzazioni etc., e che per l'esecuzione di tale incarico si faccia, altrettanto legittimamente, retribuire".

"mediazione illecita".

Fondamentale è il secondo comma dell'art. 346-*bis* c.p., il quale punisce con la stessa pena prevista per il mediatore "chi indebitamente *dà* o *promette* denaro o altro vantaggio patrimoniale", dando così attuazione agli obblighi internazionali.

Il terzo comma contiene una *circostanza aggravante* da applicarsi nel caso in cui l'attività di mediazione illecita sia posta in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio. La decisione di associare a questa ipotesi una mera circostanza aggravante, potenzialmente eliminabile attraverso il giudizio di bilanciamento di cui all'art. 69 c.p., ha suscitato delle perplessità, posto che il mercanteggiamento delle pubbliche funzioni realizzato da un pubblico agente è sicuramente quello dotato di un disvalore maggiore[508]: meglio sarebbe, forse, attribuire a questa fattispecie una autonoma cornice edittale.

Il quarto comma contiene un'altra circostanza aggravante, collegata, questa volta, alla commissione dei fatti in relazione all'esercizio di attività giudiziarie.

Il quinto comma, infine, prevede una circostanza attenuante nel caso in cui i fatti siano di particolare tenuità, sul modello dell'art. 323-*bis* c.p..

4.3.2. I rapporti tra traffico di influenze illecite e millantato credito

La riforma, come visto, àncora il delitto di traffico di influenze illecite allo sfruttamento di "relazioni esistenti". Questa scelta ha importanti ricadute anche sull'art. 346 c.p., il quale dovrebbe tornare ad essere interpretato in coerenza con il suo significato letterale, strettamente dipendente dalla presenza, nella rubrica e nel testo della disposizione, del termine "millantare" che, insieme al "pretesto" di cui al secondo comma, richiama il concetto di inganno e quindi orienta l'interpretazione dell'art. 346 c.p. nel senso di comprendere all'interno della fattispecie da esso prevista solamente le influenze *presunte*, fondate sul mendacio, e non anche quelle reali, come invece suggerito dalla dottrina dominante (cfr., *supra*, I, 11.2.). Questa conclusione deriva dalla scelta del Riformatore di non sostituire il delitto di millantato credito con quello di traffico di influenze illecite, ma di affiancare l'uno

[508] Cfr. F. PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, cit., p. 229.

all'altro, nel presupposto della loro complementarietà e *alternatività*: l'art. 346 c.p. reprimerebbe le fattispecie fondate su una influenza presunta - lesive dei beni del prestigio e dell'affidamento nella Pubblica Amministrazione, oltre che, perlomeno nella sua formulazione attuale, del patrimonio del privato che dà o promette l'utilità -, mentre l'art. 346-*bis* c.p. andrebbe a punire i fatti fondati su una influenza reale, i fatti, cioè, di vero e proprio mercanteggiamento delle pubbliche funzioni - potenzialmente lesivi dei beni del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione -, che non potrebbero ovviamente essere posti in essere nel caso in cui l'influenza fosse solo presunta.

Il quadro sistematico tracciato dal disegno di legge S. 2156-B appare, a mio modo di vedere, soddisfacente. Vi sono, tuttavia, due criticità. La prima riguarda il coordinamento tra il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 346 c.p. e quello previsto dall'art. 346-*bis* c.p.: di questa problematica ci si occuperà fra breve. La seconda criticità riguarda la *mancata punibilità* del soggetto che *dà* o *promette* l'utilità nel delitto di *millantato credito*, circostanza che induce addirittura a ritenere che quest'ultimo debba essere considerato una vittima. E' accettabile che nel nostro ordinamento un soggetto che paghi un altro soggetto per ottenere una mediazione (in realtà irrealizzabile, perché presunta) presso un pubblico agente sia esente da pena? La risposta deve essere articolata. Ciò che deve essere vietata è la condotta del soggetto che paghi un altro soggetto per ottenere una mediazione *illecita* presso un pubblico agente. L'elemento della illiceità è la chiave di volta attorno alla quale costruire il ragionamento. L'art 346 c.p., perlomeno nel suo primo comma, non è esplicito nell'affermare che le mediazioni fondate sul millantato credito debbano essere illecite (cfr., *supra*, I, 11.). Prova ne sono, oltre al dato letterale, da un lato, i dibattiti sul punto in dottrina, e, dall'altro, ovviamente, la mancata previsione della punibilità del soggetto che dà o promette l'utilità, scelta inconcepibile se la mediazione presunta fosse veramente illecita, in quanto non avrebbe senso esentare da pena un soggetto che abbia stipulato un accordo per influire illecitamente sulle attività di un pubblico agente, a nulla rilevando poi che l'attività di mediazione, poiché presunta e non reale, non possa realmente incidere sulle scelte di un soggetto

pubblico, visto che i veri beni giuridici protetti dall'art. 346 c.p. sono il prestigio e l'affidamento nella Pubblica Amministrazione - che sarebbe sicuramente screditata da un accordo di mediazione illecita, pur se inidoneo a produrre effetti concreti - e non la sua imparzialità o il suo buon andamento: in questa prospettiva, dunque, non sarebbe leso il principio di necessaria offensività del reato. Pertanto, se si ritiene che la condotta vietata sia quella del soggetto che paghi un altro soggetto per ottenere una mediazione illecita presso un pubblico agente e che l'art. 346 c.p. non sia chiaro nel riferire alla attività di mediazione il carattere dell'illiceità, allora, per poter pensare di inserire la sanzionabilità del privato anche nel delitto di millantato credito, sarà necessario modificare la disposizione in parola per rendere chiaro che la mediazione presunta debba essere illecita, attraverso, per esempio, l'inserimento dell'avverbio "indebitamente" riferito alla ricezione, dazione, o promessa, oppure attraverso l'aggiunta dell'aggettivo "illecita" al sostantivo "mediazione", oppure ancora attraverso l'inserimento di un dolo specifico "di influire indebitamente sull'esercizio delle funzioni di un pubblico ufficiale o di un incaricato di un pubblico servizio"[509]: si tratta di soluzioni già adottate o suggerite in riferimento all'art. 346-*bis* c.p..

Nel caso in cui, poi, l'attività di mediazione presunta in relazione alla quale è stata ricevuta, data o promessa l'utilità non fosse illecita, non avrebbe senso punire il privato: in questo caso sarebbe configurabile il delitto di truffa (non aggravato ai sensi dell'art. 640 comma 2 n. 1) c.p., in quanto non vi sarebbe alcun danno allo Stato o ad altro ente pubblico, vista la liceità della mediazione presunta) posto tradizionalmente a tutela del bene giuridico patrimonio (del privato, che sarebbe considerato una vittima).

In sintesi, secondo la prospettiva suggerita, il delitto di traffico di influenze illecite e quello di millantato credito, pur opportunamente modificato, potrebbero coesistere. L'art. 346-*bis* c.p. sarebbe posto a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, reprimerebbe le mediazioni illecite reali

[509] Si potrebbe eliminare nella disposizione il riferimento al pubblico impiegato che presti un pubblico servizio, sulla base di quanto già proposta dal disegno di legge S. 2156-B in relazione ai delitti di corruzione.

e punirebbe sia chi dà o promette il denaro o il vantaggio patrimoniale sia chi lo riceve; l'art. 346 c.p. sarebbe, invece, posto a tutela del prestigio e dell'affidamento nella Pubblica Amministrazione, reprimerebbe le mediazioni illecite presunte e punirebbe sia chi dà o promette il denaro o l'altra utilità sia chi la riceve; infine, l'art. 640 c.p. sarebbe posto a tutela del patrimonio del privato, reprimerebbe le mediazioni lecite presunte (fraudolentemente architettate per ingannare il privato) e punirebbe solo chi riceve il denaro o l'altra utilità (o la sua promessa)[510].

4.3.3. Il trattamento sanzionatorio

Il disegno di legge S. 2156-B prevede che il delitto di traffico di influenze illecite debba essere punito con la reclusione da 1 a 3 anni. La pena è identica sia per chi "fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale" sia per chi "dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale" (commi 1 e 2). I commi 3 e 4 dell'art. 346-*bis* c.p. contengono le viste circostanze aggravanti a efficacia comune. Il comma 5 contiene la vista circostanza attenuante, anch'essa ad efficacia comune.

La riforma non ha introdotto pene pecuniarie, auspicabili invece per via della loro efficacia deterrente in delitti aventi natura economica, quale quello di traffico di influenze illecite.

Il delitto si prescrive in 6 anni (art. 157 c.p.).

Come abbiamo visto, l'art. 346-*bis* c.p. va ad incriminare condotte prodromiche a quelle di corruzione, cioè condotte che, in quanto appunto solo preparatorie, sono meno pericolose per i beni giuridici dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione rispetto a quelle previste dagli artt. 318 ss.. È quindi ragionevole che il trattamento sanzionatorio previsto da questi ultimi sia più severo di quello contemplato dall'art. 346-*bis* c.p.. Non è invece ragionevole che le pene comminate per il delitto di millantato credito, che si configura nel caso in cui vi sia una attività di mediazione solo presunta, siano più rigide (da 1 a 5 anni di

[510] Di diverso avviso E. DOLCINI - F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione (Versione aggiornata alla luce dell'emendamento governativo presentato il 17 aprile 2012 alla Camera dai Deputati). Editoriale*, cit., p. 11 ss., nel quale si auspica la sostituzione della norma incriminatrice del millantato credito con quella del traffico di influenze illecite.

reclusione più una multa per la fattispecie di cui al primo comma, da 2 a 6 anni di reclusione più una multa per la fattispecie di cui al secondo comma) di quelle previste per il delitto di traffico di influenze illecite che, al contrario, si configura nel caso in cui vi sia una attività di mediazione reale, dunque più pericolosa, in quanto incidente sui beni giuridici dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, di rango superiore rispetto a quelli del prestigio e dell'affidamento nella stessa. Urge, per conferire coerenza al sistema, un alleggerimento del trattamento sanzionatorio del millantato credito, che - anche senza volerlo confrontare con quello disposto dall'art. 346-*bis* c.p. - risulta già di per sé eccessivo e sproporzionato rispetto alla gravità del fatto incriminato.

Per il delitto in analisi non sarà possibile l'applicazione delle misure cautelari personali (art. 280 e 287 c.p.p.), salva la sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio nel caso in cui il soggetto sia un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio (art. 289 c.p.p.), così come non sarà possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.). Quest'ultima riflessione può destare preoccupazione se si pensa all'importanza che le intercettazioni avrebbero per la scoperta dei fatti di corruzione, i quali sono spesso strettamente connessi alle dinamiche delle mediazioni illecite: un intervento in questo senso sarebbe auspicabile, magari attraverso una modifica dell'art. 266 c.p.p. che lasci invariata la cornice edittale dell'art. 346-*bis* c.p.[511].

4.4. La corruzione tra privati

La norma italiana che, meglio delle altre, incrimina la corruzione nel settore privato è l'art. 2635 c.c. (cfr., *supra*, I, 10.1.). Essa, tuttavia, è oggetto di varie critiche, provenienti sia dalla dottrina che dagli organismi incaricati di valutare la nostra normativa anticorruzione (cfr., *supra*, IV, 8.4.), le quali sono concordi nel ritenere la portata applicativa dell'art. 2635 c.c. troppo ristretta.

[511] Cfr. E. DOLCINI - F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione (Versione aggiornata alla luce dell'emendamento governativo presentato il 17 aprile 2012 alla Camera dai Deputati). Editoriale*, cit., p. 14.

In primo luogo esso, prevedendo come *soggetti qualificati* solo gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori - e nonostante l'ampliamento del novero di tali soggetti operato dagli artt. 2639 c.c., 2380 c.c. e 223-*septies* comma 1 delle disposizioni transitorie del codice civile (cfr., *supra*, I, 10.1.1.) -, contrasta con gli obblighi di incriminazione posti da varie fonti internazionali, le quali definiscono il soggetto privato destinatario della "tangente" con espressioni dai confini più ampi. Questa individuazione ristretta dei soggetti qualificati, tra l'altro, ha come conseguenza quella di far apparire il campo di applicabilità della norma incriminatrice limitato alle attività commerciali, in potenziale contrasto con vari obblighi internazionali di portata, ancora una volta, più estesa (cfr., *supra*, II, 5.3.).

L'art. 2635 c.c., inoltre, non fa esplicito riferimento alla possibilità che l'utilità sia offerta a *terzi* o che il reato sia commesso indirettamente, tramite un *intermediario*. Un altro problema della norma incriminatrice riguarda l'assenza delle condotte dell'"offrire", del "richiedere" o del "sollecitare" la "tangente", previste invece dalle fonti internazionali (cfr., *supra*, II, 2.6., 2.7., 2.10.).

E' interessante ricordare poi che l'art. 2635 c.c. contempla un'ipotesi di *corruzione propria antecedente*, non incriminando, invece, le fattispecie di corruzione impropria e susseguente (cfr., *supra*, I, 10.1.): questa peculiarità, peraltro, non è stata criticata dagli organismi internazionali preposti alla valutazione della nostra normativa, in quanto anche le fonti sovranazionali prevedono obblighi di incriminazione solo in riferimento alla corruzione nel settore privato propria antecedente (cfr., *supra*, II, 5.1.).

Ad ogni modo, al di là di tutte queste considerazioni, il profilo dell'art. 2635 c.c. che probabilmente suscita le maggiori perplessità è quello relativo alla sua struttura di reato di *danno*: la norma incriminatrice in esame, infatti, subordina l'applicabilità della sanzione penale al verificarsi di un "nocumento al società" - il quale deve derivare dalla commissione o dall'omissione di un atto in violazione degli obblighi d'ufficio -, circostanza che, insieme alla perseguibilità a querela del reato, rende evidente come il vero bene giuridico protetto sia il patrimonio sociale e non,

come auspicabile, anche la libertà di concorrenza. Questa formulazione dell'art. 2635 c.c. nasconde un *deficit di tutela* rispetto alle norme incriminatrici della corruzione nel settore pubblico, dal momento che, nel nostro caso, perché un soggetto sia punibile non è sufficiente la sussistenza della dazione o della promessa di un'utilità (finalizzata alla commissione o all'omissione dell'atto), ma è necessaria anche l'*effettiva* commissione od omissione dell'atto da parte del soggetto qualificato, oltre che, come detto, il verificarsi di un nocumento alla società. In altri termini, l'art. 2635 c.c., arretrando la soglia di punibilità, impedisce la sanzionabilità di un rilevante numero di fatti che, se posti in essere in un contesto pubblico, potrebbero invece essere meritevoli di pena (cfr., *supra*, I, 10.1. e 10.1.2.).

Sulla base di queste riflessioni deve allora essere valutata la riforma che l'art. 20 disegno di legge S. 2156-B intende realizzare. Tale disposizione sostituisce il testo del vigente art. 2635 c.c., che viene ora rubricato come "Corruzione tra privati", con il seguente:

> "1) Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, per sé o per altri, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionando nocumento alla società, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni.
>
> 2) Si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma.
>
> 3) Chi dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate nel primo e nel secondo comma è punito con le pene ivi previste.
>
> 4) Le pene stabilite nei commi precedenti sono raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni".

4.4.1. Le (poche) novità del riformato art. 2635 c.c.

Se il disegno di legge S. 2156-B si dimostra, rispetto alla concussione, alla corruzione nel settore pubblico e al traffico di influenze illecite, ricco di significative - e, tutto sommato, apprezzabili - novità, altrettanto non si può dire in riferimento alla corruzione nel settore privato.

L'innovazione più importante riguarda sicuramente l'*estensione* del novero dei *soggetti qualificati* a "chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma", prevista dal nuovo secondo comma dell'art. 2635 c.c., il cui contenuto richiama con evidenza quello dell'art. 5 comma 1 lett. b) d. lgs. 231/01. Peraltro, il trattamento sanzionatorio poco severo previsto per questa ipotesi sminuisce la portata della novella.

Il primo comma dell'art. 2635 c.c., a parte per la previsione di una clausola di riserva ("Salvo che il fatto costituisca più grave reato"), si differenzia da quello vigente per effetto di tre modifiche: la prima consiste nell'individuazione del contenuto dell'oggetto della dazione o della promessa non solo nell'"utilità", ma anche nel "denaro", il quale, comunque, non essendo altro che un tipo di utilità, non si propone come elemento in grado di alterare la portata applicativa della norma; la seconda modifica, più significativa, consente di riconoscere anche nel *terzo* il destinatario della dazione o della promessa, innovazione che si allinea agli obblighi internazionali; la terza modifica, prevedendo che gli atti possano essere commessi od omessi anche in violazione degli *obblighi di fedeltà* - e non più solo in violazione degli obblighi inerenti all'ufficio - estende il parametro per la valutazione del carattere proprio della corruzione nel settore privato - e, quindi, poiché quest'ultima rappresenta l'unica fattispecie punita dall'art. 2635 c.c., estende più in generale il campo di applicabilità della norma stessa -, includendovi probabilmente anche generici doveri di fedeltà, lealtà e correttezza non espressi in una fonte scritta.

Scompare poi l'ultimo comma della norma, che dispone la procedibilità a querela del reato: il nuovo delitto di corruzione tra privati, dunque, sarà perseguibile *d'ufficio*.

Per il resto, salvo qualche marginale modifica al trattamento sanzionatorio di cui si darà conto fra breve, nulla cambia rispetto al vigente art. 2635 c.c.

4.4.2. Le (molte) occasioni perse (per ora) dal Riformatore

Dalla analisi delle innovazioni apportate dal disegno di legge S. 2156-B emerge come siano stati diversi i profili problematici non affrontati, o perlomeno non

risolti, fino ad ora dal Riformatore.

Innanzitutto, è evidente che il principale limite del vigente delitto di cui all'art. 2635 c.c. non sia stato superato: la corruzione tra privati, anche dopo la riforma, rimane un reato di danno, incentrato sulla necessità che sia cagionato un nocumento alla società - elemento che, nonostante la nuova procedibilità d'ufficio, collega ancora l'art. 2635 c.c. al bene giuridico del patrimonio sociale, sacrificando quello della libertà di concorrenza - con il conseguente *deficit di tutela* di cui si è riferito.

In secondo luogo, manca completamente ogni intervento sia per quanto concerne la possibilità di reprimere i fatti di corruzione tra privati commessi attraverso un *intermediario*[512], sia per quanto relativo all'ampliamento dell'elenco delle *condotte* rilevanti per ricomprendere quelle dell'"offrire", del "richiedere" o del "sollecitare" la "tangente".

Non è stata adottata alcuna modifica volta a sanzionare le fattispecie di corruzione tra privati *impropria* e *susseguente*: in questo caso, come detto, non si può parlare di violazione di obblighi internazionali, anche se una riforma volta a rendere sempre più simili i delitti di corruzione nei settori pubblico e privato avrebbe incontrato (e potrebbe incontrare) ampi consensi.

In aggiunta a quanto detto finora, è possibile sviluppare qualche riflessione anche in riferimento ad un paio di innovazioni realizzate dalla riforma. In primo luogo, l'estensione del novero dei soggetti qualificati effettuata dal nuovo secondo comma dell'art. 2635 c.c., pur positiva, non pare sufficiente ad adeguare la nostra normativa agli obblighi incriminatori internazionali, la cui formulazione in questo ambito rimane sempre più ampia rispetto a quella italiana. In secondo luogo, sono state avanzate alcune perplessità sulla soppressione del quarto comma del vigente art. 2635 c.c. - il quale, lo ricordiamo, dispone la procedibilità a querela del delitto -, sulla base del fatto che "a seguito della riforma effettuata con il decreto legislativo n. 61 del 2002 (sulla disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le

[512] In realtà, nonostante tale considerazione non sia stata fatta propria dagli organismi internazionali preposti alla valutazione della nostra normativa anticorruzione, la punibilità dell'intermediario potrebbe essere assicurata dall'applicazione delle normali norme sul concorso di persone nel reato, a prescindere, dunque, da espliciti riferimenti a tale soggetto nell'art. 2635 c.c..

società commerciali, n.d.a.), l'impostazione delle disposizioni del titolo XI del libro V del codice civile - comprendente gli articoli da 2621 a 2642 (e, quindi, anche l'art. 2635 c.c., n.d.a.) che recano le disposizioni penali in materia di società e di consorzi - è nel senso di stabilire la procedibilità a querela per tutti i reati *di danno*, in linea di principio, prevedendo talvolta la procedibilità di ufficio quando si tratta, ad esempio, di fatto commesso in danno dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee ovvero nel caso di società soggette alle disposizioni della parte IV, titolo III, capo II (disciplinante le società con azioni quotate, n.d.a.), del […] testo unico in materia di intermediazione finanziaria, ovvero ancora di società o altri soggetti qualificati dall'applicabilità di specifiche disposizioni. La procedibilità d'ufficio è invece prevista per le fattispecie delittuose configurate come reati di pericolo, nonché naturalmente per tutte le ipotesi contravvenzionali (aventi peraltro anch'esse la struttura di reati di pericolo). Alla luce delle considerazioni che precedono, la modifica apportata dall'articolo in commento al regime della procedibilità in ordine al reato di cui al citato articolo 2635 potrebbe non apparire, a prima lettura, coerente con il quadro sistematico sopra delineato. Ove tale ipotizzata incoerenza sussistesse in effetto, essa potrebbe risolversi in un profilo di irragionevolezza della disciplina proposta, suscettibile di rilievo anche sul piano della legittimità costituzionale[513]" (corsivo ns.).

E' chiaro che, fin tanto che la riforma non sarà approvata in via definitiva, vi sarà la possibilità di integrare il dettato dell'art. 2635 c.c. con le modifiche necessarie.

4.4.3. Il trattamento sanzionatorio

Il primo comma del nuovo art. 2635 c.c. prevede una cornice edittale che spazia da 1 a 3 anni di reclusione, in riferimento alla quale il massimo viene confermato rispetto alla vigente disposizione, mentre il minimo viene introdotto dalla riforma, non essendo esso presente nell'attuale art. 2635 comma 1 c.c.. Se il fatto è poi commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di

[513] Cfr. *Scheda di lettura: Disegno di legge A. S. n. 2156-B "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Il testo modificato dalla Camera dei deputati*, cit., p. 169.

cui al primo comma, viene introdotta la pena massima di 1 anno e 6 mesi di reclusione (comma 2), mentre rimane la punibilità del corruttore, sanzionato con le stesse pene previste dai primi due commi (comma 3). Infine, è confermata la circostanza aggravante ad effetto speciale, in base alla quale, se il fatto è commesso nell'ambito di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante *ex* art. 116 d. lgs. 58/98 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria), vi è il raddoppiamento della pena (comma 4).

Quanto riportato evidenzia come sia netto il divario tra i delitti di corruzione nel settore pubblico e il delitto di corruzione tra privati, non solo rispetto alla struttura degli stessi, ma anche in riferimento al trattamento sanzionatorio, molto più severo, anche grazie alle modifiche apportate dalla riforma, per i primi. Se può essere giustificato reprimere più duramente il fenomeno corruttivo nel contesto pubblico rispetto a quello privato, dal momento che nel primo esso va ad attentare a beni giuridici fondamentali quali quelli della imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, non per questo pare ragionevole l'eccessiva differenziazione del trattamento sanzionatorio tra i delitti di cui agli artt. 318 c.p. ss. e quello di cui all'art. 2635 c.c. (la corruzione propria nel settore pubblico, grazie alla riforma, viene punita con la reclusione fino ad 8 anni, mentre la corruzione, anch'essa propria, nel settore privato, viene punita con la reclusione fino a 3 anni), soprattutto se si pensa alla corruzione privata come lesiva anche della libertà di concorrenza.

Anche il nuovo art. 2635 c.c. non prevede sanzioni pecuniari, le quali potrebbero al contrario costituire un importante deterrente, posta la natura economica del delitto in questione.

Il delitto si prescrive in 6 anni (art. 157 c.p.).

Non sono applicabili le misure cautelari personali, né quelle coercitive, né quelle interdittive (artt. 280 e 287 c.p.p.), così come non è possibile l'utilizzo del mezzo di ricerca della prova delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche (o di altre forme di telecomunicazione), informatiche o telematiche (artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.): tutto ciò salvo che non si applichi la circostanza aggravante ad

effetto speciale di cui al quarto comma all'ipotesi di cui al primo comma.

L'art. 2641 c.c. continua a prevedere l'applicabilità della misura della confisca ai condannati per il delitto di cui all'art. 2635 c.c..

Infine, si può concludere ricordando che l'art. 2640 c.c. prevede ancora la diminuzione della pena per il fatto disciplinato dall'art. 2635 c.c., nel caso in cui sia cagionata un'offesa di particolare tenuità.

4.5. Altri contenuti di natura penalistica

I contenuti di natura penalistica più rilevanti del disegno di legge S. 2156-B sono sicuramente quelli attinenti alla concussione, alla corruzione, al traffico di influenze illecite e alla corruzione tra privati. La riforma, ad ogni modo, si propone di realizzare altri interventi, prevalentemente di coordinamento della nuova disciplina con quella vigente, dei quali ci si appresta a dare rapidamente conto:

- l'art. 322-*bis* c.p. viene modificato al fine di estenderne l'applicabilità anche al delitto di cui all'art. 319-*quater* c.p. (art. 19 comma 1 lett. n) DDL S. 2156-B);
- viene previsto, novella molto importante, che la *confisca per equivalente,* nell'ipotesi di cui all'art. 322-*ter* comma 1 c.p., possa avere ad oggetto non solo, come adesso, il prezzo del reato, ma anche il *profitto* dello stesso: con ciò si supera un limite della nostra normativa (cfr., *supra*, III, 2.1.2.) e si dà attuazione agli obblighi internazionali ed, in particolare all'art. 2 paragrafo 1 della Decisione quadro 2005/212/GAI che impone agli Stati membri di prevedere la confisca di valore in relazione a qualsiasi vantaggio economico da reato (art. 19 comma 1 lett. o) DDL S. 2156-B). Inoltre, sempre in materia di confisca, viene modificato l'art. 12-*sexies* del decreto legge 306/92 ("Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa"), nel senso di prevedere la *confisca* obbligatoria di beni, denaro o altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza anche nel caso di condanna *ex* art. 319-*quater* c.p., qualora tale reato sia realizzato allo scopo di commettere uno dei delitti

previsti dal detto art. 12-*sexies* (art. 23 DDL S. 2156-B);

- la pena minima per il delitto di *peculato* (art. 314 comma 1 c.p.) viene innalzata da 3 a 4 anni di reclusione (art. 19 comma 1 lett. c) DDL S. 2156-B); anche la cornice edittale del delitto di *abuso d'ufficio* (art. 323 comma 1 c.p.) viene resa più severa, passando da un minimo di 6 mesi ed un massimo di 3 anni di reclusione ad un minimo di 1 anno ed un massimo di 4 anni di reclusione (art. 19 comma 1 lett. p) DDL S. 2156-B);
- viene modificato l'art. 25 d. *lgs 231/01* al fine di consentire l'applicazione della sanzione pecuniaria (da 300 a 800 quote) per l'ente coinvolto nella commissione del delitto di cui all'art. 319-*quater* c.p. (art. 21 comma 1 lett. a) DDL S. 2156-B); viene, allo stesso modo, modificato l'art. 25-*ter* d. lgs. 231/01 al fine di consentire l'applicazione della sanzione pecuniaria (da 200 a 400 quote) per l'ente coinvolto nella commissione del delitto di cui all'art. 2635 c.c., aggravato ai sensi del suo quarto comma[514] (art. 21 comma 1 lett. b) DDL S. 2156-B);
- sono apportate modifiche al codice di procedura penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice: in particolare viene inserito un comma 2-*bis* all'art. 308 c.p.p. ("Termini di durata massima delle misure diverse dalla custodia cautelare"), in base al quale "nel caso si proceda per uno dei delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, e 320 del codice penale, le *misure interdittive* perdono efficacia decorsi sei mesi (anziché, come previsto dal secondo comma dell'art. 308 c.p.p., 2 mesi, n.d.a.) dall'inizio della loro esecuzione. In ogni caso, qualora esse siano state disposte per esigenze probatorie, il giudice può disporne la rinnovazione anche oltre sei mesi dall'inizio dell'esecuzione, fermo restando che comunque la loro efficacia viene meno se dall'inizio della loro esecuzione è decorso un periodo di tempo pari al triplo dei termini previsti dall'articolo 303 (che disciplina i termini di

[514] In realtà, il disegno di legge S. 2156-B fa riferimento al *terzo* comma dell'art. 2635 c.c.: si tratta probabilmente di un errore, come evidenziato in *Scheda di lettura: Disegno di legge A. S. n. 2156-B "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Il testo modificato dalla Camera dei deputati*, cit., p. 172.

durata massima della custodia cautelare, n.d.a.)" (art. 22 DDL S. 2156-B);

- vengono modificati gli artt. 58 e 59 d. lgs. 267/00 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), importanti in relazioni alle conseguenze del trattamento sanzionatorio: nel primo caso, come già visto, è associata alla condanna definitiva per il delitto di cui all'art. 319-*quater* comma 1 c.p. la *incandidabilità* alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, oltre che l'*impedimento a ricoprire* determinate *cariche pubbliche* presso gli enti locali; nel secondo caso, invece, alla condanna non definitiva per il delitto di cui all'art. 319-*quater* c.p. è connessa la *sospensione* di diritto da dette cariche (art. 24 comma 1 DDL S. 2156-B)[515]. Queste novelle sono rilevanti non solo per il diritto penale, ma anche per quello amministrativo, come altre contenute nel disegno di legge S. 2156-B: si pensi, sempre in riferimento all'art. 59 d. lgs. 267/00, alla sospensione di diritto da una serie di cariche per le persone nei cui confronti l'autorità giudiziaria abbia applicato la misura coercitiva del divieto di dimora, quando quest'ultima coincida con la sede dove si svolge il mandato elettorale (art. 25 DDL S. 2156-B), oppure alla modifica dell'art. 3 comma 1 l. 97/01 ("Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche"), attraverso la quale diviene possibile il trasferimento del dipendente anche nel caso di rinvio a giudizio per il delitto di cui all'art. 319-*quater* c.p. (art. 26 DDL S. 2156-B).

5. Un bilancio complessivamente positivo

Finalmente, dopo ventidue anni dalla approvazione dell'ultima riforma e dopo quasi un decennio dalla stipulazione dell'ultima delle fonti internazionali in materia, il nostro Legislatore si è finalmente impegnato nello sviluppo di una riforma organica dei delitti di corruzione, completando un percorso iniziato con la l. 300/00, primo atto a dare (frammentaria) attuazione agli obblighi internazionali. Se - come si spera

[515] L'art. 24 del Disegno di legge modifica anche l'art. 100 d. lgs. 267/00, in materia di revoca del segretario comunale o provinciale.

e come del resto sembra realistico ritenere, nonostante le difficoltà che il Governo dovrà ancora superare in ragione della peculiarità della maggioranza che lo sostiene - l'*iter* legislativo del disegno di legge S. 2156-B si concluderà felicemente, il nostro ordinamento si vedrà arricchito di nuovi ed importanti strumenti nella lotta contro la corruzione.

Lo sdoppiamento della norma incriminatrice della *concussione*, realizzato attraverso la previsione di due autonomi delitti, quello della concussione mediante costrizione e quello della concussione mediante induzione, unitamente al riconoscimento della responsabilità penale di chi dà o promette l'utilità in quest'ultimo caso - sebbene faccia sorgere dubbi in relazione alla possibilità di precludere alla magistratura la collaborazione processuale del privato e mantenga inalterate le problematiche interpretative riguardanti, da un lato, l'individuazione della linea di confine tra la concussione e la corruzione e, dall'altro, la distinzione fra la condotta costrittiva e quella induttiva all'interno della prima - pare una ragionevole scelta di compromesso tra la necessità di dare attuazione agli obblighi internazionali e la volontà di preservare una incriminazione radicata nella tradizione giuridica italiana (cfr., *supra*, VI, 4.1.1.). Va detto, comunque, che la posizione dell'incaricato di un pubblico servizio all'interno del delitto di concussione mediante costrizione sarebbe, perlomeno, meritevole di nuove riflessioni (cfr., *supra*, VI, 4.1.2.).

Il disegno di legge S. 2156-B elabora importanti innovazioni anche in relazione ai delitti di *corruzione* in senso stretto, in particolar modo andando a trasformare l'art. 318 c.p. in una norma incriminatrice di portata generale, posta in un rapporto di genere a specie con quelle di cui agli artt. 319 e 319-*ter* c.p.: sicuramente da apprezzare sono l'estensione del campo di applicabilità dell'art. 318 c.p. realizzato, da un lato, attraverso il nuovo riferimento all'"esercizio della funzione" che consente di superare le dispute interpretative riguardanti la necessaria determinabilità dell'atto "venduto", semplificando conseguentemente l'onere probatorio dell'accusa, e, dall'altro, attraverso la previsione della punibilità della fattispecie di corruzione impropria susseguente attiva (cfr., *supra*, VI, 4.2.1.). Meritevole di approvazione è anche l'ampliamento della portata soggettiva delle norme incriminatrici, attuato

grazie al riferimento nell'art. 320 comma 1 c.p. all'"incaricato di un pubblico servizio" *tout court* e non più all'"incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato" (cfr., *supra*, VI, 4.2.2.). Necessita, invece, una revisione il coordinamento tra il trattamento sanzionatorio disposto dall'art. 319 c.p. e quello previsto dall'art. 319-*quater* comma 1 c.p. (cfr., *supra*, VI, 4.2.3.).

La riforma intende finalmente introdurre nel nostro ordinamento una vera norma incriminatrice del *traffico di influenze illecite*, la quale, oltre a punire il soggetto che dà o promette il vantaggio patrimoniale - attuando così gli obblighi internazionali -, si preoccupa di circoscrivere il suo campo di applicabilità alle attività di mediazione realmente esistenti, lasciando quelle solo presunte nell'alveo del delitto di millantato credito, il quale non viene modificato dalla riforma e va dunque a coesistere con quello di traffico di influenze illecite, in un rapporto che merita di essere approfondito (anche dal punto di vista del trattamento sanzionatorio), così come approfondita deve essere la possibilità di sanzionare nel delitto di cui all'art. 346 c.p. il soggetto che dà o promette l'utilità. Inoltre, in relazione al nuovo art 346-*bis* c.p., sebbene siano già stati compiuti degli sforzi in questa direzione, meriterebbe di essere meglio specificato il confine tra le attività di mediazione lecita e le attività di mediazione illecita, così come potrebbe essere rivalutata la scelta di limitare al "vantaggio patrimoniale" l'oggetto della dazione o della promessa (cfr., *supra*, VI, 4.3.1., 4.3.2. e 4.3.3.). Queste considerazioni critiche, ad ogni modo, si inseriscono nel contesto di una norma incriminatrice la cui formulazione appare per larghi tratti soddisfacente ed a lungo attesa.

Meno positiva sembra invece la riforma dell'art. 2635 c.c., in materia di *corruzione tra privati*. Accanto ad alcune innovazioni importanti - come l'allargamento del novero dei soggetti attivi, la sanzionabilità della fattispecie nella quale l'utilità sia data o promessa ad un terzo o di quella nella quale l'atto sia compiuto od omesso in violazione degli "obblighi di fedeltà" e la procedibilità d'ufficio (cfr., *supra*, VI, 4.4.1.) - permangono nella norma alcune problematiche cui il nostro Legislatore dovrebbe e potrebbe far fronte: si pensi, su tutte, alla formulazione dell'art. 2635 c.c. come un reato di danno e non di pericolo, ancorato

alla necessaria lesione del patrimonio sociale, cui consegue un *deficit* di tutela rispetto ai delitti di corruzione nel settore pubblico che è confermato, oltre che dai diversi trattamenti sanzionatori, anche dalla portata più ristretta della norma incriminatrice della corruzione tra privati, la quale, oltre a essere limitata alle fattispecie di corruzione propria antecedente, non contempla esplicitamente la possibilità che il fatto sia commesso attraverso un intermediario (cfr., *supra*, VI, 4.4.2. e 4.4.3.) .

Certamente, il solo disegno di legge S. 2156-B non è sufficiente per sviluppare un coerente, completo ed efficace impianto delle incriminazioni in materia di corruzione: la nostra riforma, infatti, fatte salve le numerose disposizioni di natura preventiva-amministrativa, ha ad oggetto principalmente la concussione, la corruzione, il traffico di influenze illecite e la corruzione tra privati, cioè il nucleo fondamentale dei delitti di corruzione in senso lato. Non ha invece ad oggetto altri reati che, pur essendo collegati al fenomeno corruttivo in modo solo indiretto, ricoprono un ruolo decisivo nella sua individuazione e repressione, come ad esempio, le *false comunicazioni sociali*, rispetto alle quali urgerebbe un inasprimento sanzionatorio (cfr., *supra*, I, 12.1.), il *riciclaggio*, in relazione al quale si auspica a livello internazionale anche la repressione del c.d. "autoriciclaggio" (cfr., *supra*, I, 12.2.), e l'*abuso d'ufficio* (cfr., *supra*, I, 12.3.). La riforma non ha neanche ad oggetto istituti di parte generale, fra i quali, inevitabilmente non può che venire alla mente la *prescrizione*, una delle cause più importanti della scarsa efficacia delle norme incriminatrici della corruzione (cfr., *supra*, IV, 8.8.): il disegno di legge S. 2156-B, senza modificare gli artt. 157 ss. c.p., cerca di mitigare il problema attraverso l'innalzamento di molti massimi edittali previsti dalle varie disposizioni di parte speciale, ma è chiaro che un'ambiziosa riforma organica della prescrizione sarebbe auspicabile, seppur di difficile realizzazione. Infine, a testimonianza dello sforzo di adeguamento alle fonti internazionali ancora da compiere, si ricorda che l'Italia, oltre a non avere dato piena attuazione alla *Decisione quadro 2003/568/GAI*, non ha ancora ratificato e dato esecuzione al *Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa (cfr., *supra*, III, 3.), sebbene la riforma abbia

contribuito ad attuare molti degli obblighi contenuti in questi strumenti internazionali.

Alla luce di quanto detto fino a qui, è dunque possibile giudicare positivamente i contenuti della riforma nel loro complesso, pur nella consapevolezza che alcuni miglioramenti potrebbero essere apportati alla riforma stessa e che molto resta ancora da fare in relazioni ad incriminazioni e ad istituiti che non rientrano nell'oggetto del disegno di legge S. 2156-B. Ma ciò che più interessa rilevare è che, al di là di tutte le considerazioni di carattere giuridico che hanno accompagnato lo svolgimento di questo lavoro, l'elemento che, più di ogni altro, permetterebbe effettivamente di assestare un colpo decisivo alla corruzione è un mutamento di sensibilità dell'opinione pubblica. Essa dovrebbe smettere di pensare a questo fenomeno criminale come ad una realtà inevitabilmente presente, quasi fisiologicamente presente, nell'attività della Pubblica Amministrazione (e dei privati). Dovrebbe, invece, emergere un sentimento collettivo diverso: la corruzione è un cancro che deve essere estirpato, che può essere estirpato. In questo senso dovrebbero essere indirizzati gli sforzi, non tanto e non soltanto del Legislatore, quanto, più in generale, della classe politica, dei mezzi di informazioni e della società civile, i quali dovrebbero cooperare nel tentativo di radicare nella coscienza sociale e in quella individuale un nuovo senso etico, del quale si avverte continuamente il bisogno, ma che rappresenta oggi solamente la speranza di un'Italia migliore.

ALLEGATI

INDICE ALLEGATI

- **Allegato I:** Disegno di legge n. 2156-B
- **Allegato II:** Le fonti internazionali
    - Unione Europea:
        - 1. Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Bruxelles, 1995)
        - 2. Protocollo di Dublino (1996)
        - 3. Secondo Protocollo alla Convenzione PIF (1997)
        - 4. Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (Bruxelles, 1997)
        - 5. Azione comune 98/742/GAI, sulla corruzione nel settore privato
        - 6. Decisione quadro 2003/568/GAI, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato
    - OCSE:
        - 7. Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Parigi, 1997)
    - Consiglio d'Europa:
        - 8. Convenzione penale sulla corruzione (Strasburgo, 1999)
        - 9. Protocollo addizionale (2003)
    - ONU:
        - 10. Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 2000)
        - 11. Convenzione sulla corruzione (Merida, 2003)

ALLEGATO I:

DISEGNO DI LEGGE N. 2156-B

Si riporta di seguito il testo del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati il 14 giugno 2012, ora in corso di esame al Senato della Repubblica con il numero S. 2156-B (lato destro); esso è affiancato dal testo del disegno di legge a suo tempo approvato dal Senato della Repubblica (lato sinistro).

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della giustizia (ALFANO)

di concerto con il Ministro dell'interno (MARONI)

con il Ministro per le riforme per il federalismo (BOSSI)

con il Ministro per la semplificazione normativa (CALDEROLI)

e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (BRUNETTA)

(V. *Stampato n.* **2156**)

approvato dal Senato della Repubblica il 15 giugno 2011

(V. *Stampato Camera n.* **4434**)

modificato dalla Camera dei deputati il 14 giugno 2012

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 15 giugno 2012

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

DISEGNO DI LEGGE	DISEGNO DI LEGGE
Approvato dal Senato della Repubblica	Approvato dalla Camera dei deputati
—-	—-
Art. 1.	Art. 1.
(Autorità nazionale anticorruzione. Piano nazionale anticorruzione)	*(Autorità nazionale anticorruzione. Piano nazionale anticorruzione)*
1. In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto al fenomeno corruttivo e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.	1. In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto **della corruzione** e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.
2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre	2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche**,** di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, **e successive modificazioni, di seguito denominata**

2009, n. 150, opera quale Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi del comma 1. In particolare, la Commissione:	**«Commissione»,**opera quale Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi del comma 1 **del presente articolo**. In particolare, la Commissione:
a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;	*a) identica;*
b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, di cui al comma 4, lettera *c);*	*b) identica;*
	***c)* analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;**
	***d)* esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;**
	***e)* esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-*ter*, introdotto dall'articolo 8, comma 1,**

	lettera *l)*, della presente legge;
c) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5;	***f)*** esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 **del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dall'articolo 3 e dalle altre disposizioni vigenti;**
d) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto al fenomeno corruttivo e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.	***g)*** riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto **della corruzione** e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.
3. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera *c)*, la Commissione può esercitare poteri ispettivi chiedendo notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani di cui ai commi 4 e 5.	3. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera ***f)***, la Commissione **esercita** poteri ispettivi **mediante richiesta di** notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina **l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 del presente articolo e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dall'articolo 3 e dalle altre disposizioni vigenti, ovvero** la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani **e le regole sulla trasparenza citati. La Commissione e le amministrazioni interessate danno notizia, nei rispettivi siti *web* istituzionali, dei provvedimenti adottati ai sensi del presente comma.**
4. Il Dipartimento della funzione pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e	4. *Identico:*

disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri:	
a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;	*a) identica;*
b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;	*b) identica;*
c) predispone **sulla base dei piani delle pubbliche amministrazioni centrali di cui al comma 5** il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera *a)*;	*c)* predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera *a)*;
d) definisce modelli *standard* delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata.	*d) identica**;***
	***e)* definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.**

5. Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:	5. *Identico:*
a) propri piani di azione che forniscono una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio corruzione degli uffici;	*a)* **un piano di prevenzione della corruzione** che **fornisce** una valutazione del diverso livello di esposizione **degli uffici** al rischio **di** corruzione **e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesino rischio**;
***b)* gli interventi organizzativi per presidiare il rischio di cui alla lettera *a)*;**	*soppressa*
c) procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.	***b)*** *identica.*
	6. Ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, il prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione.
	7. A tal fine, l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il

responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione.

8. L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.

9. Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze:

***a)* individuare le attività, tra le quali quelle di cui all'articolo 3, comma 2, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma l, lettera *a-bis)*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;**

***b)* prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera *a)*, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle**

decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

c) **prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera *a)*, obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;**

d) **monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;**

e) **monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;**

f) **individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.**

10. Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche:

a) **alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;**

b) **alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;**

c) **ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11.**

11. La Scuola superiore della pubblica amministrazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità. Con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione.

12. In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

a) **di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni**

di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;

b) **di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.**

13. La sanzione disciplinare a carico del responsabile individuato ai sensi del comma 7 non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

14. In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare. Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo pubblica nel sito *web* dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'Amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività.

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15)

	1. Dopo il comma 3 dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, è inserito il seguente:
	«*3*-bis. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, tutti gli stanziamenti autorizzati ai sensi del comma 3 sono destinati, nei limiti delle risorse iscritte in bilancio a legislazione vigente, alla copertura degli oneri relativi al funzionamento della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), ivi compresi i compensi per i componenti della Commissione medesima».
Art. 2.	Art. **3.**
(Trasparenza dell'attività amministrativa)	*(Trasparenza dell'attività amministrativa* ***e delega al Governo per il riordino della relativa disciplina)***
1. La trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è assicurata mediante la pubblicazione, sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di	1. **Ai fini della presente legge,** la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è assicurata mediante la pubblicazione, **nei** siti ***web*** istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. **Nei siti *web* istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla**

segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.	**base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito *web* istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione.**
2. Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 3 della presente legge, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le amministrazioni pubbliche assicurano i livelli essenziali di cui al comma 1 con particolare riferimento ai procedimenti di:	2. Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come **da ultimo** modificato dall'articolo **8** della presente legge, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, **e successive modificazioni,** nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, **e successive modificazioni,** e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le **pubbliche amministrazioni** assicurano i livelli essenziali di cui al comma 1 **del presente articolo** con particolare riferimento ai procedimenti di:
a) autorizzazione o concessione;	*a) identica;*
b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;	*b) identica;*
c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a	*c) identica;*

persone ed enti pubblici e privati;	
d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.	*d) identica.*
	3. Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.
	4. 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.
	5. Il comma 1 dell'articolo 241 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:
	«*1.* Le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'articolo 240, possono essere deferite ad arbitri, previa autorizzazione motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione. L'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso con

cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza banco, nell'invito, o il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli».

6. Le disposizioni relative al ricorso ad arbitri, di cui all'articolo 241, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come sostituito dal comma 5 del presente articolo, si applicano anche alle controversie relative a concessioni e appalti pubblici di opere, servizi e forniture in cui sia parte una società a partecipazione pubblica o che comunque abbiano ad oggetto opere o forniture finanziate con risorse a carico dei bilanci pubblici. A tal fine, l'organo amministrativo rilascia l'autorizzazione di cui al citato comma 1 dell'articolo 241 del codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, come sostituito dal comma 5 del presente articolo.

7. La nomina degli arbitri per la risoluzione delle controversie nelle quali è parte una pubblica amministrazione avviene nel rispetto dei princìpi di pubblicità e di rotazione e secondo le modalità previste dai commi 8, 9 e 10 del presente articolo, oltre che nel rispetto delle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in quanto applicabili.

8. Qualora la controversia si svolga tra due pubbliche amministrazioni, gli arbitri di parte sono individuati esclusivamente tra dirigenti pubblici.

9. Qualora la controversia abbia luogo tra una pubblica amministrazione e un privato, l'arbitro individuato dalla pubblica amministrazione è scelto preferibilmente tra i dirigenti pubblici. Qualora non risulti

	possibile alla pubblica amministrazione nominare un arbitro scelto tra i dirigenti pubblici, la nomina è disposta, con provvedimento motivato, nel rispetto delle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.
	10. La pubblica amministrazione stabilisce, a pena di nullità della nomina, l'importo massimo spettante al dirigente pubblico per l'attività arbitrale. L'eventuale differenza tra l'importo spettante agli arbitri nominati e l'importo massimo stabilito per il dirigente è acquisita al bilancio della pubblica amministrazione che ha indetto la gara.
	11. Le disposizioni di cui ai commi 5, 6, 7, 8, 9 e 10 non si applicano agli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della presente legge.
	12. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche ai procedimenti posti in essere in deroga alle procedure ordinarie. I soggetti che operano in deroga e che non dispongono di propri siti *web* istituzionali pubblicano le informazioni di cui ai citati commi 1 e 2 nei siti *web* istituzionali delle amministrazioni dalle quali sono nominati.
	13. Le informazioni pubblicate ai sensi dei commi 1 e 2 sono trasmesse in via telematica alla Commissione.
3. Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedimentali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie.	**14.** Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedimentali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. **I risultati del monitoraggio sono consultabili nel sito *web* istituzionale di ciascuna amministrazione.**

4. Ogni amministrazione pubblica rende noto, tramite il proprio sito istituzionale, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze ai sensi dell'articolo 38 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

15. Ogni amministrazione pubblica rende noto, tramite il proprio sito ***web*** istituzionale, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze ai sensi dell'articolo 38 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, **e successive modificazioni,** e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

5. Le amministrazioni possono rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica di cui all'articolo 65, comma 1, del codice di cui al **citato** decreto legislativo n. 82 del 2005, e successive modificazioni, 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.

16. Le amministrazioni**, nel rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, in materia di procedimento amministrativo, hanno l'obbligo di** rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica di cui all'articolo 65, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo **7 marzo** 2005, n. 82, e successive modificazioni, 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.

6. Con uno o più decreti dei Ministri per la pubblica amministrazione e **l'innovazione e per** la semplificazione **normativa**, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di competenza, sentita la Conferenza unificata di cui

17. Con uno o più decreti **del Ministro** per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di competenza, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le informazioni

all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo e le relative modalità di pubblicazione, nonché le indicazioni generali per l'applicazione dei commi 4 e 5. Restano ferme le disposizioni in materia di pubblicità previste dal codice di cui al **citato** decreto legislativo n. 163 del 2006.

rilevanti ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo e le relative modalità di pubblicazione, nonché le indicazioni generali per l'applicazione dei commi **15** e **16**. Restano ferme le disposizioni in materia di pubblicità previste dal codice di cui al decreto legislativo **12 aprile** 2006**,** n. 163.

18. Con riferimento ai procedimenti di cui al comma 2, lettera *b)*, del presente articolo, le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nei propri siti *web* istituzionali: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale *standard* aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che le pubblica nel proprio sito *web* in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione. L'autorità individua con propria deliberazione le informazioni rilevanti e le relative modalità di trasmissione. Entro il 30 aprile di ciascun

anno, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al presente comma in formato digitale *standard* aperto. Si applica l'articolo 6, comma 11, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

7. La mancata o incompleta pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle informazioni di cui al comma 6 costituisce violazione degli *standard* qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ed è comunque valutata ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

19. La mancata o incompleta pubblicazione**,** da parte delle pubbliche amministrazioni**,** delle informazioni di cui al comma **17 del presente articolo** costituisce violazione degli *standard* qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ed è comunque valutata ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**, e successive modificazioni**. Eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

20. Le disposizioni del presente articolo si applicano alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

21. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata

in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) **ricognizione e coordinamento delle disposizioni che prevedono obblighi di pubblicità a carico delle amministrazioni pubbliche;**

b) **previsione di forme di pubblicità sia in ordine all'uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative;**

c) **precisazione degli obblighi di pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale. Le dichiarazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui alla lettera *a)* devono concernere almeno la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica;**

d) **ampliamento delle ipotesi di pubblicità, mediante pubblicazione nei siti *web* istituzionali, di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo**

2001, n. 165, e successive modificazioni, sia con riferimento a quelli che comportano funzioni di amministrazione e gestione, sia con riferimento agli incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione;

e) **definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati;**

f) **obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni di cui al presente comma anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti. Per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili *on line* in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la ridistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità;**

g) **individuazione, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente, della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria;**

h) **individuazione, anche mediante revisione e integrazione della disciplina vigente, delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.**

22. Le disposizioni di cui al decreto legislativo adottato ai sensi del comma 21 integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle

amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *r)*, della Costituzione.

Art. 4.

(Modifica all'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente gli obblighi dei soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative)

1. All'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al comma 1-*ter* sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge».

Art. 5.

(Modifica all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente il provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo)

1. All'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può

consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo».

Art. 6.

(Trasparenza delle attribuzioni di posizioni dirigenziali)

1. Al fine di garantire l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di rafforzare la separazione e la reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le aziende e le società partecipate dallo Stato e dagli altri enti pubblici, in occasione del monitoraggio posto in essere ai fini dell'articolo 36, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, comunicano al Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite degli organismi indipendenti di valutazione, tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. I dati forniti confluiscono nella relazione annuale al Parlamento di cui al citato articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, e vengono trasmessi alla Commissione per le finalità di cui all'articolo 1 della presente legge.

2. I titoli e i *curricula* riferiti ai soggetti di cui al comma 1 si intendono parte integrante dei dati comunicati al Dipartimento della funzione pubblica.

	Art. 7.
	(Introduzione dell'articolo 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di conflitto di interessi)
	1. Nel capo II della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo l'articolo 6 è aggiunto il seguente:
	«Art. 6-*bis*. - *(Conflitto di interessi). – 1.* Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale».
Art. 3.	Art. **8.**
(Modifiche all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)	*(Modifiche* ***agli articoli*** *53* ***e 54 e introduzione dell'articolo 35-bis*** *del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)*
1. All'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:	1. All'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **e successive modificazioni,** sono apportate le seguenti modificazioni:
	a) **dopo il comma 3 è inserito il seguente:**
	«*3*-bis. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle

	diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2»;
	***b)* al comma 5 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente»;**
a) al comma 7, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse»;	***c)* al comma 7 e al comma 9**, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di **interessi**»;
	***d)* dopo il comma 7 è inserito il seguente:**
	«*7*-bis. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti»;
b) il comma 11 è sostituito dal seguente:	***e)* *identica;***
«*11*. Entro quindici giorni dall'erogazione del compenso per gli incarichi di cui al comma 6, i soggetti pubblici o privati comunicano all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici»;	

c) al comma 12, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti comunicano in via telematica, nel termine di quindici giorni, al Dipartimento della funzione pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto»;

f) al comma 12, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti comunicano in via telematica, nel termine di quindici giorni, al Dipartimento della funzione pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto»; **al medesimo comma 12, al secondo periodo, le parole: «L'elenco è accompagnato» sono sostituite dalle seguenti: «La comunicazione è accompagnata» e, al terzo periodo, le parole: «Nello stesso termine» sono sostituite dalle seguenti: «Entro il 30 giugno di ciascun anno»;**

g) **al comma 13, le parole: «Entro lo stesso termine di cui al comma 12» sono sostituite dalle seguenti: «Entro il 30 giugno di ciascun anno»;**

h) **al comma 14, secondo periodo, dopo le parole: «l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico» sono aggiunte le seguenti: «nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi»;**

i) **al comma 14, dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: «Le informazioni relative a consulenze e incarichi comunicate dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, nonché le informazioni pubblicate dalle stesse nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica ai sensi del presente articolo, sono trasmesse e pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale *standard* aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Entro il 31 dicembre di ciascun**

	anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al terzo periodo del presente comma in formato digitale *standard* aperto»;
d) dopo il comma 16-*bis* è aggiunto il seguente:	***l)*** *identico:*
«*16*-ter. I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni».	«*16*-ter. I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni **ed è prevista la restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti**».
2. Le disposizioni di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 1, lettera *d)*, del presente articolo, non si applicano ai contratti già sottoscritti alla data di entrata in	2. Le disposizioni di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 1, lettera ***l)***, del presente articolo, non si applicano ai contratti già sottoscritti alla data di entrata in vigore della presente legge.

vigore della presente legge.

3. L'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«Art. 54. - ***(Codice di comportamento). – 1.*** **Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.**

2. **Il codice, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.**

3. **La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e**

contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-*quater*, comma 1.

***4*. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno.**

***5*. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.**

***6*. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina.**

***7*. Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta**

applicazione degli stessi».

4. I codici di cui all'articolo 54, commi 1 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dal comma 3 del presente articolo, sono approvati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Dopo l'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

«Art. 35-*bis*. - *(Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici)* – *1*. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

***a)* non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;**

***b)* non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;**

***c)* non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.**

2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari».

Art. 9.

(Modifica all'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente la motivazione degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento)

1. All'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3».

Art. 10.

(Delega al Governo per la definizione degli illeciti e delle sanzioni disciplinari concernenti i termini dei procedimenti amministrativi)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la disciplina organica degli illeciti, e relative sanzioni disciplinari, correlati al superamento dei termini di definizione dei procedimenti amministrativi, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

***a)* omogeneità degli illeciti connessi al ritardo, superando le logiche specifiche dei differenti settori delle pubbliche amministrazioni;**

***b)* omogeneità dei controlli da parte dei dirigenti, volti a evitare ritardi;**

c) **omogeneità, certezza e cogenza nel sistema delle sanzioni, sempre in relazione al mancato rispetto dei termini.**

Art. 11.

(Delega al Governo per la disciplina dei casi di non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali)

1. Ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interessi, il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione, 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.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti princìpi e

criteri direttivi:

a) **prevedere in modo esplicito, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando in via generale il criterio della non conferibilità per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale;**

b) **prevedere in modo esplicito, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando in via generale il criterio della non conferibilità per coloro che per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico;**

c) **disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive. I casi di non conferibilità devono essere graduati e regolati in rapporto alla rilevanza delle cariche di carattere politico ricoperte, all'ente di riferimento e al collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione che conferisce l'incarico. È escluso in ogni caso, fatta eccezione per gli incarichi di responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo**

politico, il conferimento di incarichi dirigenziali a coloro che presso le medesime amministrazioni abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive nel periodo, comunque non inferiore ad un anno, immediatamente precedente al conferimento dell'incarico;

***d)* comprendere tra gli incarichi oggetto della disciplina:**

1) gli incarichi amministrativi di vertice nonché gli incarichi dirigenziali, anche conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione;

2) gli incarichi di direttore generale, sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere;

3) gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico;

***e)* disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera *d)* già conferiti e lo svolgimento di attività, retribuite o no, presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione, a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se l'ente o l'attività professionale sono soggetti a regolazione o finanziati da parte dell'amministrazione;**

***f)* disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera *d)* già conferiti e l'esercizio di cariche negli organi di indirizzo**

	politico.
Art. 4.	Art. **12**.
(Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti)	***(Introduzione dell'articolo 54-*bis *del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)***
	1. Dopo l'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:
1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, il pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.	**«Art. 54-*bis. - (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti).* –** *1.* Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, **ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile,** il pubblico dipendente che denuncia **all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero** riferisce **al proprio superiore gerarchico** condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro**,** non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.
2. Salvi gli obblighi di denuncia previsti dalla legge, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, fino alla contestazione dell'addebito disciplinare.	*2.* **Nell'ambito del procedimento disciplinare**, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, **sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.**
	***3.* L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza,**

	dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.
	4. **La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».**
Art. 5.	Art. **13**.
(Attività d'impresa particolarmente esposte a rischio d'inquinamento mafioso)	*(Attività* ***di imprese*** *particolarmente esposte* ***al*** *rischio* ***di infiltrazione mafiosa****)*
1. Ai fini dell'applicazione delle norme vigenti in materia di controlli antimafia in relazione alle attività d'impresa, mediante gli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a rischio d'inquinamento mafioso, sono definite come particolarmente esposte a tale rischio le seguenti attività:	1. **Per l'efficacia dei controlli antimafia nelle attività imprenditoriali di cui al comma 2, presso ogni prefettura è istituito l'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. L'iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l'impresa ha sede soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attività. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco.**
	2. Sono definite come **maggiormente** esposte **a** rischio **di infiltrazione mafiosa** le seguenti attività:
a) trasporto di materiali a discarica conto terzi;	*a)* trasporto di materiali a discarica **per** conto **di** terzi;

b) trasporto e smaltimento di rifiuti a conto terzi;	*b)* trasporto**, anche transfrontaliero,** e smaltimento di rifiuti **per** conto **di** terzi;
c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;	*c) identica;*
d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;	*d) identica;*
e) noli a freddo di macchinari;	*e) identica;*
f) fornitura di ferro lavorato;	*f) identica;*
g) noli a caldo**, qualora il relativo contratto non sia assimilabile al subappalto, ai sensi dell'articolo 118, comma 11, del codice di cui al citato decreto legislativo n. 163 del 2006**;	*g)* noli a caldo;
h) autotrasporti conto terzi;	*h)* autotrasporti **per** conto **di** terzi;
i) guardianìa dei cantieri.	*i) identica.*
2. L'indicazione delle attività di cui al comma 1 può essere aggiornata, entro il 31 dicembre di ogni anno, con apposito decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con i Ministri della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze.	**3.** L'indicazione delle attività di cui al comma **2** può essere aggiornata, entro il 31 dicembre di ogni anno, con apposito decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con i Ministri della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze**,** previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione **del relativo schema** alle Camere. Qualora le Commissioni non si pronuncino entro il termine, **il decreto può** essere comunque **adottato**.
3. **I decreti di cui al comma 2 sono adottati** previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da rendere entro	

trenta giorni dalla data di trasmissione alle Camere dei relativi schemi. Qualora le Commissioni non si pronuncino entro il termine, i decreti possono essere comunque adottati.

4. Dall'applicazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Soppresso

4. L'impresa iscritta nell'elenco di cui al comma 1 comunica alla prefettura competente qualsiasi modifica dell'assetto proprietario e dei propri organi sociali, entro trenta giorni dalla data della modifica. Le società di capitali quotate in mercati regolamentati comunicano le variazioni rilevanti secondo quanto previsto dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. La mancata comunicazione comporta la cancellazione dell'iscrizione.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dell'elenco di cui al comma 1, nonché per l'attività di verifica.

6. Fino al sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 5 continua ad applicarsi la normativa vigente alla data di entrata in vigore della

presente legge.

Art. 14.

(Modifica al codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

1. All'articolo 135, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dopo le parole: «passata in giudicato» sono inserite le seguenti: «per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale, dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-*bis*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater* e 320 del codice penale, nonché».

Art. 6.

(Princìpi generali per regioni ed enti locali)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, nonché gli enti locali adeguano, compatibilmente con le disposizioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione in materia, i propri ordinamenti alle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 5 della presente legge.

Art. **15**.

(Prevenzione della corruzione nelle regioni, negli enti locali, negli enti pubblici e nei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo)

1. Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui agli articoli da 1 a 13 della presente legge, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

2. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge,

attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si definiscono gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, con particolare riguardo:

a) **alla definizione, da parte di ciascuna amministrazione, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica;**

b) **all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici di cui all'articolo 53, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'articolo 8 della presente legge, ferma restando la disposizione del comma 4 dello stesso articolo 53;**

c) **all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, del codice di comportamento di cui all'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'articolo 8 della presente legge.**

3. Attraverso intese in sede di Conferenza unificata sono altresì definiti gli adempimenti attuativi delle disposizioni dei decreti legislativi previsti dalla presente legge da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali,

	nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo.
Art. 7.	Art. **16**.
(Modifiche all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20)	*(**Modifica** all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20)*
1. All'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il comma 1-*quinquies* sono inseriti i seguenti:	1. *Identico:*
«*1*-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salvo prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.	«*1*-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, **salva** prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore **patrimoniale** di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.
1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-*sexies*, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di probabile attenuazione della garanzia del credito erariale».	*1*-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-*sexies*, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di **fondato timore di** attenuazione della garanzia del credito erariale».
Art. 8.	Art. **17**.

(Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi)	*(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 **conseguente** a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi)*
1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo contenente un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, presidente e componente degli organi esecutivi delle comunità montane.	1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo **recante** un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica **di membro del Parlamento europeo,** di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e **di** componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, **di** presidente e **di** componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, **di** consigliere di amministrazione e **di** presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**, e successive modificazioni, di** presidente e **di** componente degli organi esecutivi delle comunità montane.
2. Il decreto legislativo di cui al	2. *Identico:*

comma 1 provvede al riordino e all'armonizzazione della vigente normativa ed è adottato secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:	
a) ferme restando le disposizioni del codice penale in materia di interdizione perpetua dai pubblici uffici, prevedere che non siano temporaneamente candidabili a deputati o a senatori coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale;	*a) identica;*
b) in aggiunta a quanto previsto nella lettera *a)*, prevedere che non siano temporaneamente candidabili a deputati o a senatori coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale e, se del caso, per altri delitti per i quali la legge preveda una pena detentiva superiore nel massimo a tre anni;	*b)* in aggiunta a quanto previsto nella lettera *a)*, prevedere che non siano temporaneamente candidabili a deputati o a senatori coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti previsti nel libro **secondo**, titolo II, capo I, del codice penale **ovvero** per altri delitti per i quali la legge preveda una pena detentiva superiore nel massimo a tre anni;
c) prevedere la durata dell'incandidabilità di cui alle lettere *a)* e *b);*	*c) identica;*
d) prevedere che l'incandidabilità operi anche in caso di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura	*d) identica;*

penale;

e) coordinare le disposizioni relative all'incandidabilità con le vigenti norme in materia di interdizione dai pubblici uffici e di riabilitazione, nonché con le restrizioni all'esercizio del diritto di elettorato attivo;	*e) identica;*
f) prevedere che le condizioni di incandidabilità alla carica di deputato e di senatore siano applicate altresì all'assunzione delle cariche di governo;	*f) identica;*
g) operare una completa ricognizione della normativa vigente in materia di incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, presidente e componente degli organi delle comunità montane, determinata da sentenze definitive di condanna;	*g) identica;*

h) valutare per le cariche di cui alla lettera *g)*, in coerenza con le scelte operate in attuazione della lettera *a)* e della lettera *i)*, l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità determinate da delitti di grave allarme sociale;	*h)* valutare per le cariche di cui alla lettera *g)*, in coerenza con le scelte operate in attuazione **delle lettere** *a)* e *i)*, l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità determinate da **sentenze definitive di condanna per** delitti di grave allarme sociale;
i) individuare, fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna;	*i) identica;*
l) prevedere l'abrogazione espressa della normativa incompatibile con le disposizioni del decreto legislativo di cui al comma 1;	*l) identica;*
m) disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 1 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica.	*m) identica.*
3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n.	3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, **e successive modificazioni,** è trasmesso alle Camere ai fini

196, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto. Decorso il termine di cui al periodo precedente senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, il decreto legislativo può essere comunque adottato.

dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto. Decorso il termine di cui al periodo precedente senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, il decreto legislativo può essere comunque adottato.

Art. 18.

(Norme in materia di collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili e degli avvocati e procuratori dello Stato)

1. Il servizio in posizione di fuori ruolo, o in un'altra analoga posizione, svolto dai magistrati ordinari, amministrativi e contabili e dagli avvocati e procuratori dello Stato, previsto dagli ordinamenti di appartenenza, non può essere prestato per più di cinque anni consecutivi. I magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato non possono in nessun caso essere collocati fuori ruolo per un tempo che, nell'arco del loro servizio, superi complessivamente dieci anni. I magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato che sono stati ricollocati in ruolo non possono essere nuovamente collocati fuori ruolo se non hanno esercitato continuativamente ed effettivamente le proprie funzioni per almeno cinque anni. Le predette posizioni in ogni caso non possono

	determinare alcun pregiudizio relativo al posizionamento nei ruoli di appartenenza.
	2. Il personale collocato fuori ruolo di cui al comma 1 mantiene esclusivamente il trattamento economico fondamentale dell'amministrazione di appartenenza, compresa l'indennità, e i relativi oneri rimangono a carico della stessa.
	3. Le disposizioni del presente articolo prevalgono su ogni altra norma, anche di natura speciale, e si applicano anche agli incarichi già conferiti alla data della sua entrata in vigore.
Art. 9.	Art. **19**.
(Modifiche al codice penale)	*(Modifiche al codice penale)*
1. Al **libro II, titolo II, del** codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:	1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:
	***a)* all'articolo 32-*quater*, dopo le parole: «319-*bis*,» sono inserite le seguenti: «319-*quater*,»;**
	***b)* all'articolo 32-*quinquies*, dopo le parole: «319-*ter*» sono inserite le seguenti: «, 319-*quater*, primo comma,»;**
a) all'articolo 314, primo comma, la parola: «tre» è sostituita dalla seguente: «quattro»;	***c)* al** primo comma **dell'**articolo 314, la parola: «tre» è sostituita dalla seguente: «quattro»;
***b)* all'articolo 316, le parole: «da sei mesi a tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «da**	*soppressa*

uno a quattro anni»;	
***c)* all'articolo 316-*bis*, le parole: «da sei mesi a quattro anni» sono sostituite dalle seguenti: «da uno a cinque anni»;**	*soppressa*
***d)* all'articolo 316-*ter*, primo comma, le parole: «da sei mesi a tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «da uno a quattro anni»;**	*soppressa*
	***d)* l'articolo 317 è sostituito dal seguente:**
	«Art. 317. - *(Concussione)*. – Il pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei a dodici anni»;
	***e)* all'articolo 317-*bis,* le parole: «314 e 317» sono sostituite dalle seguenti: «314, 317, 319 e 319-*ter*»;**
e) all'articolo 318, primo comma, le parole: «da sei mesi a tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «da uno a quattro anni»;	***f)* l'**articolo 318 **è sostituito dal seguente:**
f) all'articolo 318, secondo comma, le parole: «fino a un anno» sono sostituite dalle seguenti: «fino a un anno e sei mesi»;	**«Art. 318. - *(Corruzione per l'esercizio della funzione).* – Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sè o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni»;**
g) all'articolo 319, le parole: «da due a cinque **anni**» sono sostituite dalle seguenti: «da tre a	*g)* all'articolo 319, le parole: «da due a cinque» sono sostituite dalle seguenti: «da **quattro** a

sei **anni**»;	**otto**»;
h) all'articolo 319-*ter*, primo comma, le parole: «da tre a otto **anni**» sono sostituite dalle seguenti: «da quattro a otto **anni**»;	*h)* all'articolo 319-*ter* **sono apportate le seguenti modificazioni:** **1) nel** primo comma, le parole: «da tre a otto» sono sostituite dalle seguenti: «da quattro a **dieci**»; **2) nel secondo comma, la parola: «quattro» è sostituita dalla seguente: «cinque»;**
i) nel capo I, dopo l'articolo 335-*bis*, è aggiunto il seguente:	*i)* **dopo l'articolo 319-*ter* è inserito il seguente:**
«Art. 335-*ter*. - *(Circostanze aggravanti)*. – Per i delitti previsti dal presente capo, le pene per il solo pubblico ufficiale sono aumentate in caso di atti particolarmente lesivi per la pubblica amministrazione ovvero commessi al fine di far conseguire indebitamente contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee»;	**«Art. 319-*quater*. - *(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.** **Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni»;**
l) all'articolo 354, le parole: «sino a sei mesi o con la multa fino a euro 516» sono sostituite dalle seguenti: «fino a un anno»;	*l)* **all'articolo 320, il primo comma è sostituito dal seguente:** **«Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio»;**
m) all'articolo 356, primo comma, le parole: «da uno a cinque anni» sono sostituite dalle	*m)* **all'articolo 322 sono apportate le seguenti modificazioni:**

seguenti: «da due a sei anni».

1) nel primo comma, le parole: «che riveste la qualità di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto del suo ufficio» sono sostituite dalle seguenti: «, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri»;

2) il terzo comma è sostituito dal seguente:

«La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri»;

***n)* all'articolo 322-*bis* sono apportate le seguenti modificazioni:**

1) nel secondo comma, dopo le parole: «Le disposizioni degli articoli» sono inserite le seguenti: «319-*quater*, secondo comma,»;

2) nella rubrica, dopo la parola: «concussione,» sono inserite le seguenti: «induzione indebita a dare o promettere utilità,»;

***o)* all'articolo 322-*ter*, primo comma, dopo le parole: «a tale prezzo» sono aggiunte le seguenti: «o profitto»;**

***p)* all'articolo 323, primo comma, le parole: «da sei mesi a tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «da uno a quattro anni»;**

***q)* all'articolo 323-*bis*, dopo la parola: «319,» sono inserite le seguenti: «319-*quater*,»;**

r) **dopo l'articolo 346 è inserito il seguente:**

«Art. 346-*bis*. - *(Traffico di influenze illecite)*. – Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-*ter*, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita, ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale.

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.

Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie.

Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita».

Art. 20.

(Modifica dell'articolo 2635 del codice civile)

1. L'articolo 2635 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 2635. - ***(Corruzione tra privati).*** **– Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, per sé o per altri, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionando nocumento alla società, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni.**

Si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma.

Chi dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate nel primo e nel secondo comma è punito con le pene ivi previste.

Le pene stabilite nei commi precedenti sono raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni».

Art. 21.

(Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231)

1. Al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) **all'articolo 25:**

1) al comma 3, dopo le parole: «319-*ter*, comma 2,» sono inserite le seguenti: «319-*quater*»;

2) nella rubrica, dopo la parola: «Concussione» sono inserite le seguenti: «, induzione indebita a dare o promettere utilità»;

b) **all'articolo 25-*ter*, comma 1, dopo la lettera *s)* è aggiunta la seguente:**

«*s-bis)* per il delitto di corruzione tra privati, nei casi previsti dal terzo comma dell'articolo 2635 del codice civile, la sanzione pecuniaria da duecento a quattrocento quote».

Art. 22.

(Modifiche al codice di procedura penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice)

1. All'articolo 133, comma 1-*bis*, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, dopo le parole: «319-*ter*» sono inserite le seguenti: «, 319-*quater*».

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 308 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«*2*-bis. Nel caso si proceda per uno dei delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-

***ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, e 320 del codice penale, le misure interdittive perdono efficacia decorsi sei mesi dall'inizio della loro esecuzione. In ogni caso, qualora esse siano state disposte per esigenze probatorie, il giudice può disporne la rinnovazione anche oltre sei mesi dall'inizio dell'esecuzione, fermo restando che comunque la loro efficacia viene meno se dall'inizio della loro esecuzione è decorso un periodo di tempo pari al triplo dei termini previsti dall'articolo 303».**

Art. 23.

(Modifiche all'articolo 12*-sexies *del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356)

1. All'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

***a)* al comma 1, dopo le parole: «319-*ter*,» sono inserite le seguenti: «319-*quater*,»;**

***b)* al comma 2-*bis*, dopo le parole: «319-*ter*,» sono inserite le seguenti: «319-*quater*,».**

Art. 24.

(Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché disposizioni concernenti la revoca del segretario comunale o provinciale)

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) **all'articolo 58, comma 1, lettera *b)*, le parole: «(corruzione per un atto d'ufficio)» sono sostituite dalle seguenti: «(corruzione per l'esercizio della funzione)» e dopo le parole: «319-*ter* (corruzione in atti giudiziari),» sono inserite le seguenti: «319-*quater*, primo comma (induzione indebita a dare o promettere utilità),»;**

b) **all'articolo 59, comma 1, lettera *a)*, dopo le parole: «319-*ter*» sono inserite le seguenti: «, 319-*quater*».**

2. Il provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1 della presente legge, che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione.

Art. 25.

(Modifica all'articolo 59 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

1. All'articolo 59, comma 1, lettera *c)*, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo le parole: «misure coercitive di cui agli articoli 284, 285 e 286 del codice di procedura penale» sono aggiunte le seguenti: «nonché di cui

	all'articolo 283, comma 1, del codice di procedura penale, quando il divieto di dimora riguarda la sede dove si svolge il mandato elettorale».
	Art. 26.
	(Modifica alla legge 27 marzo 2001, n. 97)
	1. All'articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, dopo le parole: «319-*ter*» sono inserite le seguenti: «, 319-*quater*».
Art. 10.	Art. **27**.
(Clausola di invarianza)	*(Clausola di invarianza)*
1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.	*Identico.*
2. Le amministrazioni competenti provvedono allo svolgimento delle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziari disponibili a legislazione vigente.	

ALLEGATO II:

LE FONTI INTERNAZIONALI

Si riportano di seguito i testi delle varie fonti internazionali analizzate, suddivisi per organizzazione di riferimento: saranno quindi riportati i testi degli strumenti sviluppatisi nell'ambito dell'Unione europea, dell'OCSE, del Consiglio d'Europa e dell'ONU.

UNIONE EUROPEA

1. Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, c.d. “Convenzione PIF” (Bruxelles, 1995)

CONVENZIONE ELABORATA IN BASE ALL'ARTICOLO K.3 DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA RELATIVA ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

LE ALTE PARTI CONTRAENTI della presente convenzione, Stati membri dell'Unione europea,

FACENDO RIFERIMENTO all'atto del Consiglio dell'Unione europea del 26 luglio 1995;

DESIDEROSE di far sì che le loro legislazioni penali contribuiscano efficacemente alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee;

PRENDENDO NOTA che la frode ai danni delle entrate e delle spese della comunità in molti casi non si limita ad un unico paese, ma è spesso l'opera di organizzazioni criminali;

CONVINTE che la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee esige che ogni condotta fraudolenta che leda tali interessi debba dar luogo ad azioni penali e richieda che sia a tal fine adottata una definizione comune;

CONVINTE della necessità di rendere tali condotte passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, fatta salva l'applicazione di altre sanzioni in taluni casi opportuni, e di prevedere, almeno nei casi gravi, delle pene privative della libertà che possano comportare l'estradizione;

RICONOSCENDO che le imprese svolgono un ruolo importante nei settori finanziati dai bilanci comunitari, e che le persone che esercitano un potere decisionale nelle imprese non dovrebbero sfuggire alla responsabilità penale in determinate circostanze,

DECISE a combattere insieme la frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee assumendosi obblighi in materia di competenza giurisdizionale, di estradizione e di reciproca cooperazione,

HANNO CONVENUTO LE SEGUENTI DISPOSIZIONI:

Articolo 1

Disposizioni generali

1. Ai fini della presente convenzione costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee:

a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;

- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;

- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi;

b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;

- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;

- alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto.

2. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, ciascuno Stato membro prende le misure necessarie e adeguate per recepire nel diritto penale interno le disposizioni del paragrafo 1, in modo tale che le condotte da esse considerate costituiscano un illecito penale.

3. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, ciascuno Stato membro prende altresì le

misure necessarie affinché la redazione o il rilascio intenzionale di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui conseguano gli effetti di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali qualora non siano già punibili come illecito principale ovvero a titolo di complicità, d'istigazione o di tentativo di frode quale definita al paragrafo 1.

4. Il carattere intenzionale di un'azione o di un'omissione di cui ai paragrafi 1 e 3 può essere dedotto da circostanze materiali oggettive.

Articolo 2

Sanzioni

1. Ogni Stato membro prende le misure necessarie affinché le condotte di cui all'articolo 1 nonché la complicità, l'istigazione o il tentativo relativi alle condotte descritte all'articolo 1, paragrafo 1 siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno, nei casi di frode grave, pene privative della libertà che possono comportare l'estradizione, rimanendo inteso che dev'essere considerata frode grave qualsiasi frode riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro. Tale importo minimo non può essere superiore a 50 000 ECU.

2. Tuttavia, uno Stato membro può prevedere per i casi di frode di lieve entità riguardante un importo totale inferiore a 4 000 ECU, che non presentino aspetti di particolare gravità secondo la propria legislazione, sanzioni di natura diversa da quelle previste al paragrafo 1.

3. Il Consiglio dell'Unione europea, deliberando all'unanimità, può variare l'importo di cui al paragrafo 2.

Articolo 3

Responsabilità penale dei dirigenti delle imprese

Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie per consentire che i dirigenti delle imprese ovvero qualsiasi persona che eserciti il potere di decisione o di controllo in seno ad un'impresa possano essere dichiarati penalmente responsabili, secondo i principi stabiliti dal diritto interno, per gli atti fraudolenti commessi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità, quali definiti all'articolo 1, commessi da persona soggetta alla loro autorità per conto dell'impresa.

Articolo 4

Competenza

1. Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie per istituire la propria competenza giurisdizionale sugli illeciti penali da esso costituiti a norma dell'articolo 1 e dell'articolo 2, paragrafo 1, qualora:

- la frode, la partecipazione ad una frode o il tentativo di frode che leda gli interessi finanziari delle Comunità europee è commesso in tutto o in parte sul suo territorio, ivi compreso il caso di frode i cui proventi sono stati ottenuti in tale territorio;

- una persona che si trova sul suo territorio concorre intenzionalmente ovvero istiga una siffatta frode sul territorio di qualsiasi altro Stato;

- l'autore dell'illecito è un cittadino dello Stato membro in questione, e, al tempo stesso, la legislazione dello Stato membro può prevedere che la condotta sia altresì punibile nel paese in cui ha avuto luogo.

2. All'atto della notificazione di cui all'articolo 11, paragrafo 2, ciascuno Stato membro può dichiarare che esso non applica la regola enunciata al paragrafo 1, terzo trattino del presente articolo.

Articolo 5

Estradizione ed esercizio dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro che, in virtù della propria legislazione, non estrada i propri cittadini prende le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale per gli illeciti penali da esso costituiti ai sensi dell'articolo 1 e dell'articolo 2, paragrafo 1, qualora siano state commesse da suoi cittadini fuori del proprio territorio.

2. Ciascuno Stato membro deve, qualora uno dei propri cittadini sia presunto colpevole di aver commesso in un altro Stato membro un illecito penale consistente in una condotta quale descritta all'articolo 1 e all'articolo 2, paragrafo 1 e non estradi tale persona verso tale altro Stato membro unicamente a cagione della nazionalità, sottoporre la questione al giudizio delle proprie autorità competenti ai fini dell'esercizio dell'azione penale, se ne ricorrono i presupposti. Per consentire l'esercizio delle azioni penali i fascicoli, gli atti istruttori e gli oggetti riguardanti l'illecito sono inoltrati secondo le modalità previste all'articolo 6 della convenzione europea di estradizione. Lo Stato membro richiedente è informato delle azioni penali avviate e dei loro risultati.

3. Uno Stato membro non può rifiutare l'estradizione per un atto fraudolento che leda gli interessi finanziari delle Comunità europee unicamente perché si tratta di un reato in materia di tasse o di dazi doganali.

4. Ai fini del presente articolo, l'espressione «cittadino di uno Stato membro» è interpretata in conformità di qualsiasi dichiarazione fatta da quest'ultimo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b) della convenzione europea di estradizione e del paragrafo 1, lettera c) del medesimo articolo.

Articolo 6

Cooperazione

1. Se una frode, quale definita all'articolo 1, costituisce un illecito penale e riguarda almeno due Stati membri, questi cooperano in modo effettivo all'inchiesta, ai procedimenti giudiziari e all'esecuzione della pena comminata, per esempio per mezzo dell'assistenza giudiziaria, dell'estradizione, del trasferimento dei procedimenti o dell'esecuzione delle sentenze pronunciate all'estero in un altro Stato membro.

2. Qualora più Stati membri hanno la competenza giurisdizionale per un illecito e ciascuno di essi può validamente esercitare l'azione penale sulla base degli stessi fatti, gli Stati membri interessati collaborano per decidere quale di essi debba perseguire l'autore o gli autori dell'illecito con l'obiettivo di centralizzare, se possibile, le azioni in un unico Stato membro.

Articolo 7

Ne bis in idem

1. Gli Stati membri applicano, nel loro diritto penale interno, il principio «ne bis in idem», in virtù del quale la persona che sia stata giudicata con provvedimento definitivo in uno Stato membro non può essere perseguita in un altro Stato membro per gli stessi fatti, purché la pena eventualmente applicata sia stata eseguita, sia in fase di esecuzione o non possa essere più eseguita ai sensi della legislazione dello Stato che ha pronunciato la condanna.

2. All'atto della notificazione di cui all'articolo 11, paragrafo 2, ciascuno Stato membro può dichiarare di non essere vincolato dal paragrafo 1 del presente articolo in uno o più dei casi seguenti:

a) quando i fatti oggetto della sentenza straniera sono avvenuti sul suo territorio, in tutto o in parte. In quest'ultimo caso questa eccezione non si applica se i fatti sono avvenuti in parte sul territorio dello Stato membro nel quale la sentenza è stata pronunciata;

b) quando i fatti oggetto della sentenza straniera costituiscono un illecito contro la sicurezza o contro altri interessi egualmente essenziali di quello Stato membro;

c) quando i fatti oggetto della sentenza straniera sono stati commessi da un pubblico ufficiale di quello Stato membro in violazione dei doveri del suo ufficio.

3. Le eccezioni che hanno costituito oggetto di una dichiarazione ai sensi del paragrafo 2 non si applicano quando lo Stato membro di cui si tratta ha, per gli stessi fatti, richiesto l'esercizio dell'azione penale all'altro Stato membro o concesso l'estradizione della persona in questione.

4. Rimangono salvi gli accordi bilaterali o multilaterali conclusi tra gli Stati membri in materia e le pertinenti dichiarazioni.

Articolo 8

Corte di giustizia

1. Qualsiasi controversia tra Stati membri in merito all'interpretazione o all'applicazione della presente convenzione deve, in una prima fase, essere esaminata in sede di Consiglio secondo la procedura di cui al titolo VI del trattato sull'Unione europea, al fine di giungere ad una soluzione.

Se entro sei mesi non si è potuto trovare una soluzione, la Corte di giustizia delle Comunità europee può essere adita da una delle parti della controversia.

2. Qualsiasi controversia, relativa agli articoli 1 o 10 della presente convenzione tra

uno o più Stati membri e la Commissione delle Comunità europee che non sia stato possibile risolvere mediante negoziato, può essere sottoposta alla Corte di giustizia.

Articolo 9

Disposizioni interne

Nessuna disposizione della presente convenzione osta a che gli Stati membri adottino disposizioni di diritto interno ulteriori rispetto agli obblighi da questa derivanti.

Articolo 10

Comunicazione

1. Gli Stati membri comunicano alla Commissione delle Comunità europee il testo delle disposizioni con cui traspongono nel loro diritto interno gli obblighi che loro incombono in virtù delle disposizioni della presente convenzione.

2. Ai fini dell'applicazione della presente convenzione, le alte parti contraenti definiscono in seno al Consiglio dell'Unione europea, le informazioni che gli Stati membri devono comunicarsi o scambiarsi tra loro ovvero tra loro e la Commissione, nonché le modalità della loro trasmissione.

Articolo 11

Entrata in vigore

1. La presente convenzione è sottoposta agli Stati membri per l'adozione secondo le rispettive norme costituzionali.

2. Gli Stati membri notificano al segretario generale del Consiglio dell'Unione europea il compimento delle procedure richieste dalle rispettive norme costituzionali per l'adozione della presente convenzione.

3. La presente convenzione entra in vigore novanta giorni dopo la notifica di cui al paragrafo 2 da parte dello Stato membro che procede per ultimo a detta formalità.

Articolo 12

Adesione

1. La presente convenzione è aperta all'adesione di ogni Stato che diventi membro dell'Unione europea.

2. Fa fede il testo della convenzione nella lingua dello Stato membro aderente stabilito dal Consiglio dell'Unione europea.

3. Gli strumenti d'adesione sono depositati preso il depositario.

4. La presente convenzione entra in vigore nei confronti di ogni Stato che vi aderisca novanta giorni dopo il deposito del suo strumento d'adesione ovvero alla data dell'entrata in vigore della presente convenzione, se questa non è ancora entrata in vigore al momento dello scadere di detto periodo di novanta giorni.

Articolo 13

Depositario

1. Il segretario generale del Consiglio dell'Unione europea è depositario della presente convenzione.

2. Il depositario pubblica nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee lo stato delle adozioni e delle adesioni, le dichiarazioni e le riserve nonché qualsiasi altra notificazione relativa alla presente convenzione.

2. Protocollo di Dublino (1996)

PROTOCOLLO DELLA CONVENZIONE RELATIVA ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE STABILITO IN BASE ALL'ARTICOLO K.3 DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA

LE ALTE PARTI CONTRAENTI del presente protocollo, Stati membri dell'Unione europea,

FACENDO RIFERIMENTO all'atto del Consiglio dell'Unione europea del 27 settembre 1996,

DESIDEROSE di far sì che le loro legislazioni penali contribuiscano efficacemente alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee;

RICONOSCENDO l'importanza della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, nella lotta contro la frode ai danni delle entrate e delle spese della Comunità;

CONSAPEVOLI del fatto che gli interessi finanziari delle Comunità europee possono essere lesi o minacciati da altri illeciti penali, in particolare quelli costituenti atti di corruzione in cui risultano coinvolti funzionari sia nazionali che comunitari, responsabili della riscossione, della gestione o della spesa dei fondi comunitari soggetti al loro controllo;

CONSIDERANDO che persone di nazionalità diversa, in servizio presso istituzioni o altri enti pubblici, possono essere coinvolte in tali atti di corruzione e che è importante, per un'azione efficace contro questi atti aventi ramificazioni internazionali, che il diritto penale degli Stati membri ne valuti in maniera convergente la natura perseguibile;

RILEVANDO che il diritto penale di vari Stati membri in materia di reati connessi all'esercizio di funzioni pubbliche in generale e di corruzione in particolare disciplina soltanto gli atti commessi da funzionari nazionali, o in cui essi risultano coinvolti, e non contempla affatto, ovvero soltanto in casi eccezionali, la condotta di funzionari comunitari o funzionari di altri Stati membri;

CONVINTE dell'esigenza di adattare le normative nazionali nella misura in cui esse non sanzionano gli atti di corruzione che ledono o possono ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee e, nei quali sono implicati funzionari comunitari o funzionari di altri Stati membri;

CONVINTE altresì che siffatto adattamento delle normative nazionali non deve limitarsi, per quanto riguarda i funzionari comunitari, agli atti di corruzione attiva e passiva, ma debba estendersi ad altri reati che nuocciono o possono nuocere alle entrate o alle spese delle Comunità europee, compresi i reati commessi da persone investite delle più alte responsabilità, o nei confronti di queste;

CONSIDERANDO che occorre inoltre stabilire norme adeguate in materia di competenze e cooperazione reciproca, fatte salve le condizioni giuridiche per la loro applicazione in casi concreti, compresa, se necessario, la soppressione di immunità;

CONSIDERANDO infine che è opportuno rendere applicabili le disposizioni pertinenti della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, ai reati contemplati dal presente protocollo,

HANNO CONVENUTO LE SEGUENTI DISPOSIZIONI:

Articolo 1

Definizioni

Ai fini del presente protocollo si intende per:

1) a) «funzionario»: qualsiasi funzionario sia «comunitario» che «nazionale», ivi compreso qualsiasi funzionario nazionale di un altro Stato membro;

b) «funzionario comunitario»:

- qualsiasi persona che rivesta la qualifica di funzionario o di agente assunto per contratto ai sensi dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee;

- qualsiasi persona comandata dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o organismo privato presso le Comunità europee, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti delle Comunità europee.

Sono assimilati ai funzionari comunitari i membri e il personale degli organismi costituiti secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee cui non si applica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee;

c) «funzionario nazionale»: il «funzionario» o il «pubblico ufficiale» secondo quanto definito nel diritto nazionale dello Stato membro in cui la persona in questione riveste detta qualifica ai fini dell'applicazione del diritto penale di tale Stato membro.

Tuttavia, nel caso di procedimenti giudiziari che coinvolgono un funzionario di uno Stato membro avviati da un altro Stato membro, quest'ultimo ha l'obbligo di applicare la definizione di «funzionario nazionale» soltanto nella misura in cui tale definizione è compatibile con il suo diritto interno;

2) «convenzione»: la convenzione, stipulata sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee il 26 luglio 1995.

Articolo 2

Corruzione passiva

1. Ai fini del presente protocollo vi è corruzione passiva quando il funzionario deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, sollecita o riceve vantaggi di

qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa, per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie ad assicurare che le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali.

Articolo 3

Corruzione attiva

1. Ai fini del presente protocollo vi è corruzione attiva quando una persona deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un terzo, un vantaggio di qualsiasi natura ad un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie ad assicurare che le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali.

Articolo 4

Assimilazione

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché ai sensi del diritto penale nazionale le qualificazioni degli illeciti che corrispondono a una delle condotte di cui all'articolo 1 della convenzione e, commessi da suoi funzionari nazionali nell'esercizio delle loro funzioni, siano applicate allo stesso modo ai casi in cui gli illeciti vengono commessi da funzionari comunitari nell'esercizio delle loro funzioni.

2. Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie affinché ai sensi del diritto penale nazionale le qualificazioni di illeciti di cui al paragrafo 1 del presente articolo e agli articoli 2 e 3, commessi da Ministri del governo, dai membri eletti del parlamento, dai membri degli organi giudiziari supremi o dai membri della Corte dei conti nell'esercizio delle rispettive funzioni, o nei confronti di questi, siano applicabili allo stesso modo ai casi in cui gli illeciti sono commessi da membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee rispettivamente nell'esercizio delle loro funzioni, o nei confronti di questi.

3. Qualora uno Stato membro abbia adottato norme speciali per atti o omissioni di cui i ministri del suo governo devono rispondere per la particolare posizione politica che occupano nello Stato, il paragrafo 2 del presente articolo può non applicarsi a dette norme, a condizione che lo Stato membro assicuri che i membri della Commissione delle Comunità europee sono essi pure soggetti alla norme penali di attuazione degli articoli 2, 3 e 4, paragrafo 1.

4. I paragrafi 1, 2 e 3 lasciano salve le disposizioni applicabili in ciascuno Stato

membro per quanto attiene alla procedura penale e alla determinazione delle giurisdizioni competenti.

5. Il presente protocollo si applica nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni dei trattati che istituiscono le Comunità europee, del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, dello statuto della Corte di giustizia, nonché dei testi adottati in applicazione delle stesse per quanto attiene alla soppressione delle immunità.

Articolo 5

Sanzioni

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che i comportamenti di cui agli articoli 2 e 3, nonché la complicità e l'istigazione relativa a tali comportamenti siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, comprendenti, almeno nei casi gravi, pene privative della libertà che possono comportare l'estradizione.

2. Il paragrafo 1 lascia impregiudicato l'esercizio, da parte delle autorità competenti, dei poteri disciplinari nei confronti dei funzionari nazionali o dei funzionari comunitari. Nella determinazione della sanzione penale da infliggere, le giurisdizioni nazionali possono prendere in considerazione, conformemente ai principi del loro diritto nazionale, qualsiasi sanzione disciplinare già inflitta alla stessa persona per lo stesso comportamento.

Articolo 6

Competenza

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per stabilire la sua competenza sugli illeciti da esso costituiti a norma degli articoli 2, 3 e 4 nei casi in cui:

a) l'illecito è commesso, in tutto o in parte, nel suo territorio,

b) l'autore dell'illecito è un suo cittadino o un suo funzionario,

c) l'illecito è commesso nei confronti di una delle persone di cui all'articolo 1, o di uno dei membri delle istituzioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, che è suo cittadino,

d) l'autore dell'illecito è un funzionario comunitario al servizio di un'istituzione delle Comunità europee o di un organismo costituito secondo i trattati che istituiscono le Comunità europea, e che ha sede nello Stato membro interessato.

2. Qualsiasi Stato membro può dichiarare, all'atto della notifica di cui all'articolo 9, paragrafo 2, che non applica o che applica solo in particolari casi o condizioni una o più norme di competenza di cui al paragrafo 1, lettere b), c) e d).

Articolo 7

Rapporto con la convenzione

1. Le disposizioni dell'articolo 3, dell'articolo 5, paragrafi 1, 2 e 4 e dell'articolo 6 della convenzione si applicano come se vi fosse un riferimento alle condotte di cui

agli articoli 2, 3 e 4 del presente protocollo.

2. Si applicano altresì al presente protocollo le seguenti disposizioni della convenzione:

- l'articolo 7, fermo restando che, salvo indicazione contraria all'atto della notifica di cui all'articolo 9, paragrafo 2 del presente protocollo, qualsiasi dichiarazione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2 della convenzione vale anche per il presente protocollo,

- l'articolo 9,

- l'articolo 10.

Articolo 8

Corte di giustizia

1. Qualsiasi controversia tra Stati membri in merito all'interpretazione o all'applicazione del presente protocollo deve, in una prima fase, essere esaminata in sede di Consiglio secondo la procedura di cui al titolo VI del trattato sull'Unione europea, al fine di giungere ad una soluzione.

Se entro sei mesi non si è potuto trovare una soluzione, la Corte di giustizia delle Comunità europee può essere adita da una delle parti della controversia.

2. Qualsiasi controversia, relativa all'articolo 1, ad eccezione del punto 1, lettera c), e agli articoli 2, 3, 4 e all'articolo 7, paragrafo 2, terzo trattino del presente protocollo, tra uno o più Stati membri e la Commissione delle Comunità europee che non sia stato possibile risolvere mediante negoziato può essere sottoposta alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Articolo 9

Entrata in vigore

1. Il presente protocollo è sottoposto all'adozione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

2. Gli Stati membri notificano al Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea il compimento delle procedure richieste dalle rispettive norme costituzionali per l'adozione del presente protocollo.

3. Il presente protocollo entra in vigore novanta giorni dopo la notifica di cui al paragrafo 2 da parte dello Stato, membro dell'Unione europea al momento dell'adozione da parte del Consiglio dell'atto che stabilisce il presente protocollo, che procede per ultimo a detta formalità. Tuttavia, se la convenzione non è entrata in vigore a quella data, il protocollo entra in vigore nello stesso giorno in cui entra in vigore la convenzione stessa.

Articolo 10

Adesione di nuovi Stati membri

1. Il presente protocollo è aperto all'adesione di ogni Stato che diventi membro dell'Unione europea.

2. Fa fede il testo del presente protocollo nella lingua dello Stato aderente predisposto dal Consiglio dell'Unione europea.

3. Gli strumenti d'adesione sono depositati presso il depositario.

4. Il presente protocollo entra in vigore nei confronti di ogni Stato che vi aderisca novanta giorni dopo il deposito del suo strumento d'adesione, ovvero alla data dell'entrata in vigore del presente protocollo, se questo non è ancora entrato in vigore al momento dello scadere di detto periodo di novanta giorni.

Articolo 11

Riserve

1. Non è ammessa alcuna riserva, ad eccezione di quelle previste dall'articolo 6, paragrafo 2.

2. Lo Stato membro che abbia formulato una riserva può ritirala in qualsiasi momento in tutto o in parte, notificandolo al depositario. Il ritiro prende effetto alla data di ricezione della notifica da parte del depositario.

Articolo 12

Depositario

1. Il Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea è depositario del presente protocollo.

2. Il depositario pubblica nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee lo stato delle adozioni e delle adesioni, le dichiarazioni e le riserve nonché qualsiasi altra notificazione relativa al presente protocollo.

3. Secondo Protocollo alla Convenzione PIF (1997)

SECONDO PROTOCOLLO DELLA CONVENZIONE RELATIVA ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE STABILITO IN BASE ALL'ARTICOLO K.3 DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA

LE ALTE PARTI CONTRAENTI del presente protocollo, Stati membri dell'Unione europea,

FACENDO RIFERIMENTO all'atto del Consiglio dell'Unione del 19 giugno 1997,

DESIDEROSE di far sì che le loro legislazioni penali contribuiscano efficacemente alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee;

RICONOSCENDO l'importanza della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 nella lotta contro la frode ai danni delle entrate e delle spese della Comunità;

RICONOSCENDO l'importanza del protocollo della suddetta convenzione, adottato il 27 settembre 1996, nella lotta contro la corruzione che lede o può ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee;

CONSAPEVOLI del fatto che gli interessi finanziari delle Comunità europee possono essere lesi o minacciati da atti compiuti per conto di persone giuridiche e da atti finalizzati al riciclaggio dei proventi di attività illecite;

CONVINTE dell'esigenza di adattare, laddove necessario, le legislazioni nazionali per prevedere la responsabilità delle persone giuridiche nei casi di frode o corruzione attiva e riciclaggio di denaro compiuti per un loro beneficio, che ledono o possono ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee;

CONVINTE inoltre della necessità di adattare, laddove necessario, le legislazioni nazionali per perseguire il riciclaggio dei proventi di atti di frode o corruzione che ledono o possono ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee e permettere la confisca dei proventi di tali atti di frode o corruzione;

CONVINTE della necessità di adattare, laddove necessario, le legislazioni nazionali al fine di impedire il rifiuto dell'assistenza reciproca unicamente perché i reati contemplati dal presente protocollo riguardano o sono considerati reati in materia di tasse o di dazi doganali;

RILEVANDO che la cooperazione tra gli Stati membri è già contemplata dalla convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, ma che è necessaria altresì, fatti salvi gli obblighi risultanti dalla normativa comunitaria, l'adozione di disposizioni appropriate affinché la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione garantisca un'azione efficace contro la frode, la corruzione attiva e passiva ed il riciclaggio di denaro ad esse

connesso, che ledono o possono ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee, compreso lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione;

CONSIDERANDO che, al fine di incoraggiare e facilitare lo scambio di informazioni, è necessario garantire una protezione adeguata dei dati personali;

CONSIDERANDO che lo scambio di informazioni non dovrebbe ostacolare le indagini in corso e che è pertanto necessario prevedere la tutela del segreto istruttorio;

CONSIDERANDO che occorre elaborare disposizioni appropriate sulla competenza della Corte di giustizia;

CONSIDERANDO infine che è opportuno rendere applicabili le disposizioni pertinenti della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, a taluni atti contemplati dal presente protocollo,

HANNO CONVENUTO LE SEGUENTI DISPOSIZIONI:

Articolo 1

Definizioni

Ai fini del presente protocollo si intende per:

a) «convenzione», la convenzione stipulata sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, il 26 luglio 1995;

b) «frode», le condotte descritte all'articolo 1 della convenzione;

c) - «corruzione passiva», le condotte di cui all'articolo 2 del protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, stabilito in base all'articolo K.3 del trattato sull'unione europea il 27 settembre 1996;

- «corruzione attiva», le condotte di cui all'articolo 3 dello stesso protocollo;

d) «persona giuridica», qualsiasi entità che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche;

e) «riciclaggio di denaro», la condotta definita nel terzo trattino dell'articolo 1 della direttiva del Consiglio 91/308/CEE, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, in relazione ai proventi della frode, almeno nei casi gravi, e della corruzione attiva o passiva.

Articolo 2

Riciclaggio di denaro

Ciascuno Stato membro prende i provvedimenti necessari affinché il riciclaggio di denaro costituisca illecito penale.

Articolo 3

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili della frode, della corruzione attiva e del riciclaggio di denaro commessi a loro beneficio da qualsiasi persona che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, che detenga un posto dominante in seno alla persona giuridica, basati

- sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o

- sull'autorità di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o

- sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica,

nonché della complicità, dell'istigazione a commettere tale frode, corruzione attiva o riciclaggio di denaro o del tentativo di commettere tale frode.

2. Oltre ai casi già previsti al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di uno dei soggetti di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la perpetrazione di una frode, di un atto di corruzione attiva o di riciclaggio di denaro a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

3. La responsabilità della persona giuridica ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'azione penale contro le persone fisiche, che siano autori, istigatori o complici della frode, della corruzione attiva o del riciclaggio di denaro.

Articolo 4

Sanzioni per le persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro prende i provvedimenti necessari affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1 sia passibile di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che includono sanzioni pecuniarie o di natura penale o amministrativa e possono includere altre sanzioni, tra cui;

a) misure di esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico;

b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;

c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;

d) provvedimenti giudiziari di scioglimento.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché una persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2 sia passibile di sanzioni o di misure effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 5

Confisca

Ciascuno Stato membro adotta le misure che gli consentono il sequestro e, fatti salvi

i diritti dei terzi in buona fede, la confisca o la privazione degli strumenti e proventi della frode, della corruzione attiva o passiva e del riciclaggio di denaro o di proprietà del valore corrispondente a tali proventi. Gli strumenti o proventi o altre proprietà sequestrati o confiscati sono utilizzati dallo Stato membro in questione in conformità della sua legislazione nazionale.

Articolo 6

Reati in materia di tasse o di dazi doganali

Uno Stato membro non può rifiutare l'assistenza giudiziaria per quanto riguarda la frode, la corruzione attiva e passiva e il riciclaggio di denaro per il solo fatto che si tratti di un reato in materia di tasse o di dazi doganali, o sia considerato tale.

Articolo 7

Cooperazione con la Commissione delle Comunità europee

1. Gli Stati membri e la Commissione cooperano reciprocamente nel settore della lotta contro la frode, la corruzione attiva e passiva ed il riciclaggio di denaro.

A tal fine, la Commissione presta l'assistenza tecnica e operativa di cui le autorità nazionali competenti possono aver bisogno per facilitare il coordinamento delle loro indagini.

2. Le autorità competenti degli Stati membri possono scambiare con la Commissione elementi di informazione per facilitare l'accertamento dei fatti e garantire un'azione efficace contro la frode, la corruzione attiva e passiva e il riciclaggio di denaro. La Commissione e le autorità nazionali competenti tengono conto, per ogni caso specifico, delle esigenze del segreto istruttorio e della protezione dei dati. A tal fine uno Stato membro, quando fornisce informazioni alla Commissione, può stabilire condizioni specifiche per il loro uso da parte della Commissione o di un altro Stato membro cui tali informazioni possono essere comunicate.

Articolo 8

Responsabilità della Commissione in materia di protezione dei dati

La Commissione assicura che, nell'ambito dello scambio di informazioni previsto dall'articolo 7, paragrafo 2, venga osservato, in materia di trattamento dei dati personali, un livello di protezione equivalente a quello previsto dalla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

Articolo 9

Pubblicazione delle disposizioni sulla protezione dei dati

Le disposizioni adottate concernenti gli obblighi derivanti dall'articolo 8 sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Articolo 10

Trasferimento dei dati ad altri Stati membri e paesi terzi

1. Fatte salve le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2, la Commissione può trasferire a qualsiasi altro Stato membro dati personali ottenuti da uno Stato membro nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'articolo 7. La Commissione informa lo Stato membro che ha fornito le informazioni della sua intenzione di procedere ad un siffatto trasferimento.

2. Alle stesse condizioni la Commissione può trasferire a qualsiasi Stato terzo dati personali ottenuti da uno Stato membro nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'articolo 7, purché lo Stato membro che ha fornito le informazioni si sia dichiarato d'accordo in merito a detto trasferimento.

Articolo 11

Autorità di controllo

Un'autorità designata o istituita al fine di esercitare le funzioni di controllo indipendente della protezione dei dati personali detenuti dalla Commissione nell'ambito delle sue funzioni ai sensi del trattato che istituisce la Comunità europea è competente a esercitare le stesse funzioni per quanto riguarda i dati personali detenuti dalla Commissione conformemente al presente protocollo.

Articolo 12

Rapporto con la convenzione

1. Le disposizioni degli articoli 3, 5 e 6 della convenzione si applicano anche alle condotte di cui all'articolo 2 del presente protocollo.

2. Al presente protocollo si applicano altresì le seguenti disposizioni della convenzione:

- l'articolo 4, fermo restando che, salvo indicazione contraria all'atto della notifica di cui all'articolo 16, paragrafo 2 del presente protocollo, qualsiasi dichiarazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2 della convenzione vale anche per il presente protocollo;

- l'articolo 7, fermo restando che il principio «ne bis in idem» si applica anche alle persone giuridiche e che, salvo indicazione contraria all'atto della notifica di cui all'articolo 16, paragrafo 2 del presente protocollo, qualsiasi dichiarazione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2 della convenzione vale anche per il presente protocollo;

- l'articolo 9;

- l'articolo 10.

Articolo 13

Corte di giustizia

1. Qualsiasi controversia tra Stati membri in merito all'interpretazione o all'applicazione del presente protocollo deve, in una prima fase, essere esaminata in sede di Consiglio secondo la procedura di cui al titolo VI del trattato sull'Unione

europea, al fine di giungere ad una soluzione.

Se entro sei mesi non si è potuto trovare una soluzione, la Corte di giustizia può essere adita da una delle parti della controversia.

2. Qualsiasi controversia relativa all'applicazione dell'articolo 2, in relazione all'articolo 1, lettera e) e degli articoli 7, 8, 10 e 12, paragrafo 2, quarto trattino del presente protocollo, tra uno o più Stati membri e la Commissione che non sia stato possibile risolvere mediante negoziato, può essere sottoposta alla Corte di giustizia, trascorso un periodo di sei mesi a decorrere dalla data in cui una delle parti ha comunicato all'altra l'esistenza di una controversia.

3. Il protocollo concluso in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea concernente l'interpretazione in via pregiudiziale da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 29 novembre 1996, si applica al presente protocollo, fermo restando che una dichiarazione fatta da uno Stato membro conformemente all'articolo 2 di detto protocollo è valida anche per il presente protocollo a meno che lo Stato membro interessato faccia una dichiarazione in senso contrario all'atto della notifica di cui all'articolo 16, paragrafo 2 del presente protocollo.

Articolo 14

Responsabilità extracontrattuale

Ai fini del presente protocollo la responsabilità extracontrattuale della Comunità è disciplinata dall'articolo 215, secondo comma del trattato che istituisce la Comunità europea. È applicabile l'articolo 178 del medesimo trattato.

Articolo 15

Controllo giurisdizionale

1. La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti da qualsiasi persona fisica o giuridica contro le decisioni della Commissione prese nei suoi confronti o contro le decisioni che la riguardano direttamente ed individualmente, in violazione dell'articolo 8 o di qualsiasi disposizione adottata in applicazione del suddetto articolo ovvero per sviamento di potere.

2. L'articolo 168A, paragrafi 1 e 2, l'articolo 173, quinto comma, l'articolo 174, primo comma, l'articolo 176, primo e secondo comma, gli articoli 185 e 186 del trattato che istituisce la Comunità europea, nonché lo statuto della Corte di giustizia della Comunità europea si applicano mutatis mutandis.

Articolo 16

Entrata in vigore

1. Il presente protocollo è sottoposto all'adozione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

2. Gli Stati membri notificano al segretario generale del Consiglio dell'Unione

europea l'espletamento delle procedure richieste dalle rispettive norme costituzionali per l'adozione del presente protocollo.

3. Il presente protocollo entra in vigore novanta giorni dopo la notifica di cui al paragrafo 2 da parte dello Stato membro dell'Unione europea al momento dell'adozione dell'atto che stabilisce il protocollo, che procede per ultimo a detta formalità. Tuttavia, se la convenzione non è entrata in vigore a quella data, il protocollo entra in vigore nello stesso giorno in cui entra in vigore la convenzione stessa.

4. L'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 2 è tuttavia sospesa se e finché la pertinente istituzione delle Comunità europee non ha assolto l'obbligo di pubblicazione delle disposizioni sulla protezione dei dati di cui all'articolo 9 ovvero se non sono soddisfatti i termini di cui all'articolo 11 relativi all'autorità di controllo.

Articolo 17

Adesione di nuovi Stati membri

1. Il presente protocollo è aperto all'adesione di ogni Stato che diventi membro dell'Unione europea.

2. Fa fede il testo del presente protocollo nella lingua dello Stato aderente predisposto dal Consiglio dell'Unione europea.

3. Gli strumenti d'adesione sono depositati presso il depositario.

4. Il presente protocollo entra in vigore, nei confronti di ogni Stato che vi aderisca, novanta giorni dopo il deposito dello strumento d'adesione, ovvero alla data dell'entrata in vigore del presente protocollo, se questo non è ancora entrato in vigore al momento dello scadere di detto periodo di novanta giorni.

Articolo 18

Riserve

1. Ciascuno Stato membro può riservarsi il diritto di considerare illecito penale il riciclaggio in relazione ai proventi dei reati di corruzione attiva e passiva solo nei casi gravi di corruzione attiva e passiva. Lo Stato membro che formuli una siffatta riserva informa il depositario all'atto della notifica di cui all'articolo 16, paragrafo 2, fornendo dettagli sulla portata della riserva. Tale riserva è valida per un periodo di cinque anni a decorrere dalla notifica e può essere rinnovata una volte per altri cinque anni.

2. All'atto della notifica di cui all'articolo 16, paragrafo 2, la Repubblica d'Austria può dichiarare di non essere vincolata dagli articoli 3 e 4. Tale dichiarazione cessa di avere effetto dopo cinque anni dalla data di adozione dell'atto che istituisce il presente protocollo.

3. Non sono ammesse altre riserve ad eccezione di quelle previste all'articolo 12, paragrafo 2, primo e secondo trattino.

Articolo 19

Depositario

1. Il segretario generale del Consiglio dell'Unione europea è depositario del presente protocollo.

2. Il depositario pubblica nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee lo stato delle adozioni e delle adesioni, le dichiarazioni e le riserve nonché qualsiasi altra notificazione relativa al presente protocollo.

Dichiarazione comune relativa all'articolo 13, paragrafo 2

Gli Stati membri dichiarano che il riferimento all'articolo 13, paragrafo 2, all'articolo 7 del protocollo si applica solo alla cooperazione tra la Commissione da un lato e gli Stati membri dall'altro e lascia impregiudicata la discrezionalità degli Stati membri nel fornire informazioni nel corso delle indagini giudiziarie.

Commissione - Dichiarazione relativa all'articolo 7

La Commissione accetta le funzioni conferitele dall'articolo 7 del secondo protocollo addizionale della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee.

4. Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (Bruxelles, 1997)

CONVENZIONE SULLA BASE DELL'ARTICOLO K.3, PARAGRAFO 2, LETTERA C) DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NELLA QUALE SONO COINVOLTI FUNZIONARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE O DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

LE ALTE PARTI CONTRAENTI della presente convenzione, Stati membri dell'Unione europea,

FACENDO RIFERIMENTO all'atto del Consiglio dell'Unione europea del 26 maggio 1997,

CONSIDERANDO che gli Stati membri ritengono il miglioramento della cooperazione giudiziaria nella lotta contro la corruzione una questione di interesse comune che rientra nella cooperazione istituita dal titolo VI del trattato;

CONSIDERANDO che il Consiglio, con l'atto del 27 settembre 1996, ha stabilito un protocollo che riguarda in particolare la lotta contro gli atti di corruzione nei quali sono coinvolti funzionari sia nazionali che comunitari e che ledono o possono ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee;

CONSIDERANDO che, ai fini del miglioramento della cooperazione giudiziaria in materia penale fra gli Stati membri, occorre andare oltre il suddetto protocollo e stabilire una convenzione che riguardi tutti gli atti di corruzione nei quali sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o funzionari degli Stati membri in genere;

INTENZIONATE ad assicurare un'applicazione coerente ed efficace della presente convenzione in tutto il territorio dell'Unione europea,

HANNO CONVENUTO LE SEGUENTI DISPOSIZIONI:

Articolo 1

Definizioni

Ai fini della presente convenzione si intende per:

a) «funzionario»: qualsiasi funzionario sia «comunitario» che «nazionale», ivi compreso qualsiasi funzionario nazionale di un altro Stato membro;

b) «funzionario comunitario»:

- qualsiasi persona che rivesta la qualifica di funzionario o di agente assunto per contratto ai sensi dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee;

- qualsiasi persona comandata dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o organismo privato presso le Comunità europee, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti delle Comunità europee.

Sono assimilati ai funzionari comunitari i membri e il personale degli organismi costituiti secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee cui non si applica lo statuto delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti;

c) «funzionario nazionale»: il «funzionario» o il «pubblico ufficiale» secondo quanto definito nel diritto nazionale dello Stato membro in cui la persona in questione ai fini dell'applicazione del diritto penale di tale Stato membro.

Tuttavia, nel caso di procedimenti giudiziari che coinvolgono un funzionario di uno Stato membro avviati da un altro Stato membro, quest'ultimo ha l'obbligo di applicare la definizione di «funzionario nazionale» soltanto nella misura in cui tale definizione è compatibile con il suo diritto interno.

Articolo 2

Corruzione passiva

1. Ai fini della presente convenzione vi è corruzione passiva quando il funzionario deliberatamente, direttamente o tramite un intermediario, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in violazione dei suoi doveri di ufficio.

2. Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie ad assicurare che le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali.

Articolo 3

Corruzione attiva

1. Ai fini della presente convenzione vi è corruzione attiva quando una persona deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsivoglia natura ad un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio.

2. Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie ad assicurare che le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali.

Articolo 4

Assimilazione

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché ai sensi del diritto penale nazionale le descrizioni agli illeciti di cui agli articoli 2 e 3, commessi da ministri del governo, dai membri eletti del Parlamento, dai membri degli organi giudiziari supremi o dai membri della Corte dei conti nell'esercizio delle rispettive funzioni, o nei loro confronti, siano applicate allo stesso modo ai casi in cui gli

illeciti sono commessi da membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee rispettivamente nell'esercizio delle loro funzioni, o nei loro confronti.

2. Qualora uno Stato membro abbia adottato norme speciali per atti o omissioni di cui i ministri del suo governo devono rispondere per la particolare posizione politica che occupano nello Stato, il paragrafo 1 può non applicarsi a tali norme, a condizione che lo Stato membro assicuri che i membri della Commissione delle Comunità europee sono essi pure soggetti alle norme penali di attuazione degli articoli 2 e 3.

3. I paragrafi 1 e 2 fanno salve le disposizioni applicabili in ciascuno Stato membro per quanto attiene alla procedura penale e alla determinazione degli organi giudiziari competenti.

4. La presente convenzione si applica nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni dei trattati che istituiscono le Comunità europee, del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, dello statuto della Corte di giustizia, nonché dei testi adottati in applicazione delle stesse per quanto attiene alla soppressione delle immunità.

Articolo 5

Sanzioni

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che le condotte di cui agli articoli 2 e 3, nonché la complicità e l'istigazione relativa a tali condotte siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive comprendenti, almeno nei casi gravi, pene privative della libertà che possono comportare l'estradizione.

2. Il paragrafo 1 lascia impregiudicato l'esercizio, da parte delle autorità competenti, dei poteri disciplinari nei confronti dei funzionari nazionali o dei funzionari comunitari. Nella determinazione della sanzione penale da infliggere, gli organi giudiziari nazionali possono prendere in considerazione, secondo i principi del loro diritto interno, qualsiasi sanzione disciplinare già inflitta alla stessa persona per lo stesso comportamento.

Articolo 6

Responsabilità penale dei dirigenti delle imprese

Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie per consentire che i dirigenti delle imprese ovvero qualsiasi persona che esercitino poteri decisionali o di controllo in seno ad un'impresa possano rispondere penalmente, secondo i principi stabiliti dal diritto nazionale, per gli atti di corruzione di cui all'articolo 3, commessi da persona soggetta alla loro autorità e per conto dell'impresa.

Articolo 7

Competenza

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per stabilire la propria

competenza sugli illeciti che ha stabilito in ottemperanza agli obblighi derivanti dagli articoli 2, 3 e 4 nei casi in cui:

a) l'illecito è commesso, in tutto o in parte, nel suo territorio,

b) l'autore dell'illecito è un suo cittadino o un suo funzionario,

c) l'illecito è commesso nei confronti di una delle persone di cui all'articolo 1, o di uno dei membri delle istituzioni delle Comunità europee di cui all'articolo 4, paragrafo 1, che è al contempo suo cittadino,

d) l'autore dell'illecito è un funzionario comunitario al sevizio di un'istituzione delle Comunità europee o di un organismo costituito secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee, e che ha sede nello Stato membro interessato.

2. Ciascuno Stato membro può dichiarare, all'atto della notifica di cui all'articolo 13, paragrafo 2, che non applica o che applica solo in particolari casi o condizioni una o più norme di competenza di cui al paragrafo 1, lettere b), c) e d).

Articolo 8

Estradizione ed azione penale

1. Ciascuno Stato membro che, secondo la propria legislazione, non estrada i propri cittadini, prende le misure necessarie per stabilire la propria competenza giurisdizionale per gli illeciti che ha stabilito in virtù degli obblighi derivanti dagli articoli 2, 3 e 4, qualora siano stati commessi da suoi cittadini fuori del proprio territorio.

2. Ciascuno Stato membro sottopone, qualora uno dei propri cittadini sia presunto colpevole di aver commesso in un altro Stato membro un illecito stabilito in virtù degli obblighi derivanti dagli articoli 2, 3 o 4 e non estradi tale persona verso tale altro Stato membro unicamente a cagione della nazionalità, la questione alle proprie autorità competenti ai fini dell'azione penale, se ne ricorrono i presupposti. Per consentire lo svolgimento dell'azione penale i fascicoli, i documenti informativi e gli atti e oggetti prodotti riguardanti l'illecito sono inoltrati secondo le modalità previste all'articolo 6 della convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957. Lo Stato membro richiedente è informato dell'azione penale avviata e del suo esito.

3. Ai fini del presente articolo, l'espressione «cittadino» di uno Stato membro è interpretata in conformità di qualsiasi dichiarazione fatta da quest'ultimo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b) della convenzione europea di estradizione e del paragrafo 1, lettera c) del medesimo articolo.

Articolo 9

Cooperazione

1. Se una procedura relativa a un illecito stabilito in virtù degli obblighi scaturenti dagli articoli 2, 3 e 4 riguarda almeno due Stati membri, questi cooperano fattivamente all'inchiesta, ai procedimenti giudiziari e all'esecuzione della pena comminata, per esempio per mezzo dell'assistenza giudiziaria, dell'estradizione, del

trasferimento dei procedimenti o dell'esecuzione delle sentenze pronunciate in un altro Stato membro.

2. Qualora più Stati membri abbiano la competenza giurisdizionale per un illecito e ciascuno di essi abbia la possibilità di definire un procedimento relativo ad un illecito sulla base degli stessi fatti, gli Stati membri interessati collaborano per decidere quale di essi debba perseguire l'autore o gli autori con l'obiettivo di concentrare, se possibile, le azioni in un unico Stato membro.

Articolo 10

Ne bis in idem

1. Gli Stati membri applicano, nel loro diritto penale nazionale, il principio «ne bis in idem», in virtù del quale la persona che sia stata giudicata con provvedimento definitivo in uno Stato membro non può essere perseguita in un altro Stato membro per gli stessi fatti, purché la pena eventualmente comminata sia stata eseguita, sia in fase di esecuzione o non possa essere più eseguita ai sensi della legislazione dello Stato che ha pronunciato la condanna.

2. All'atto della notificazione di cui all'articolo 13, paragrafo 2, ciascuno Stato membro può dichiarare di non essere vincolato dal paragrafo 1 del presente articolo in uno o più dei casi seguenti:

a) quando i fatti oggetto della sentenza straniera sono avvenuti sul proprio territorio, in tutto o in parte. In quest'ultimo caso questa eccezione non si applica se i fatti sono avvenuti in parte sul territorio dello Stato membro nel quale la sentenza è stata pronunciata;

b) quando i fatti oggetto della sentenza straniera costituiscono un illecito contro la sicurezza o contro altri interessi egualmente essenziali di quello Stato membro;

c) quando i fatti oggetto della sentenza straniera sono stati commessi da un funzionario di quello Stato membro in violazione dei doveri del suo ufficio.

3. Se in uno Stato membro è avviato un nuovo procedimento penale contro una persona che è stata giudicata con sentenza definitiva per i medesimi fatti in un altro Stato membro, ogni periodo di privazione della libertà scontato sul territorio di quest'ultimo Stato membro per quei fatti dovrà essere detratto dalla pena che sarà eventualmente inflitta. Si terrà altresì conto, nella misura consentita dalla legge nazionale, delle pene diverse da quelle privative della libertà che sono state inflitte.

4. Le eccezioni che possono costituire oggetto di una dichiarazione ai sensi del paragrafo 2 non si applicano quando lo Stato membro di cui si tratta ha, per gli stessi fatti, richiesto l'azione penale all'altro Stato membro o concesso l'estradizione della persona in questione.

5. Rimangono salvi gli accordi bilaterali o multilaterali conclusi tra gli Stati membri in materia e le pertinenti dichiarazioni.

Articolo 11

Disposizioni interne

Nessuna disposizione della presente convenzione osta a che gli Stati membri adottino disposizioni di diritto interno ulteriori rispetto agli obblighi da questa derivanti.

Articolo 12

Corte di giustizia

1. Qualsiasi controversia tra gli Stati membri in merito all'interpretazione o all'applicazione della presente convenzione che essi non abbiano potuto risolvere bilateralmente deve essere esaminata, in una prima fase, in sede di Consiglio secondo la procedura di cui al titolo VI del trattato sull'Unione europea, al fine di giungere ad una soluzione. Se non si è potuto trovare una soluzione entro sei mesi, la controversia può essere sottoposta alla Corte di giustizia delle Comunità europee da una delle parti della controversia.

2. Qualsiasi controversia tra uno o più Stati membri e la Commissione delle Comunità europee riguardante l'articolo 1 ad eccezione della lettera c), o gli articoli 2, 3 e 4, nella misura in cui riguarda una questione di diritto comunitario o gli interessi finanziari della Comunità, o coinvolge membri o funzionari delle istituzioni comunitari o degli organismi costituiti secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee, che non si è potuto risolvere mediante negoziati, può essere sottoposta alla Corte di giustizia da una delle parti della controversia.

3. Qualsiasi autorità giudiziaria di uno Stato membro ha facoltà di chiedere alla Corte di pronunciarsi, in via pregiudiziale, su una questione riguardante l'interpretazione degli articoli de 1 a 4 e da 12 a 16 sollevata in un giudizio dinanzi ad essa che coinvolge membri o funzionari delle Comunità europee o degli organismi costituiti secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee, che agiscano nell'esercizio delle loro funzioni, quando ritenga che una decisione su questo punto sia necessaria per pronunciare la sentenza.

4. La competenza della Corte di giustizia di cui al paragrafo 3 è soggetta all'accettazione da parte dello Stato membro interessato, in una dichiarazione a tal fine fatta al momento della notificazione di cui all'articolo 13, paragrafo 2 o in qualsiasi momento successivo.

5. Uno Stato membro che fa la dichiarazione di cui al paragrafo 4 può limitare la facoltà di chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale ai propri giudiziari contro le cui decisioni non si può proporre impugnazione a norma del diritto nazionale.

6. Si applicano lo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee e il suo regolamento interno. Secondo tale statuto, qualsiasi Stato membro, o la Commissione, sia che abbia fatto sia che non abbia fatto la dichiarazione di cui al paragrafo 4, ha il diritto di presentare memorie o osservazioni iscritte alla Corte di giustizia nelle cause che le vengono sottoposte a norma del paragrafo 3.

Articolo 13

Entrata in vigore

1. La presente convenzione è sottoposta all'adozione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

2. Gli Stati membri notificano al Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea il compimento delle procedure richieste dalle rispettive norme costituzionali per l'adozione della presente convenzione.

3. La presente convenzione entra in vigore novanta giorni dopo la notifica di cui al paragrafo 2 da parte dello Stato membro dell'Unione europea che procede per ultimo da detta formalità.

4. Fino al momento dell'entrata in vigore della presente convenzione, ogni Stato membro può, all'atto della notifica di cui al paragrafo 2 o in qualsiasi momento successivo, dichiarare che la convenzione, ad eccezione dell'articolo 12, si applica nei propri confronti nei rapporti con gli Stati membri che avranno fatto la medesima dichiarazione. La presente convenzione diventa applicabile nei confronti dello Stato membro che ha fatto tale dichiarazione il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di novanta giorni dalla data del deposito di tale dichiarazione.

5. Uno Stato membro che non abbia formulato alcuna dichiarazione di cui al paragrafo 4 può applicare la convenzione con altri Stati membri contraenti sulla base di accordi bilaterali.

Articolo 14

Adesione di nuovi Stati membri

1. La presente convenzione è aperta all'adesione di ogni Stato che diventi membro dell'Unione europea.

2. Fa fede il testo della convenzione nella lingua dello Stato aderente, stabilito dal Consiglio dell'Unione europea.

3. Gli strumenti d'adesione sono depositati presso il depositario.

4. La presente convenzione entra in vigore nei confronti di ogni Stato che vi aderisca novanta giorni dopo la data di deposito del suo strumento d'adesione ovvero alla data dell'entrata in vigore della presente convenzione, se questa non è ancora entrata in vigore al momento dello scadere di detto periodo di novanta giorni.

5. Qualora la presente convenzione non sia ancora entrata in vigore al momento del deposito dello strumento d'adesione, si applica agli Stati aderenti l'articolo 13, paragrafo 4.

Articolo 15

Riserve

1. Non è ammessa alcuna riserva, ad eccezione di quelle previste dagli articoli 7, paragrafo 2 e 10, paragrafo 2.

2. Lo Stato membro che abbia formulato una riserva può ritirarla in qualsiasi

momento in tutto o in parte, notificandolo al depositario. Il ritiro prende effetto alla data di ricezione della notifica da parte del depositario.

Articolo 16

Depositario

1. Il Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea è depositario della presente convenzione.

2. Il depositario pubblica nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee lo stato delle adozioni e delle adesioni, le dichiarazioni e le riserve nonché qualsiasi altra notificazione relativa alla presente convenzione.

5. Azione comune 98/742/GAI, sulla corruzione nel settore privato

AZIONE COMUNE DEL 22 DICEMBRE 1998 ADOTTATA DAL CONSIGLIO SULLA BASE DELL'ARTICOLO K.3 DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA, SULLA CORRUZIONE NEL SETTORE PRIVATO (98/742/GAI)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo K.1, paragrafo 7 e l'articolo K.3, paragrafo 2, lettera b),

vista la relazione del gruppo ad alto livello «Criminalità organizzata», approvata dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, in particolare la raccomandazione n. 6 del piano d'azione contro la criminalità organizzata, del 28 aprile 1997, che prevede l'elaborazione di una politica globale di lotta contro la corruzione;

considerando che gli Stati membri annettono particolare interesse alla lotta contro la corruzione nel settore privato a livello internazionale;

viste le conclusioni della conferenza sul contributo dell'Unione europea all'obiettivo di creare un ambiente commerciale esente da corruzione (Bruxelles, aprile 1998);

vista la risoluzione del Consiglio del 21 dicembre 1998 relativa alla prevenzione della criminalità organizzata in vista dell'elaborazione di una strategia globale di lotta contro la criminalità organizzata;

considerando che gli Stati membri sottolineano che in un approccio integrato nei confronti della corruzione nel settore privato la prevenzione non è meno importante della repressione;

visti il protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottato dal Consiglio il 27 settembre 1996, il secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottato dal Consiglio il 19 giugno 1997 e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, adottata dal Consiglio il 26 maggio 1997;

considerando che la presente azione comune non riguarda le forme di corruzione già contemplate dagli atti summenzionati;

vista la comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio su una politica dell'Unione contro la corruzione, del 21 maggio 1997;

considerando che la corruzione falsa la concorrenza leale e compromette i principi di apertura e di libertà dei mercati, in particolare il buon funzionamento del mercato interno, ed è contraria alla trasparenza e all'apertura del commercio internazionale;

considerando che, ai fini della presente azione comune, è importante che la nozione di «violazione di un dovere» sia contemplata in modo sufficientemente ampio dal

diritto degli Stati membri;

avendo esaminato il parere del Parlamento europeo, a seguito della consultazione svolta dalla presidenza ai sensi dell'articolo K.6 del trattato,

HA ADOTTATO LA PRESENTE AZIONE COMUNE:

Articolo 1

Definizioni

Ai fini della presente azione comune si intende per:

- «persona», qualsiasi dipendente o altra persona nel momento in cui svolga funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per o per conto di una persona fisica o giuridica operante nel settore privato;

- «persona giuridica», qualsiasi ente così definito in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche;

- «violazione di un dovere», ciò che è inteso come tale ai sensi del diritto nazionale. La nozione di violazione di un dovere nel diritto nazionale comune copre almeno qualsiasi comportamento sleale che costituisca una violazione di un'obbligazione legale o, se del caso, una violazione di normative professionali o di istruzioni professionali applicabili nell'ambito dell'attività di una «persona» ai sensi del primo trattino.

Articolo 2

Corruzione passiva nel settore privato

1. Ai fini della presente azione comune vi è corruzione passiva nel settore privato quando una persona nel quadro delle sue attività professionali intenzionalmente sollecita o riceve, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura, ovvero accetta la promessa di tale vantaggio per sé o per un terzo, per compiere o per omettere un atto, in violazione di un dovere.

2. Fatto salvo l'articolo 4, paragrafo 2, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano un illecito penale. Queste misure si applicano almeno ai casi di condotte che comportino o possano comportare distorsione di concorrenza come minimo nell'ambito del mercato comune e producano o possano produrre danni economici a terzi attraverso una non corretta aggiudicazione o una non corretta esecuzione di un contratto.

Articolo 3

Corruzione attiva nel settore privato

1. Ai fini della presente azione comune vi è corruzione attiva nel settore privato quando un soggetto intenzionalmente promette, offre o concede, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura ad una persona, per essa stessa o per un terzo, nel quadro delle attività professionali di tale persona affinché essa compia o ometta un atto in violazione di un dovere.

2. Fatto salvo l'articolo 4, paragrafo 2, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano un illecito penale. Queste misure si applicano almeno ai casi di condotte che comportino o possano comportare distorsione di concorrenza come minimo nell'ambito del mercato comune e producano o possano produrre danni economici a terzi attraverso una non corretta aggiudicazione o una non corretta esecuzione di un contratto.

Articolo 4

Sanzioni

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che le condotte di cui agli articoli 2 e 3, nonché la complicità e l'istigazione a tali condotte, siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive comprendenti, almeno nei casi gravi, pene privative della libertà che possono comportare l'estradizione.

2. Tuttavia, per i casi minori di corruzione attiva o passiva nel settore privato uno Stato membro può prevedere sanzioni di natura diversa da quelle previste al paragrafo 1.

Articolo 5

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili della corruzione attiva, ai sensi dell'articolo 3, commessa a loro beneficio da qualsiasi persona, che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, la quale occupi una posizione dirigente in seno alla persona giuridica, basata:

- sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o

- sull'autorità di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o

- sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica,

nonché della complicità o dell'istigazione a commettere tale illecito.

2. Oltre ai casi già previsti al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di uno dei soggetti di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la perpetrazione di un atto di corruzione attiva, di cui all'articolo 3, a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

3. La responsabilità della persona giuridica ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'azione penale contro le persone fisiche che siano autori, istigatori o complici della corruzione attiva.

Articolo 6

Sanzioni per le persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, sia passibile di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive comprendenti sanzioni pecuniarie di natura penale o amministrativa ed eventualmente altre sanzioni, tra cui:

a) l'esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico;

b) il divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;

c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;

d) provvedimenti giudiziari di scioglimento.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, sia passibile di sanzioni o misure effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 7

Competenza

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per definire la sua competenza per quanto riguarda gli illeciti di cui agli articoli 2 e 3 commessi:

a) interamente o in parte nel suo territorio, o

b) da un suo cittadino, fermo restando che il diritto dello Stato membro può prevedere che tale condotta sia altresì punibile nel paese in cui ha avuto luogo, o

c) per conto di una persona giuridica operante nel settore privato con sede nel territorio di detto Stato membro.

2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in particolari casi o circostanze la norma di competenza di cui al:

- paragrafo 1, lettera b),

- paragrafo 1, lettera c).

3. Gli Stati membri informano il Segretariato generale del Consiglio qualora decidano di applicare il paragrafo 2, ove opportuno indicando i casi o le circostanze particolari in cui si applica la decisione.

4. Gli Stati membri che, in virtù del loro diritto, non estradano i propri cittadini, adottano le misure necessarie per stabilire la propria competenza rispetto agli illeciti di cui agli articoli 2 e 3 commessi da loro cittadini fuori del territorio nazionale.

Articolo 8

Attuazione dell'azione comune

1. Entro due anni dall'entrata in vigore della presente azione comune ciascuno Stato membro presenta proposte adeguate per la sua attuazione, affinché le autorità competenti le esaminino ai fini dell'adozione.

2. Entro tre anni dall'entrata in vigore della presente azione comune, il Consiglio

valuta, basandosi sulle informazioni appropriate, come gli Stati membri abbiano adempiuto i loro obblighi a norma dell'azione comune stessa.

Articolo 9

La presente azione comune è pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

Articolo 10

La presente azione comune entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Fatto a Bruxelles, addì 22 dicembre 1998.

6. Decisione quadro 2003/568/GAI, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato

DECISIONE QUADRO 2003/568/GAI DEL CONSIGLIO DEL 22 LUGLIO 2003 RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NEL SETTORE PRIVATO

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli 29, 31, paragrafo 1, lettera e), e 34, paragrafo 2, lettera b),

vista l'iniziativa del Regno di Danimarca,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

(1) Insieme alla globalizzazione si è assistito negli ultimi anni ad un aumento degli scambi transfrontalieri di merci e servizi. Di conseguenza, i casi di corruzione nel settore privato all'interno di uno Stato membro non sono più soltanto un problema nazionale, ma anche un problema transnazionale, affrontato in maniera più efficace mediante un'azione comune a livello dell'Unione europea.

(2) Il 27 settembre 1996 il Consiglio ha adottato un atto che stabilisce un protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee. Il protocollo, entrato in vigore il 17 ottobre 2002, contiene definizioni di sanzioni armonizzate per i reati di corruzione.

(3) Il 26 maggio 1997 il Consiglio ha approvato una convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea.

(4) Il 22 dicembre 1998 il Consiglio ha inoltre adottato l'azione comune 98/742/GAI sulla corruzione nel settore privato. Nel contesto dell'adozione di tale azione comune il Consiglio ha pubblicato una dichiarazione in cui si conveniva che l'azione comune rappresentava un primo passo a livello dell'Unione europea nella lotta contro questo tipo di corruzione e che alla luce dei risultati della valutazione prevista ai sensi dell'articolo 8, punto 2, dell'azione comune, ulteriori misure sarebbero state adottate in una fase successiva. Non è ancora disponibile una relazione sul recepimento dell'azione comune nelle rispettive legislazioni nazionali da parte dei singoli Stati membri.

(5) Il 13 giugno 2002 il Consiglio ha adottato la decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, nella quale la corruzione è inclusa nell'elenco dei reati che rientrano nell'ambito d'applicazione del mandato d'arresto europeo, in relazione ai quali non è richiesta una verifica preliminare della doppia incriminazione.

(6) Ai sensi dell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, un obiettivo da perseguire prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, inclusa la corruzione.

(7) Conformemente al punto 48 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, la corruzione riveste particolare importanza nella definizione di regole minime su quanto costituisce un illecito penale negli Stati membri e sulle sanzioni applicabili.

(8) Nella conferenza di negoziato del 21 novembre 1997 è stata approvata una convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, ed il Consiglio d'Europa ha inoltre approvato una convenzione penale sulla corruzione, che è stata aperta alla firma il 27 gennaio 1999. Quest'ultima convenzione è corredata di un accordo che istituisce il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO). Sono inoltre stati avviati negoziati relativi ad una convenzione dell'ONU sulla lotta contro la corruzione.

(9) Gli Stati membri annettono particolare importanza alla lotta contro la corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato, poiché ritengono che la corruzione in entrambi tali settori costituisca una minaccia allo stato di diritto e inoltre generi distorsioni di concorrenza riguardo all'acquisizione di beni o servizi commerciali e ostacoli un corretto sviluppo economico. In tale contesto, gli Stati membri che non hanno ancora ratificato la convenzione dell'Unione europea del 26 maggio 1997 e la convenzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 devono trovare il modo di ratificarle al più presto.

(10) L'obiettivo della presente decisione quadro è in particolare di garantire che sia la corruzione attiva sia quella passiva nel settore privato siano considerate illeciti penali in tutti gli Stati membri, che anche le persone giuridiche possano essere considerate colpevoli di tali reati e che le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Definizioni

Ai fini della presente decisione quadro si intende per:

- "persona giuridica", qualsiasi ente così definito a norma del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche,

- "violazione di un dovere", ciò che è inteso come tale ai sensi del diritto nazionale. La nozione di violazione di un dovere nel diritto nazionale comune copre almeno qualsiasi comportamento sleale che costituisca una violazione di un'obbligazione legale o, se del caso, una violazione di normative professionali o di istruzioni professionali applicabili nell'ambito dell'attività di una "persona" che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato.

Articolo 2

Corruzione attiva e passiva nel settore privato

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che le seguenti condotte intenzionali costituiscano un illecito penale allorché sono compiute nell'ambito di attività professionali:

a) promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura ad una persona, per essa stessa o per un terzo, che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, affinché essa compia o ometta un atto in violazione di un dovere;

b) sollecitare o ricevere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura, oppure accettare la promessa di tale vantaggio, per sé o per un terzo, nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, per compiere o per omettere un atto, in violazione di un dovere.

2. Il paragrafo 1 si applica alle attività professionali svolte nell'ambito di entità a scopo di lucro e senza scopo di lucro.

3. Uno Stato membro può dichiarare di volere limitare l'ambito di applicazione del paragrafo 1 alle condotte che comportano, o potrebbero comportare, distorsioni di concorrenza riguardo all'acquisizione di beni o servizi commerciali.

4. Le dichiarazioni di cui al paragrafo 3 sono comunicate al Consiglio all'atto dell'adozione della presente decisione quadro e sono valide per cinque anni a decorrere dal 22 luglio 2005.

5. Il Consiglio riesamina questo articolo in tempo utile anteriormente al 22 luglio 2010 onde valutare se sia possibile prorogare le dichiarazioni di cui al paragrafo 3.

Articolo 3

Istigazione e favoreggiamento

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a fare sì che l'istigazione ai tipi di condotta di cui all'articolo 2 e il loro favoreggiamento siano puniti come reato.

Articolo 4

Sanzioni

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che le condotte di cui agli articoli 2 e 3 siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che le condotte di cui all'articolo 2 siano passibili di pene privative della libertà di durata massima compresa almeno tra uno e tre anni.

3. Ciascuno Stato membro adotta, in conformità con i propri principi e norme costituzionali, le misure necessarie per assicurare che, qualora una persona fisica

collegata a una determinata attività commerciale abbia ricevuto una condanna per le condotte di cui all'articolo 2, essa sia temporaneamente interdetta, se del caso e perlomeno qualora occupasse una posizione dirigenziale in una società nell'ambito dell'azienda interessata, dall'esercizio di detta specifica attività commerciale o altra comparabile, in una posizione e in una capacità simili, se i fatti accertati danno motivo di ritenere che vi sia un chiaro rischio di abuso di posizione o abuso d'ufficio per corruzione attiva o passiva.

Articolo 5

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili degli illeciti di cui agli articoli 2 e 3 commessi a loro beneficio da qualsiasi persona, che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, la quale occupi una posizione dirigente in seno alla persona giuridica, basata:

a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o

b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o

c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

2. Oltre ai casi di cui al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di uno dei soggetti di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la perpetrazione di un illecito del tipo menzionato agli articoli 2 e 3 a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

3. La responsabilità della persona giuridica ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'azione penale contro le persone fisiche che siano autori, istigatori o complici di un illecito del tipo menzionato agli articoli 2 e 3.

Articolo 6

Sanzioni per le persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, sia passibile di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive comprendenti sanzioni pecuniarie di natura penale o non penale, ed eventualmente altre sanzioni, tra cui:

a) l'esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico;

b) il divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;

c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria o

d) provvedimenti giudiziari di liquidazione.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, sia passibile di sanzioni o

misure effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 7

Competenza

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per definire la sua competenza per quanto riguarda gli illeciti di cui agli articoli 2 e 3 commessi:

a) interamente o in parte nel suo territorio;

b) da un suo cittadino, o

c) a vantaggio di una persona giuridica la cui sede principale è situata nel territorio di detto Stato membro.

2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in particolari casi o circostanze le norme di competenza di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), allorché l'illecito è stato commesso al di fuori del suo territorio.

3. Gli Stati membri che, in virtù delle loro legislazioni nazionali, non consegnano ancora i propri cittadini, adottano le misure necessarie per stabilire la propria competenza rispetto agli illeciti di cui agli articoli 2 e 3 commessi da loro cittadini al di fuori del territorio nazionale.

4. Gli Stati membri che decidono di applicare il paragrafo 2 ne informano il segretariato generale e la Commissione e specificano, se necessario, per quali casi o circostanze specifici si applica la decisione.

Articolo 8

Abrogazione

L'azione comune 98/742/GAI è abrogata.

Articolo 9

Attuazione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente decisione quadro anteriormente al 22 luglio 2005.

2. Entro la stessa data gli Stati membri trasmettono al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi imposti dalla presente decisione quadro. Sulla base di una relazione redatta a partire da tali informazioni e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, il Consiglio esamina anteriormente al 22 ottobre 2005 in quale misura gli Stati membri si siano conformati alle disposizioni della presente decisione quadro.

Articolo 10

Applicazione territoriale

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

Articolo 11

Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Fatto a Bruxelles, addì 22 luglio 2003.

OCSE

7. Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Parigi, 1997).

CONVENZIONE SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE DI PUBBLICI UFFICIALI STRANIERI NELLE OPERAZIONI ECONOMICHE INTERNAZIONALI

Preambolo

Le Parti,

considerando che la corruzione è un fenomeno diffuso nelle operazioni economiche internazionali, ivi comprese le operazioni commerciali e gli investimenti, che desta serie preoccupazioni morali e politiche, mina la corretta gestione degli affari pubblici e lo sviluppo economico e altera le condizioni internazionali in materia di concorrenza;

considerando che la responsabilità della lotta contro la corruzione nelle operazioni economiche internazionali incombe su tutti i Paesi;

vista la Raccomandazione in versione riveduta sulla lotta alla corruzione nelle operazioni economiche internazionali, adottata dal Consiglio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) il 23 maggio 1997, C(97)123/FINAL, che, fra l'altro, ha invocato misure efficaci per scoraggiare, prevenire e combattere la corruzione di pubblici ufficiali stranieri in relazione alle operazioni economiche internazionali, ed in particolare la pronta incriminazione di tale corruzione in maniera efficace e coordinata in conformità agli elementi comuni concordati di cui alla citata Raccomandazione ed ai principi giurisdizionali e agli altri principi giuridici fondamentali di ciascun Paese;

accogliendo con favore altre iniziative recenti che promuovono ulteriormente l'intesa e la cooperazione internazionali nella lotta alla corruzione di pubblici ufficiali, in particolare le azioni delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale, del Fondo Monetario Internazionale, dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, dell'Organizzazione degli Stati americani, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea;

accogliendo con favore gli sforzi delle imprese, delle organizzazioni padronali e sindacali e di altre organizzazioni non governative nella lotta alla corruzione;

riconoscendo il ruolo dei governi nella prevenzione della richiesta di «tangenti» da parte di individui e imprese nelle operazioni economiche internazionali;

riconoscendo che ogni progresso in questo campo richiede non soltanto sforzi a

livello nazionale, ma anche attività multilaterali di cooperazione, sorveglianza e seguito;

riconoscendo che assicurare l'equivalenza fra le misure che devono essere adottate dalle Parti costituisce oggetto e scopo essenziale della Convenzione, il che richiede che essa sia ratificata senza deroghe che possano intaccare questa equivalenza;

hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

Reato di corruzione di pubblici ufficiali stranieri

1. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie affinché la propria legge consideri come illecito penale il fatto di chi intenzionalmente offra, prometta o dia qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura, direttamente o per mezzo di intermediari, ad un pubblico ufficiale straniero, per lui o per un terzo, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale.

2. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie per stabilire che rendersi complice di un atto di corruzione di un pubblico ufficiale straniero, inclusi l'istigazione, il favoreggiamento o l'autorizzazione a compiere tale atto, costituiscono illecito penale. Il tentativo e l'associazione ai fini della corruzione di un pubblico ufficiale straniero devono essere considerati illeciti penali nella misura in cui lo siano il tentativo e l'associazione ai fini della corruzione di un pubblico ufficiale della predetta Parte.

3. I reati di cui ai precedenti paragrafi 1 e 2 sono qui di seguito denominati «corruzione di pubblico ufficiale straniero».

4. Ai fini della presente Convenzione:

a) l'espressione «pubblico ufficiale straniero» indica qualsiasi persona, nominata od eletta, che esercita una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria in un Paese straniero, qualsiasi persona che esercita una funzione pubblica per un Paese straniero o per un ente pubblico o un'impresa pubblica di tale Paese e qualsiasi funzionario o agente di un'organizzazione internazionale pubblica;

b) l'espressione «Paese straniero» include tutti i livelli e le suddivisioni amministrativi, da quelli nazionali a quelli locali;

c) l'espressione «compiere o astenersi dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio» include qualsiasi utilizzazione della posizione di pubblico ufficiale, nell'ambito o no delle competenze dello stesso.

Articolo 2

Responsabilità delle persone giuridiche

Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie, secondo i propri principi giuridici, per stabilire la responsabilità delle persone giuridiche in caso di corruzione di un

pubblico ufficiale straniero.

Articolo 3

Sanzioni

1. La corruzione di pubblico ufficiale straniero deve essere passibile di sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive. La gamma delle sanzioni applicabili deve essere comparabile con quella prevista per la corruzione di pubblici ufficiali della Parte interessata e deve, nel caso di persone fisiche, comprendere pene privative della libertà sufficienti a consentire un'assistenza giudiziaria efficace e l'estradizione.

2. Nel caso in cui, secondo il sistema giuridico di una Parte, la responsabilità penale non è applicabile alle persone giuridiche, la Parte in questione deve assicurare che le persone giuridiche siano passibili di sanzioni non penali efficaci, proporzionate e dissuasive, incluse le sanzioni pecuniarie, in caso di corruzione di pubblico ufficiale straniero.

3. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie affinché la «tangente» e i proventi derivanti dalla corruzione di un pubblico ufficiale straniero, o beni il cui valore corrisponde a quello di tali proventi, siano soggetti a sequestro e a confisca o affinché sanzioni pecuniarie di simile effetto siano applicabili.

4. Ciascuna Parte deve prendere in considerazione l'applicazione di ulteriori sanzioni civili o amministrative nei confronti di una persona soggetta a sanzione per corruzione di pubblico ufficiale straniero.

Articolo 4

Giurisdizione

1. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione in materia di corruzione di pubblico ufficiale straniero quando il reato è commesso in tutto o in parte sul proprio territorio.

2. Ciascuna Parte che persegua i propri cittadini per reati commessi all'estero deve adottare le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione relativamente alla corruzione di pubblico ufficiale straniero secondo gli stessi principi.

3. Quando più Parti hanno giurisdizione su un presunto reato di cui alla presente Convenzione, tali Parti, su richiesta di una di esse, si consultano per stabilire quale di esse sia meglio in grado di esercitare l'azione penale.

4. Ciascuna Parte deve esaminare se i vigenti presupposti giurisdizionali sono efficaci per la lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri e adottare in caso contrario misure correttive adeguate.

Articolo 5

Applicazione

Le indagini e l'azione penale per corruzione di pubblico ufficiale straniero sono soggette alle norme ed ai principi applicabili di ciascuna Parte. Esse non devono essere influenzate da considerazioni di interesse economico nazionale, dai possibili

effetti sulle relazioni con un altro Stato o dall'identità delle persone fisiche o giuridiche interessate.

Articolo 6

Prescrizione

La disciplina della prescrizione del reato di corruzione di pubblico ufficiale straniero deve prevedere un termine di decorso adeguato per le indagini e il perseguimento del reato.

Articolo 7

Riciclaggio di denaro

Ciascuna Parte che abbia considerato la corruzione di pubblici ufficiali nazionali quale reato preliminare nell'ambito dell'applicazione della propria legislazione sul riciclaggio di denaro deve adottare analoga previsione in caso di corruzione di pubblico ufficiale straniero, ovunque la corruzione sia avvenuta.

Articolo 8

Disposizioni in materia di contabilità

1. Per combattere la corruzione di pubblici ufficiali stranieri in modo efficace, ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie, nel quadro delle proprie leggi e regolamenti concernenti la tenuta di libri e scritture contabili, la diffusione di rendiconti finanziari e le norme sulla contabilità e la verifica dei conti, per vietare l'istituzione di contabilità fuori bilancio, l'effettuazione di operazioni non registrate o non adeguatamente identificate, l'iscrizione di spese inesistenti, l'iscrizione di passività il cui oggetto sia indicato in modo scorretto e l'uso di documenti falsi, da parte di imprese soggette a dette leggi e regolamenti, allo scopo di corrompere pubblici ufficiali stranieri o di occultare tale corruzione.

2. Ciascuna Parte deve prevedere sanzioni civili, amministrative o penali efficaci, proporzionate e dissuasive per tali omissioni e falsificazioni di libri e scritture contabili e delle comunicazioni finanziarie di tali imprese.

Articolo 9

Mutua assistenza giudiziaria

1. Ciascuna Parte, nella massima misura consentita dalle proprie leggi e dai trattati e accordi internazionali di cui è partecipe, deve prestare alle altre Parti pronta ed efficace assistenza giudiziaria ai fini di indagini e procedimenti penali avviati da una Parte in merito a reati di cui alla presente Convenzione nonché ai fini di procedimenti non penali di cui alla presente Convenzione avviati da una Parte contro una persona giuridica. La Parte richiesta informa senza ritardo la Parte richiedente su ulteriori elementi o documenti necessari a sostegno della domanda di assistenza e, su domanda, del seguito dato a tale richiesta.

2. Se una Parte subordina la mutua assistenza giudiziaria al requisito della doppia incriminazione, quest'ultima è considerata sussistere se il reato per il quale viene

richiesta assistenza rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione.

3. Una Parte non potrà rifiutare di prestare mutua assistenza giudiziaria in materia penale nell'ambito della presente Convenzione invocando il segreto bancario.

Articolo 10

Estradizione

1. La corruzione di pubblico ufficiale straniero deve essere considerata inclusa tra i reati che danno luogo a estradizione secondo le leggi nazionali delle Parti e le Convenzioni di estradizione in vigore tra di esse.

2. Se una Parte che subordina l'estradizione all'esistenza di una Convenzione di estradizione riceve una richiesta di estradizione da un'altra Parte con la quale non è vincolata da una Convenzione di estradizione, essa può considerare la presente Convenzione come base giuridica per l'estradizione relativamente al reato di corruzione di pubblico ufficiale straniero.

3. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie per poter estradare i propri cittadini o poterli perseguire per il reato di corruzione di pubblico ufficiale straniero. Una Parte che rifiuta la richiesta di estradizione di una persona per corruzione di pubblico ufficiale straniero solo per il fatto che Ia persona è un suo cittadino, deve sottoporre il caso alle proprie autorità competenti ai fini dell'azione penale.

4. L'estradizione per corruzione di pubblico ufficiale straniero è soggetta alle condizioni stabilite dal diritto interno e dalle Convenzioni e dagli Accordi applicabili di ciascuna Parte. Se una Parte subordina l'estradizione all'esistenza di una doppia incriminazione, tale condizione sarà considerata adempiuta se il reato per il quale l'estradizione è richiesta rientra nel campo di applicazione dell'articolo 1 della presente Convenzione.

Articolo 11

Autorità responsabili

Ai fini della consultazione di cui all'articolo 4 paragrafo 3, della mutua assistenza giudiziaria di cui all'articolo 9 e dell'estradizione di cui all'articolo 10, ciascuna Parte deve indicare al Segretario Generale dell'OCSE un'autorità o le autorità responsabili della trasmissione e della ricezione delle richieste, che fungeranno in materia da canale di comunicazione per la Parte, fatti salvi altri Accordi tra le Parti.

Articolo 12

Sorveglianza e seguiti

Le Parti coopereranno nell'attuazione di un programma di seguiti sistematici per sorvegliare e promuovere la piena applicazione della presente Convenzione. A meno di diversa decisione adottata all'unanimità dalle Parti, il detto programma sarà assolto dal «Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione nelle operazioni economiche internazionali», conformemente al mandato ricevuto, o da altro organo, conformemente al relativo mandato, che possa al primo subentrare nelle funzioni, e

le Parti sosterranno i costi del programma secondo le norme applicabili a tale organo.

Articolo 13

Firma e adesione

1. Fino alla sua entrata in vigore, la presente Convenzione è aperta alla firma dei Paesi membri dell'OCSE e dei Paesi non membri che siano diventati o siano stati invitati a diventare partecipanti a pieno titolo alle attività del «Gruppo di lavoro sulla corruzione nelle operazioni commerciali internazionali».

2. Successivamente alla sua entrata in vigore, la presente Convenzione sarà aperta all'adesione di qualsiasi Paese non firmatario divenuto membro dell'OCSE o partecipante a pieno titolo al «Gruppo di lavoro sulla corruzione nelle operazioni economiche internazionali» o a qualsiasi organo che a questo subentri nelle funzioni. Per ogni Paese non firmatario, la Convenzione entrerà in vigore il sessantesimo giorno successivo alla data del deposito del relativo strumento di adesione.

Articolo 14

Ratifica e deposito

1. La presente Convenzione è soggetta all'accettazione, all'approvazione o alla ratifica dei firmatari, in conformità alle rispettive leggi nazionali.

2. Gli strumenti di accettazione, approvazione, ratifica o adesione saranno depositati presso il Segretario Generale dell'OCSE. che fungerà da depositario della presente Convenzione.

Articolo 15

Entrata in vigore

1. La presente Convenzione entrerà in vigore il sessantesimo giorno successivo alla data in cui cinque dei Paesi che detengono le dieci maggiori quote di esportazione stabilite in DAFFE/IME/BR(97)18/FINAL (allegato), e che rappresentano tra di loro almeno il sessanta per cento del totale delle esportazioni dei detti dieci Paesi, avranno depositato i loro strumenti di accettazione, approvazione o ratifica. Per ciascun Paese firmatario che depositerà il proprio strumento successivamente alla suddetta entrata in vigore, la Convenzione entrerà in vigore il sessantesimo giorno successivo alla data di tale deposito.

2. Se alla data del 31 dicembre 1998 la Convenzione non sarà entrata in vigore secondo quanto stabilito nel paragrafo 1, qualunque Stato firmatario che avrà depositato il proprio strumento di accettazione, approvazione o ratifica potrà dichiarare per iscritto al depositario di essere pronto ad accettare l'entrata in vigore della Convenzione secondo quanto disposto dal presento paragrafo. La Convenzione entrerà in vigore per il predetto firmatario il sessantesimo giorno successivo alla data in cui sarà stata depositata una tale dichiarazione da parte di almeno due Paesi firmatari. Per ciascun Paese firmatario che depositerà una tale dichiarazione successivamente alla suddetta entrata in vigore la Convenzione entrerà in vigore il sessantesimo giorno successivo alla data di siffatto deposito.

Articolo 16

Modifiche

Ciascuna Parte può proporre modifiche alla presente Convenzione. La proposta di modifiche sarà sottoposta al depositario che la comunicherà alle altri Parti almeno sessanta giorni prima di convocare un incontro delle Parti per esaminarla. La modifica adottata con il consenso delle Parti, o con qualsiasi altra modalità decisa con il consenso delle Parti, entrerà in vigore sessanta giorni dopo il deposito di uno strumento di ratifica, accettazione o approvazione di tutte le Parti o alle altre condizioni eventualmente stabilite all'atto della sua adozione.

Articolo 17

Recesso

Una Parte può recedere dalla presente Convenzione con una notifica scritta al depositario. Il recesso ha effetto un anno dopo la data di ricezione della notifica. Dopo il recesso, la cooperazione tra le Parti e la Parte che è receduta continua relativamente alle richieste di assistenza ed estradizione non ancora definite presentate prima della data in cui il recesso diviene efficace.

Fatto a Parigi, il 17 dicembre 1997, nelle lingue francese e inglese, entrambi i testi facenti parimenti fede.

CONSIGLIO D'EUROPA

8. Convenzione penale sulla corruzione (Strasburgo, 1999)

CONVENZIONE PENALE SULLA CORRUZIONE

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa

e

gli altri Stati

firmatari della presente Convenzione,

considerato che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri;

riconosciuta l'importanza di rafforzare la cooperazione con gli altri Stati firmatari della presente Convenzione;

convinti della necessità di perseguire, come priorità, una politica penale comune finalizzata alla protezione della società contro la corruzione, che contempli l'adozione di una legislazione appropriata e delle adeguate misure preventive;

sottolineando che la corruzione rappresenta una minaccia per lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti dell'uomo, mina i principi di buon governo, di equità e di giustizia sociale, falsa la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette in pericolo la stabilità delle istituzioni democratiche e i fondamenti morali della società;

persuasi che l'efficacia della lotta contro la corruzione presuppone una cooperazione internazionale penale intensificata, rapida e adeguata in materia penale;

rallegrandosi dei recenti sviluppi che contribuiscono a migliorare la consapevolezza e la cooperazione a livello internazionale nella lotta contro la corruzione, ivi compreso anche l'operato delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale, del Fondo monetario internazionale, dell'Organizzazione mondiale del commercio, dell'Organizzazione degli Stati americani, dell'OCSE e dell'Unione europea;

in considerazione del Programma d'azione contro la corruzione, adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel novembre 1996, in seguito alle raccomandazioni della XI Conferenza dei ministri europei di giustizia (La Valletta, 1994);

richiamando a questo proposito l'importanza della partecipazione degli Stati non membri alle attività del Consiglio d'Europa contro la corruzione e felicitandosi del

loro prezioso contributo all'attuazione del Programma d'azione contro la corruzione;

ricordando inoltre che la Risoluzione n. 1 adottata dai ministri europei di giustizia in occasione della loro XXI Conferenza (Praga 1997) sollecita una rapida attuazione del Programma d'azione contro la corruzione e raccomanda in particolare l'elaborazione di una convenzione penale sulla corruzione che preveda l'incriminazione coordinata dei reati di corruzione, una cooperazione rafforzata nella repressione di tali reati e un meccanismo di controllo efficace aperto in ugual misura agli Stati membri e agli Stati non membri;

tenendo presente che i capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa hanno deciso, in occasione del loro secondo Vertice tenutosi a Strasburgo il 10 e l'11 ottobre 1997, di ricercare risposte comuni alle sfide poste dal dilagare della corruzione e hanno adottato un Piano d'azione che, mirando a promuovere la cooperazione nella lotta contro la corruzione, compresi i suoi legami con il crimine organizzato e il riciclaggio di denaro, incarica segnatamente il Comitato dei Ministri di concludere rapidamente i lavori per l'elaborazione di strumenti giuridici internazionali, conformemente al Programma d'azione contro la corruzione;

considerando inoltre che la Risoluzione (97) 24 relativa ai 20 principi guida per la lotta contro la corruzione, adottata il 6 novembre 1997 dal Comitato dei Ministri in occasione della sua 101a sessione, sottolinea la necessità di concludere rapidamente l'elaborazione di strumenti giuridici internazionali, in esecuzione del Programma d'azione contro la corruzione;

in considerazione dell'adozione, nella 102a sessione del Comitato dei Ministri, il 4 maggio 1998, della Risoluzione (98) 7 che autorizza la creazione di un Accordo parziale allargato per l'istituzione del «Gruppo di Stati contro la Corruzione – GRECO», finalizzato a migliorare la capacità dei suoi membri di lottare contro la corruzione sorvegliando l'adempimento degli impegni da essi contratti in questo campo,

hanno convenuto quanto segue:

Capitolo I: Terminologia

Articolo 1

Terminologia

Ai fini della presente Convenzione:

a) l'espressione «pubblico ufficiale» è interpretata con riferimento alla definizione di «funzionario», «pubblico ufficiale», «sindaco», «ministro» o «giudice» nel diritto nazionale dello Stato nel quale la persona in questione esercita tale funzione e così come è applicata nel rispettivo diritto penale;

b) il termine «giudice» di cui alla lettera a, comprende i membri del ministero pubblico e le persone che esercitano funzioni giudiziarie;

c) in caso di procedimenti penali che coinvolgono un pubblico ufficiale di un altro Stato, lo Stato che promuove il procedimento può applicare la definizione di

pubblico ufficiale soltanto nella misura in cui tale definizione è compatibile con il proprio diritto nazionale;

d) per «persona giuridica» s'intende qualsiasi entità titolare di questo statuto in virtù del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati e degli altri enti pubblici nell'esercizio delle loro prerogative di potere pubblico e delle organizzazioni internazionali di diritto pubblico.

Capitolo II: Provvedimenti da adottare a livello nazionale

Articolo 2

Corruzione attiva di pubblici ufficiali nazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito a un suo pubblico ufficiale, per sé o per terzi, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni.

Articolo 3

Corruzione passiva di pubblici ufficiali nazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di sollecitare o di ricevere, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, allo scopo di compiere o astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle proprie funzioni.

Articolo 4

Corruzione di membri di assemblee pubbliche nazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i fatti di cui agli articoli 2 e 3 siano definiti reati secondo il proprio diritto interno qualora coinvolgano una persona che è membro di una qualsiasi assemblea pubblica nazionale investita di poteri legislativi o amministrativi.

Articolo 5

Corruzione di pubblici ufficiali stranieri

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i fatti di cui agli articoli 2 e 3 siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno qualora coinvolgano un pubblico ufficiale di qualsiasi altro Stato.

Articolo 6

Corruzione di membri di assemblee pubbliche straniere

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché gli atti di cui agli articoli 2 e 3 siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno

qualora coinvolgano una persona che è membro di una qualsiasi assemblea pubblica di qualsiasi altro Stato investita di poteri legislativi o amministrativi.

Articolo 7

Corruzione attiva nel settore privato

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente nell'ambito di un'attività commerciale, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a una qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei suoi doveri.

Articolo 8

Corruzione passiva nel settore privato

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente nell'ambito di un'attività commerciale, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto per qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, di sollecitare o di ricevere, direttamente o per il tramite di terzi, un vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei propri doveri.

Articolo 9

Corruzione di funzionari internazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i fatti di cui agli articoli 2 e 3 siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno qualora coinvolgano una persona che abbia la qualità di funzionario o di impiegato a contratto, secondo lo statuto degli impiegati, di un'organizzazione pubblica internazionale o sovranazionale di cui la parte è membro, così come qualsiasi persona, distaccata o meno presso una tale organizzazione, che esercita funzioni corrispondenti a quelle di detti funzionari o impiegati.

Articolo 10

Corruzione di membri di assemblee parlamentari internazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i fatti di cui all'articolo 4 siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno qualora coinvolgano una persona che è membro di un'assemblea parlamentare di un'organizzazione internazionale o sovranazionale di cui la Parte è membro.

Articolo 11

Corruzione di giudici e di agenti di corti internazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i fatti di cui agli articoli 2 e 3 siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno

qualora coinvolgano una persona che esercita funzioni giudiziarie in seno a una corte di giustizia internazionale la cui competenza è accettata dalla Parte, oppure qualsiasi funzionario di cancelleria di una tale corte.

Articolo 12

Traffico d'influenza

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a titolo di rimunerazione a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un'influenza sulla decisione di una persona di cui agli articoli 2, 4–6 e 9–11, così

come il fatto di sollecitare, ricevere o accettarne l'offerta o la promessa a titolo di rimunerazione per siffatta influenza, indipendentemente dal fatto che l'influenza sia o meno effettivamente esercitata oppure che la supposta influenza sortisca l'esito ricercato.

Articolo 13

Riciclaggio dei proventi di reati di corruzione

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno gli atti menzionati all'articolo 6 paragrafi 1 e 2 della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (STE n. 141), alle condizioni ivi previste, quando il reato principale è costituito da un reato di cui agli articoli 2–12 della presente Convenzione, sempre che la Parte non abbia formulato riserve o dichiarazioni in merito a tali reati o non li consideri come reati gravi ai sensi della legislazione sul riciclaggio di denaro.

Articolo 14

Reati contabili

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti atti od omissioni siano secondo il proprio diritto interno definiti reati passibili di sanzioni penali o di altra natura, quando sono commessi intenzionalmente allo scopo di compiere, nascondere o mascherare reati ai sensi degli articoli 2–12 della presente Convenzione, sempre che la Parte non abbia formulato riserve o dichiarazioni:

a) emettere o utilizzare una fattura o qualsiasi altro documento o scrittura contabile contenente informazioni false o incomplete;

b) omettere in modo illecito di contabilizzare un versamento.

Articolo 15

Atti di partecipazione

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché sia

definito reato penale, secondo il proprio diritto interno, qualsiasi atto di complicità in uno dei reati penali definiti ai sensi della presente Convenzione.

Articolo 16

Immunità

Le disposizioni della presente Convenzione non pregiudicano le disposizioni di qualsiasi altro trattato, protocollo o statuto o dei rispettivi testi d'applicazione, per quanto concerne la revoca dell'immunità.

Articolo 17

Competenza

1. Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura per stabilire la sua competenza in relazione a un reato penale secondo gli articoli 2–14 della presente Convenzione quando:

a) il reato è commesso interamente o in parte sul suo territorio;

b) l'autore del reato è un suo cittadino, un suo pubblico ufficiale o un suo membro di un'assemblea pubblica nazionale;

c) il reato coinvolge un suo pubblico ufficiale o membro delle sue assemblee pubbliche nazionali o qualsiasi altra persona di cui agli articoli 9–11, che è nello stesso tempo un suo cittadino.

2. Ciascuno Stato, all'atto della firma o del deposito dello strumento di ratificazione, di accettazione, di approvazione o di adesione, può, mediante dichiarazione diretta al Segretario generale del Consiglio d'Europa, precisare che si riserva il diritto di non applicare, o di applicare soltanto in casi e condizioni specifiche, le regole di competenza di cui al paragrafo 1 lettere b e c del presente articolo o a una qualsiasi parte di tali lettere.

3. La Parte che si è avvalsa della possibilità di riserva prevista al paragrafo 2 del presente articolo adotta le misure necessarie per stabilire la sua competenza in relazione ai reati penali definiti dalla presente Convenzione, quando il presunto autore del reato si trova sul suo territorio e non può essere estradato in un'altra Parte soltanto in ragione della sua cittadinanza dopo una domanda di estradizione.

4. La presente Convenzione non esclude che una Parte eserciti la competenza penale che le spetta conformemente al suo diritto interno.

Articolo 18

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura per garantire che le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di corruzione attiva, di traffico d'influenza e di riciclaggio di capitali ai sensi della presente Convenzione, quando tali reati sono commessi per conto delle medesime da parte di qualsiasi persona fisica che agisca sia individualmente sia quale membro di un organo della persona giuridica che esercita un potere direttivo nel suo seno in base a:

– un potere di rappresentanza della persona giuridica; o

– una facoltà decisionale a nome della persona giuridica; o

– una facoltà di esercitare un controllo nell'ambito della persona giuridica;

come pure la partecipazione di tale persona fisica a titolo di complice o d'istigatore alla commissione dei suddetti reati.

2. A prescindere dai casi già previsti nel paragrafo 1, ciascuna Parte adotta le misure necessarie per garantire che una persona giuridica può essere ritenuta responsabile quando l'assenza di vigilanza o di controllo da parte di una persona fisica di cui al paragrafo 1 ha reso possibile la commissione dei reati menzionati al paragrafo 1 per conto della suddetta persona giuridica da parte di una persona fisica sottoposta alla sua autorità.

3. La responsabilità della persona giuridica in virtù dei paragrafi 1 e 2 non esclude il perseguimento penale delle persone fisiche autrici, istigatrici o complici dei reati di cui al paragrafo 1.

Articolo 19

Sanzioni e misure

1. Tenuto conto della gravità dei reati penali definiti dalla presente Convenzione, ciascuna Parte commina, per i reati di cui agli articoli 2–14, sanzioni e misure efficaci, proporzionate e dissuasive che includano, quando siano commessi da persone fisiche, sanzioni privative della libertà che possano dar luogo a estradizione.

2. Ciascuna Parte garantisce che le persone giuridiche ritenute responsabili ai sensi dell'articolo 18 paragrafi 1 e 2 siano passibili di sanzioni penali o non penali efficaci, proporzionate e dissuasive, ivi comprese sanzioni pecuniarie.

3. Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative o di altra natura che le consentano di confiscare o sottrarre in altro modo gli strumenti e i proventi dei reati penali definiti in virtù della presente Convenzione, oppure i beni per un valore corrispondente a tali proventi.

Articolo 20

Autorità specializzate

Ciascuna Parte adotta le misure necessarie per garantire la specializzazione di persone o di enti nella lotta contro la corruzione. Questi devono disporre, nel rispetto dei principi fondamentali del sistema giuridico della Parte, dell'indipendenza necessaria per poter esercitare le loro funzioni efficacemente e liberi da qualsivoglia pressione illecita. Le Parti provvedono affinché il personale degli enti summenzionati disponga di una formazione e di risorse finanziarie adeguate all'esercizio delle loro funzioni.

Articolo 21

Cooperazione tra autorità nazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure appropriate per garantire che le autorità pubbliche e i pubblici ufficiali cooperino, conformemente al diritto nazionale, con le autorità preposte alle indagini e al perseguimento dei reati penali:

a) informando spontaneamente le autorità in questione, nei casi in cui vi siano motivi ragionevoli di ritenere che uno qualsiasi dei reati penali definiti in virtù degli articoli 2–14 sia stato commesso; o

b) fornendo, su richiesta, alle autorità in questione tutte le informazioni necessarie.

Articolo 22

Protezione dei collaboratori di giustizia e dei testimoni

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative o di altra natura per assicurare una protezione effettiva e adeguata:

a) alle persone che forniscono informazioni relative a reati penali definiti in virtù degli articoli 2–14 o che collaborano in altro modo con le autorità preposte alle indagini o al perseguimento;

b) ai testimoni che depongono in merito a siffatti reati.

Articolo 23

intese ad agevolare l'assunzione di prove e la confisca dei proventi

1. Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative o di altra natura, comprese quelle che consentono l'utilizzazione di speciali tecniche investigative conformemente alla legislazione nazionale, per agevolare l'assunzione di prove concernenti i reati penali definiti in virtù degli articoli 2–14 della presente Convenzione e che permettano di individuare, ricercare, bloccare e confiscare gli strumenti e i proventi della corruzione oppure beni per un valore corrispondente a tali proventi, suscettibili di essere oggetto delle misure di cui all'articolo 19 paragrafo 3 della presente Convenzione.

2. Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative o di altra natura per consentire ai suoi tribunali e alle altre autorità competenti di ordinare che i documenti bancari, finanziari o commerciali siano messi a disposizione o sequestrati per attuare le misure di cui al paragrafo 1 del presente articolo.

3. Il segreto bancario non costituisce ostacolo all'attuazione delle misure di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo.

Capitolo III: Controllo dell'attuazione

Articolo 24

Controllo

Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) verifica l'attuazione della presente Convenzione ad opera delle Parti.

Capitolo IV: Cooperazione internazionale

Articolo 25

Principi generali e misure applicabili alla cooperazione internazionale

1. Le Parti cooperano, conformemente alle disposizioni contemplate nei pertinenti strumenti internazionali sulla cooperazione internazionale in materia penale o alle intese concluse in base a legislazioni uniformi o reciproche e al loro diritto nazionale, nella più ampia misura possibile le une con le altre ai fini delle indagini e dei procedimenti concernenti i reati penali che rientrano nel campo d'applicazione della presente Convenzione.

2. Qualora tra le Parti non sia in vigore alcuno strumento internazionale o intesa di cui al paragrafo 1 qui sopra, sono applicabili gli articoli 26–31 del presente capitolo.

3. Gli articoli 26–31 del presente capitolo sono altresì applicabili qualora siano più favorevoli delle disposizioni contemplate dagli strumenti internazionali o dalle intese di cui al paragrafo 1 qui sopra.

Articolo 26

Assistenza giudiziaria

1. Le Parti si prestano l'assistenza giudiziaria più ampia possibile per trattare tempestivamente le richieste poste dalle autorità abilitate, in virtù delle loro leggi nazionali, a indagare o perseguire i reati penali che rientrano nel campo d'applicazione della presente Convenzione.

2. L'assistenza giudiziaria di cui al paragrafo 1 del presente articolo può essere negata qualora la Parte richiesta ritenga che il fatto di prestarla possa compromettere i suoi interessi fondamentali, la sua sovranità nazionale, la sua sicurezza nazionale o l'ordine pubblico.

3. Le Parti non possono eccepire il segreto bancario per giustificare il loro rifiuto di cooperare ai sensi del presente capitolo. Qualora il suo diritto interno lo richieda, una Parte può esigere che una domanda di cooperazione che implica la levata del segreto bancario sia autorizzata da un giudice o da un'altra autorità giudiziaria che abbia competenza in materia di reati penali, compreso il ministero pubblico.

Articolo 27

Estradizione

1. I reati penali che rientrano nel campo d'applicazione della presente Convenzione sono considerati inclusi in ogni trattato di estradizione in vigore tra le Parti in quanto reati per i quali è ammessa l'estradizione. Le Parti si impegnano a includere detti reati in tutti i trattati di estradizione che concluderanno in quanto reati per i quali è ammessa l'estradizione.

2. La Parte che subordina l'estradizione all'esistenza di un trattato e che riceve una domanda di estradizione da una Parte con la quale non ha concluso un siffatto trattato, può considerare la presente Convenzione come base legale per concedere l'estradizione per tutti i reati definiti conformemente alla presente Convenzione.

3. Le Parti che non subordinano l'estradizione all'esistenza di un trattato riconoscono i reati definiti conformemente alla presente Convenzione quali reati per cui è ammessa l'estradizione.

4. L'estradizione è subordinata alle condizioni previste dal diritto della Parte richiesta o dai trattati di estradizione applicabili, compresi i motivi per i quali la Parte richiesta può negare l'estradizione.

5. Se l'estradizione domandata per un reato definito conformemente alla presente Convenzione è negata unicamente a causa della cittadinanza della persona di cui si chiede l'estradizione, oppure perché la Parte richiesta ritiene di essere competente per il reato in questione, la Parte richiesta, salvo accordo contrario con la Parte richiedente, sottopone il caso alle sue autorità competenti al fine del perseguimento e informa a tempo debito la Parte richiedente sull'esito definitivo.

Articolo 28

Informazioni spontanee

Senza pregiudizio alcuno per le sue indagini o per i procedimenti già avviati, una Parte può comunicare a un'altra Parte, senza richiesta di quest'ultima, informazioni su determinati fatti qualora ritenga che la divulgazione di tali informazioni possa aiutare la Parte beneficiaria ad avviare o ad effettuare indagini o perseguimenti relativi a reati definiti in virtù della presente Convenzione o possa indurre la Parte beneficiaria a presentare una domanda ai sensi del presente capitolo.

Articolo 29

Autorità centrale

1. Le Parti designano una o, se necessario, più autorità centrali incaricate di inviare le domande formulate in virtù del presente capitolo, di rispondervi e di trattarle o di trasmetterle alle autorità competenti per la loro trattazione.

2. All'atto della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, d'accettazione, d'approvazione o di adesione, ciascuna Parte comunica al Segretario generale del Consiglio d'Europa la denominazione e l'indirizzo delle autorità designate in applicazione del paragrafo 1 del presente articolo.

Articolo 30

Corrispondenza diretta

1. Le autorità centrali comunicano direttamente tra loro.

2. In casi urgenti, le domande di assistenza giudiziaria o le relative comunicazioni possono essere inviate direttamente dalle autorità giudiziarie, compreso il ministero pubblico, della Parte richiedente alle autorità giudiziarie della Parte richiesta. In tal caso, una copia va inviata simultaneamente all'autorità centrale della Parte richiesta, per il tramite dell'autorità centrale della Parte richiedente.

3. Le domande o comunicazioni formulate in applicazione dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo possono essere presentate per il tramite dell'Organizzazione

internazionale di polizia criminale (Interpol).

4. Se viene presentata una domanda in virtù del paragrafo 2 del presente articolo e se l'autorità richiesta non è competente per darvi seguito, essa la trasmette all'autorità competente del suo Paese e ne informa direttamente la Parte richiedente.

5. Le domande o comunicazioni presentate in virtù del paragrafo 2 del presente articolo e che non implicano misure coercitive possono essere trasmesse direttamente dall'autorità competente della Parte richiedente all'autorità competente della Parte richiesta.

6. Ogni Stato può, all'atto della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, d'accettazione, d'approvazione o di adesione, informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa che, per motivi di efficienza, le domande formulate in applicazione del presente capitolo devono essere indirizzate alla sua autorità centrale.

Articolo 31

Informazione

La Parte richiesta informa senza indugio la Parte richiedente del seguito che ha dato a una domanda formulata in virtù del presente capitolo e del risultato definitivo delle misure adottate. La Parte richiesta informa parimenti senza indugio la Parte richiedente in merito a qualsiasi circostanza che renda impossibile l'esecuzione delle misure sollecitate o che rischi di ritardarla considerevolmente.

Capitolo V: Disposizioni finali

Articolo 32

Firma ed entrata in vigore

1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa e degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione. Detti Stati possono esprimere il loro consenso a essere vincolati mediante:

a) firma senza riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione; o

b) firma con riserva di ratifica, accettazione o approvazione, seguita da ratifica, accettazione o approvazione.

2. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione si depositano presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

3. La presente Convenzione entra in vigore il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data in cui quattordici Stati hanno espresso il loro consenso ad essere vincolati dalla Convenzione, conformemente alle disposizioni di cui al paragrafo 1. Un siffatto Stato che al momento della ratifica non sia membro del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO), ne diventa automaticamente membro il giorno dell'entrata in vigore della presente Convenzione.

4. Per ogni Stato firmatario che esprime successivamente il suo consenso a essere vincolato dalla Convenzione, questa entra in vigore il primo giorno del mese

successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data in cui ha espresso il consenso a essere vincolato dalla Convenzione conformemente alle disposizioni del paragrafo 1. Uno Stato firmatario che al momento della ratifica non è membro del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO), ne diventa automaticamente membro il giorno dell'entrata in vigore nei suoi riguardi della presente Convenzione.

Articolo 33

Adesione alla Convenzione

1. Dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa può, previa consultazione degli Stati contraenti della Convenzione, invitare la Comunità europea come pure qualsiasi Stato non membro del Consiglio e che non ha partecipato alla sua elaborazione, ad aderire alla presente Convenzione mediante una decisione presa con la maggioranza prevista all'articolo 20 d dello Statuto del Consiglio d'Europa e all'unanimità dei rappresentanti degli Stati contraenti che hanno diritto di far parte del Comitato dei ministri.

2. Per la Comunità europea e per ogni Stato aderente, la Convenzione entra in vigore il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data di deposito dello strumento di adesione presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa. Se già non lo erano al momento dell'adesione, la Comunità europea e gli Stati aderenti diventano automaticamente membri del GRECO il giorno dell'entrata in vigore nei loro riguardi della presente Convenzione.

Articolo 34

Applicazione territoriale

1. Ogni Stato può, all'atto della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, d'accettazione, di approvazione o di adesione, specificare il o i territori ai quali si applica la presente Convenzione.

2. Ciascuna Parte può, in qualsiasi momento successivo, mediante dichiarazione all'attenzione del Segretario generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualsiasi altro territorio specificato nella dichiarazione. Per detto territorio la Convenzione entra in vigore il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data in cui il Segretario generale ha ricevuto detta dichiarazione.

3. Le dichiarazioni formulate in virtù dei due paragrafi precedenti possono essere revocate, riguardo ai territori designati nelle medesime, mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa. La revoca ha effetto il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data in cui il Segretario generale ha ricevuto detta notifica.

Articolo 35

Relazioni con altri accordi e convenzioni

1. La presente Convenzione non incide sui diritti e sugli obblighi scaturenti da convenzioni internazionali multilaterali concernenti questioni particolari.

2. Le Parti alla Convenzione possono concludere tra loro accordi bilaterali o multilaterali concernenti questioni disciplinate dalla presente Convenzione, allo scopo di completare o rafforzare disposizioni della medesima o di facilitare l'applicazione dei principi da essa sanciti.

3. Qualora due o più Parti abbiano già concluso un accordo o un trattato concernente una questione disciplinata dalla presente Convenzione, o abbiano altrimenti convenuto le loro relazioni riguardo a tale materia, esse hanno la facoltà di applicare detti accordi, trattati o intese in vece della presente Convenzione, se in tal modo la cooperazione internazionale ne risulta agevolata.

Articolo 36

Dichiarazioni

Ogni Stato può, all'atto della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, d'accettazione, di approvazione o di adesione, dichiarare che definirà come reato penale la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali stranieri ai sensi dell'articolo 5, di funzionari internazionali ai sensi dell'articolo 9 o di giudici e di agenti delle corti di giustizia ai sensi dell'articolo 11, unicamente nella misura in cui il pubblico ufficiale o il giudice compie o si astiene dal compiere un atto in violazione dei suoi doveri d'ufficio.

Articolo 37

Riserve

1. Ogni Stato può, all'atto della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, dichiarare che non definirà come reati penali nel suo diritto interno, in tutto o in parte, gli atti di cui agli articoli 4, 6–8, 10 e 12 o i reati di corruzione passiva di cui all'articolo 5.

2. Ogni Stato può, all'atto della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione dichiarare di avvalersi della riserva di cui all'articolo 17 paragrafo 2.

3. Ogni Stato può, all'atto della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, dichiarare di riservarsi la possibilità di negare l'assistenza giudiziaria di cui all'articolo 26 paragrafo 1 qualora la domanda concerni un reato che la Parte richiesta considera come reato politico.

4. Uno Stato non può, in applicazione dei paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo, porre riserve relative a più di cinque disposizioni figuranti in detti paragrafi. Non sono ammesse altre riserve. Le riserve della stessa natura relative agli articoli 4, 6 e 10 sono considerate come una sola riserva.

Articolo 38

Validità ed esame di dichiarazioni e riserve

1. Le dichiarazioni di cui all'articolo 36 e le riserve di cui all'articolo 37 sono valide per un periodo di tre anni a decorrere dal giorno dell'entrata in vigore della presente

Convenzione per lo Stato interessato. Tali dichiarazioni e riserve possono tuttavia essere rinnovate per periodi di uguale durata.

2. Dodici mesi prima della scadenza della dichiarazione o della riserva, il Segretario generale del Consiglio d'Europa informa lo Stato interessato della scadenza. Tre mesi prima della data di scadenza, lo Stato notifica al Segretario generale la sua intenzione di mantenere, di modificare o di ritirare la dichiarazione o la riserva. In caso contrario, il Segretario generale informa lo Stato che la sua dichiarazione o riserva è automaticamente prorogata per un periodo di sei mesi. Se lo Stato interessato non notifica prima della scadenza di tale periodo la sua decisione di mantenere o di modificare le sue riserve o le sue dichiarazioni, queste si estinguono.

3. La Parte che ha formulato una dichiarazione o una riserva conformemente agli articoli 36 e 37 fornisce, prima di rinnovarle o su richiesta, spiegazioni al GRECO in merito ai motivi che ne giustificano il mantenimento.

Articolo 39

Emendamenti

1. Emendamenti alla presente Convenzione possono essere proposti da ogni Parte; il Segretario generale del Consiglio d'Europa comunica le relative proposte agli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli Stati non membri che hanno aderito o che sono stati invitati ad aderire alla presente Convenzione conformemente alle disposizioni dell'articolo 33.

2. Gli emendamenti proposti da una Parte sono comunicati al Comitato Europeo per i Problemi Criminali (CDPC), il quale sottopone al Comitato dei ministri il suo parere sull'emendamento proposto.

3. Il Comitato dei ministri esamina la proposta di emendamento e il parere del CDPC e, previa consultazione degli Stati non membri Parti alla presente Convenzione, può adottare l'emendamento.

4. Il testo degli emendamenti adottati dal Comitato dei ministri conformemente al paragrafo 3 del presente articolo è trasmesso alle Parti per accettazione.

5. Gli emendamenti adottati conformemente al paragrafo 3 del presente articolo entrano in vigore il trentesimo giorno dopo che tutte le Parti hanno informato il Segretario generale di averli accettati.

Articolo 40

Componimento delle controversie

1. Il Comitato Europeo per i Problemi Criminali del Consiglio d'Europa è tenuto informato dell'interpretazione e dell'applicazione della presente Convenzione.

2. In caso di controversia tra le Parti circa l'interpretazione o l'applicazione della presente Convenzione, le Parti si adopereranno per comporre la controversia mediante negoziato o con qualsiasi altro mezzo pacifico di loro scelta, inclusa la sottomissione della controversia al Comitato Europeo per i Problemi Criminali, a un

tribunale arbitrale il cui lodo vincola le Parti alla controversia, o alla Corte Internazionale di Giustizia, secondo quanto concordato dalle Parti interessate.

Articolo 41

Denuncia

1. Ciascuna Parte può in qualsiasi momento denunciare la presente Convenzione mediante notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. La denuncia ha effetto il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data in cui il Segretario generale ha ricevuto la notifica.

Articolo 42

Notifiche

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notifica agli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli Stati che hanno aderito alla presente Convenzione:

a) le firme;

b) il deposito di strumenti di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;

c) le date di entrata in vigore della presente Convenzione secondo gli articoli 32 e 33;

d) le dichiarazioni o riserve in virtù dell'articolo 36 o dell'articolo 37;

e) qualsiasi altro atto, notifica o comunicazione concernente la presente Convenzione.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Strasburgo il 27 gennaio 1999, in francese e in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà una copia certificata conforme a ogni Stato membro del Consiglio d'Europa, agli Stati non membri che hanno partecipato all'elaborazione della Convenzione e agli Stati invitati ad aderirvi.

9. Protocollo addizionale (2003)

PROTOCOLLO AGGIUNTIVO ALLA CONVENZIONE PENALE SULLA CORRUZIONE

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa

e

gli altri Stati

firmatari del presente Protocollo,

considerando l'opportunità di completare la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173, qui di seguito «la Convenzione») al fine di prevenire e di lottare contro la corruzione;

considerando altresì che il presente Protocollo consentirà un'attuazione più ampia del Programma d'azione del 1996 contro la corruzione,

hanno convenuto quanto segue:

Capitolo I: Terminologia

Articolo 1

Terminologia

Ai fini del presente Protocollo:

1. Il termine «arbitro» va considerato in riferimento al diritto nazionale dello Stato Parte al presente Protocollo e, in ogni caso, include la persona che, in virtù di un accordo di arbitrato, è chiamata a pronunciare una decisione giuridicamente vincolante su una controversia sottopostale dalle Parti a detto accordo.

2. Il termine «accordo di arbitrato» designa un accordo riconosciuto dal diritto nazionale e in virtù del quale le Parti convengono di sottoporre una controversia al lodo di un arbitro.

3. Il termine «giurato» va considerato in riferimento al diritto nazionale dello Stato Parte al presente Protocollo e, in ogni caso, include la persona che agisce in quanto membro non professionale di un organo collegiale incaricato di pronunciarsi sulla colpevolezza di un imputato nell'ambito di un processo penale.

4. Nel caso di procedimenti che coinvolgono un arbitro o un giurato straniero, lo Stato che promuove il procedimento può applicare la definizione di arbitro o di giurato soltanto nella misura in cui tale definizione è compatibile con il suo diritto nazionale.

Capitolo II: Misure da adottare a livello nazionale

Articolo 2

Corruzione attiva di arbitri nazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio a un arbitro che esercita le sue funzioni secondo il diritto nazionale sull'arbitrato di detta Parte, per sé o per terzi, affinché questi compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni.

Articolo 3

Corruzione passiva di arbitri nazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto che un arbitro che esercita le sue funzioni secondo il diritto nazionale sull'arbitrato di tale Parte, solleciti o riceva, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio o ne accetti l'offerta o la promessa, per sé o per terzi, per compiere o astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni.

Articolo 4

Corruzione di arbitri stranieri

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i fatti di cui agli articoli 2 e 3 del presente Protocollo siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno, quando coinvolgono un arbitro che esercita le sue funzioni secondo il diritto nazionale sull'arbitrato di qualsiasi altro Stato.

Articolo 5

Corruzione di giurati nazionali

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i fatti di cui agli articoli 2 e 3 del presente Protocollo siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno, quando coinvolgono una persona che esercita le funzioni di giurato in seno al proprio sistema giudiziario.

Articolo 6

Corruzione di giurati stranieri

Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i fatti di cui agli articoli 2 e 3 del presente Protocollo siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno, quando coinvolgono una persona che esercita le funzioni di giurato in seno al sistema giudiziario di qualsiasi altro Stato.

Capitolo III: Controllo dell'attuazione e disposizioni finali

Articolo 7

Controllo dell'attuazione

Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) assume il controllo dell'attuazione del presente Protocollo ad opera delle Parti.

Articolo 8

Relazioni con la Convenzione

1. Gli Stati Parte considerano le disposizioni degli articoli 2–6 del presente Protocollo articoli aggiuntivi alla Convenzione.

2. Le disposizioni della Convenzione sono applicabili nella misura in cui sono compatibili con le disposizioni del presente Protocollo.

Articolo 9

Dichiarazioni e riserve

1. La Parte che ha fatto una dichiarazione in base all'articolo 36 della Convenzione può fare una dichiarazione analoga concernente gli articoli 4 e 6 del presente Protocollo all'atto della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, d'approvazione o di adesione.

2. La Parte che ha fatto una riserva in base all'articolo 37 paragrafo 1 della Convenzione, intesa a limitare l'applicazione dei reati di corruzione passiva di cui all'articolo 5 della Convenzione, può fare una riserva analoga concernente gli articoli 4 e 6 del presente Protocollo all'atto della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione. Qualsiasi altra riserva di una Parte in base all'articolo 37 della Convenzione si applica ugualmente al presente Protocollo, sempre che detta Parte non esprima l'intenzione contraria all'atto della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione.

3. Non sono ammesse altre riserve.

Articolo 10

Firma ed entrata in vigore

1. Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati firmatari della Convenzione. Questi Stati possono esprimere il loro consenso a essere vincolati mediante:

a) firma senza riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione; oppure

b) firma con riserva di ratifica, di accettazione o d'approvazione, seguita da ratifica, accettazione o da approvazione.

2. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

3. Il presente Protocollo entra in vigore il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data in cui cinque Stati hanno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo conformemente alle disposizioni dei paragrafi 1 e 2 qui sopra e soltanto dopo che la Convenzione stessa sia entrata in vigore.

4. Per ogni Stato firmatario che esprimerà successivamente il suo consenso ad essere vincolato dal Protocollo, questo entra in vigore il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dopo la data in cui ha espresso il suo consenso ad essere vincolato dal Protocollo, conformemente alle disposizioni dei paragrafi 1 e 2 qui sopra.

5. Uno Stato firmatario non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza aver simultaneamente o previamente espresso il suo consenso ad essere vincolato dalla Convenzione.

Articolo 11

Adesione al Protocollo

1. Ogni Stato o la Comunità europea che ha aderito alla Convenzione può aderire al presente Protocollo una volta che questo sia entrato in vigore.

2. Per ogni Stato o per la Comunità europea che vi aderisce, il presente Protocollo entra in vigore il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dopo la data di deposito di uno strumento di adesione presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 12

Applicazione territoriale

1. Ogni Stato o la Comunità europea può, all'atto della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, designare il o i territori ai quali si applica il presente Protocollo.

2. Ciascuna Parte può, in ogni momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo a qualsiasi altro territorio designato nella dichiarazione e di cui cura le relazioni internazionali o per conto del quale è autorizzato a stipulare. Per detto territorio il Protocollo entra in vigore il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data in cui il Segretario generale ha ricevuto la dichiarazione.

3. Qualsiasi dichiarazione effettuata in virtù dei due paragrafi precedenti può, per quanto concerne il territorio designato nella dichiarazione, essere revocata mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa. La revoca ha effetto il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data in cui il Segretario generale ha ricevuto detta notifica.

Articolo 13

Denuncia

1. Ogni Parte può, in qualsiasi momento, denunciare il presente Protocollo mediante notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. La denuncia ha effetto il primo giorno del mese successivo al decorrere di un periodo di tre mesi dalla data in cui il Segretario generale ha ricevuto detta notifica.

3. La denuncia della Convenzione comporta automaticamente la denuncia del presente Protocollo.

Articolo 14

Notifiche

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notifica agli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli Stati, o alla Comunità europea, che hanno aderito al presente Protocollo:

a) le firme del presente Protocollo;

b) il deposito di strumenti di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;

c) le date di entrata in vigore del presente Protocollo secondo gli articoli 10, 11 e 12;

d) le dichiarazioni o riserve formulate in virtù degli articoli 9 e 12;

e) qualsiasi altro atto, notifica o comunicazione concernente il presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003, in francese e in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà una copia certificata conforme a ciascuna Parte firmataria e aderente.

ONU

10. Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 2000)

CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE

Articolo 1

Scopo

Lo scopo della presente Convenzione è di promuovere la cooperazione per prevenire e combattere il crimine organizzato transnazionale in maniera più efficace.

Articolo 2

Terminologia

Ai fini della presente Convenzione:

a) «Gruppo criminale organizzato» indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale;

b) «Reato grave» indica la condotta che costituisce un reato sanzionabile con una pena privativa della libertà personale di almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata;

c) «Gruppo strutturato» indica un gruppo che non si è costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata;

d) «Beni» indicano ogni tipo di averi, corporali o incorporali, mobili o immobili, tangibili o intangibili, nonché atti giuridici o documenti attestanti la proprietà di, o interessi in, tali averi;

e) «Provento del reato» indica qualunque bene derivato o ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato;

f) «Congelamento o sequestro» indicano l'interdizione temporanea del trasferimento, della conversione, cessione o movimento dei beni, o la custodia o il controllo temporanei dei beni conformemente ad un provvedimento emesso da un tribunale o

altra autorità competente;

g) «Confisca», che include – laddove applicabile – l'ipotesi di espropriazione, indica la definitiva ablazione di beni a seguito di decisione del tribunale o di altra autorità competente;

h) «Reato presupposto» indica qualunque reato a seguito del quale è generato un profitto passibile di divenire l'oggetto di un reato di cui all'articolo 6 della presente Convenzione;

i) «Consegna sorvegliata» indica la tecnica che consente il passaggio di carichi illeciti o sospetti fuori dal, attraverso il o nel territorio di uno o più Stati, con la conoscenza e sotto il controllo delle competenti autorità, al fine di indagare su un reato e di identificare le persone coinvolte nella commissione dello stesso;

j) «Organizzazione di integrazione economica regionale» indica una organizzazione costituita da Stati sovrani di una data regione, a cui i suoi Stati membri hanno trasferito la competenza in relazione a questioni disciplinate dalla presente Convenzione e che è stata debitamente autorizzata, conformemente alle sue procedure interne, a firmare, ratificare, accettare, approvare o aderire ad essa; i riferimenti a «Stati Parte» nella presente Convenzione si applicano a tali organizzazioni nei limiti della loro competenza.

Articolo 3

Ambito di applicazione

1. La presente Convenzione si applica, salvo disposizione contraria, alla prevenzione, investigazione e all'esercizio dell'azione penale per:

a) i reati stabiliti ai sensi degli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione; e

b) i reati gravi, come da articolo 2 della presente Convenzione; laddove i reati sono di natura transnazionale e vedono coinvolto un gruppo criminale organizzato.

2. Ai fini del paragrafo 1 del presente articolo, un reato è di natura transnazionale se:

a) è commesso in più di uno Stato;

b) è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato;

c) è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; o

d) è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato.

Articolo 4

Tutela della sovranità

1. Gli Stati Parte adempiono agli obblighi di cui alla presente Convenzione coerentemente con i principi dell'eguaglianza sovrana, dell'integrità territoriale e del non intervento negli affari interni di altri Stati.

2. Nulla nella presente Convenzione legittima uno Stato Parte ad intraprendere nel territorio di un altro Stato l'esercizio della giurisdizione e di funzioni che sono riservate esclusivamente alle autorità di quell'altro Stato dal suo diritto interno.

Articolo 5

Penalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato

1. Ogni Stato Parte adotta le misure legislative e di altra natura necessarie a conferire il carattere di reato, laddove commesso intenzionalmente:

a) ad una o ad entrambi delle seguenti condotte quali reati distinti da quelli che comportano il tentativo o la consumazione di un'attività criminale:

i) l'accordarsi con una o più persone per commettere un reato grave per un fine concernente direttamente o indirettamente il raggiungimento di un vantaggio economico o altro vantaggio materiale e, laddove richiesto dalla legislazione interna, riguardante un atto commesso da uno dei partecipanti in virtù di questa intesa o che coinvolge un gruppo criminale organizzato;

ii) la condotta di una persona che, consapevole dello scopo e generale attività criminosa di un gruppo criminale organizzato o della sua intenzione di commettere i reati in questione, partecipa attivamente:

a) alle attività criminali del gruppo criminale organizzato;

b) ad altre attività del gruppo criminale organizzato consapevole che la sua partecipazione contribuirà al raggiungimento del suddetto scopo criminoso;

b) all'organizzare, dirigere, facilitare, incoraggiare, favorire o consigliare la commissione di un reato grave che coinvolge un gruppo criminale organizzato.

2. La conoscenza, l'intenzione, lo scopo, l'obiettivo o l'accordo di cui al paragrafo 1 del presente articolo possono essere dedotti da circostanze obiettive basate su fatti.

3. Gli Stati Parte le cui legislazioni interne richiedono il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato ai fini dei reati di cui al paragrafo 1 a) i) del presente articolo assicurano che le loro leggi interne coprano tutti i reati gravi che coinvolgono gruppi criminali organizzati. Tali Stati Parte, nonché gli Stati Parte le cui leggi interne richiedono un atto intrapreso in virtù dell'accordo ai fini dei reati di cui al paragrafo 1 a) i) del presente articolo, informano di ciò il Segretario Generale delle Nazioni Unite al momento della firma o del deposito del loro strumento di ratifica, accettazione o approvazione della presente Convenzione o dell'adesione alla stessa.

Articolo 6

Penalizzazione del riciclaggio dei proventi di reato

1. Ogni Stato Parte adotta, conformemente ai princìpi fondamentali della sua legislazione interna, le misure legislative e di altra natura, necessarie a conferire il carattere di reato, laddove commessi intenzionalmente:

a) i) alla conversione o al trasferimento di beni, sapendo che tali beni

costituiscono proventi di reato, al fine di occultare o dissimulare la provenienza illecita dei beni o di aiutare qualsiasi persona coinvolta nella commissione del reato presupposto ad eludere le conseguenze giuridiche della sua azione;

ii) all'occultamento o alla dissimulazione della vera natura, fonte, ubicazione, cessione, movimento o proprietà di beni o di diritti su questi beni, sapendo che tali beni sono provento di reato;

b) fatti salvi i concetti fondamentali del suo ordinamento giuridico:

i) all'acquisizione, possesso o utilizzo dei beni, sapendo, al momento in cui li riceve, che tali beni sono il provento di reato;

ii) alla partecipazione, associazione, accordo, tentativo per commettere e al facilitare, incoraggiare, favorire o consigliare, finalizzati alla commissione di qualunque dei reati di cui al presente articolo.

2. Ai fini dell'attuazione o applicazione del paragrafo 1 del presente articolo:

a) ogni Stato Parte cerca di applicare il paragrafo 1 del presente articolo alla più vasta gamma possibile di reati presupposti;

b) ogni Stato Parte include nella categoria di reati presupposti tutti i reati gravi come definiti all'articolo 2 della presente Convenzione e i reati determinati conformemente agli articoli 5, 8 e 23 della presente Convenzione. Nel caso di Stati Parte la cui legislazione contiene una elencazione di reati presupposti specifici, essi includono, per lo meno, una gamma completa di reati connessi a gruppi criminali organizzati;

c) ai fini della lettera b), i reati presupposti comprendono reati commessi sia all'interno che all'esterno della giurisdizione dello Stato Parte in questione. Tuttavia, i reati commessi al di fuori della giurisdizione di uno Stato Parte costituiscono reati presupposti soltanto quando la relativa condotta costituisce reato ai sensi del diritto interno dello Stato dove è commesso e sarebbe stato reato ai sensi del diritto interno dello Stato Parte che attua o applica il presente articolo se il reato fosse stato ivi commesso;

d) ogni Stato Parte fornisce copia delle sue leggi che danno efficacia al presente articolo e delle successive modifiche a tali leggi o una descrizione di esse al Segretario Generale delle Nazioni Unite;

e) se richiesto dai princìpi fondamentali del diritto interno di uno Stato Parte, può essere disposto che i reati di cui al paragrafo 1 del presente articolo non si applichino alle persone che hanno commesso il reato presupposto;

f) la conoscenza, l'intenzione o lo scopo, in quanto elementi di un reato di cui al paragrafo 1 del presente articolo, possono essere dedotti da circostanze obiettive basate su fatti.

Articolo 7

Misure per combattere il riciclaggio di denaro

1. Ogni Stato Parte:

a) istituisce un sistema interno completo di regolamentazione e controllo delle banche e degli istituti finanziari non bancari e, se del caso, di altri organismi particolarmente esposti al riciclaggio di denaro, per quanto di sua competenza, al fine di scoprire ed impedire il riciclaggio di denaro, il quale sistema pone l'accento sulle esigenze in materia di identificazione dei clienti, registrazione delle operazioni e segnalazione di transazioni sospette;

b) assicura, senza pregiudizio per gli articoli 18 e 27 della presente Convenzione, che le autorità amministrative, di regolamentazione e di applicazione delle leggi e le altre autorità impegnate nella lotta al riciclaggio di denaro (comprese, laddove previsto dal diritto interno, le autorità giudiziarie) siano in grado di cooperare e scambiare informazioni a livello nazionale ed internazionale alle condizioni previste dal suo diritto interno, e prende in considerazione a tal fine la creazione di un servizio di informazione finanziaria che operi come centro nazionale per la raccolta, analisi e diffusione di informazioni riguardanti potenziali operazioni di riciclaggio di denaro.

2. Gli Stati Parte prendono in considerazione l'attuazione di misure utili a rilevare e controllare il movimento transfrontaliero di liquidi e titoli negoziabili adeguati, rispettando le garanzie che assicurano l'utilizzo corretto delle informazioni e senza ostacolare in alcun modo la lecita circolazione di capitali. Tali misure possono comprendere la richiesta ad individui e alle imprese di segnalare i trasferimenti transfrontalieri di quantità ingenti di liquidi e titoli negoziabili adeguati.

3. Nell'istituire un sistema interno di regolamentazione e di controllo ai sensi del presente articolo, e senza pregiudizio per ogni altro articolo della presente Convenzione, gli Stati Parte sono invitati ad utilizzare come linee-guida le pertinenti iniziative di organizzazioni regionali, internazionali e multilaterali contro il riciclaggio di denaro.

4. Gli Stati Parte cercano di sviluppare e promuovere la cooperazione globale, regionale, subregionale e bilaterale tra le autorità giudiziarie, gli organi incaricati dell'applicazione delle leggi e le autorità di regolamentazione finanziaria al fine di contrastare il riciclaggio di denaro.

Articolo 8

Penalizzazione della corruzione

1. Ogni Stato Parte adotta le misure legislative e di altra natura necessarie a conferire carattere di reato ai seguenti atti, quando essi sono commessi intenzionalmente:

a) promettere, offrire o assicurare ad un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, un vantaggio indebito per lo stesso ufficiale o altra persona o entità, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio della sua funzione;

b) sollecitare o accettare, da parte di un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, un vantaggio indebito per l'ufficiale stesso o altra persona o entità, affinché il funzionario compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio della

sua funzione.

2. Ogni Stato Parte prende in considerazione l'adozione di misure legislative e di altra natura necessarie a conferire il carattere di reato agli atti di cui al paragrafo 1 del presente articolo che coinvolgono un pubblico ufficiale straniero o un funzionario internazionale. Allo stesso modo, ogni Stato Parte prende in considerazione di conferire il carattere di reato ad altre forme di corruzione.

3. Ogni Stato Parte adotta anche le misure necessarie a conferire il carattere di reato alla partecipazione – in qualità di complice – ad un reato determinato conformemente al presente articolo.

4. Ai fini del paragrafo 1 del presente articolo e dell'articolo 9, «pubblico ufficiale» indica un pubblico ufficiale o una persona che fornisce un servizio pubblico, ai sensi del diritto interno e del diritto penale dello Stato Parte in cui la persona in questione esercita quella funzione.

Articolo 9

Misure anticorruzione

1. In aggiunta alle misure di cui all'articolo 8 della presente Convenzione, ogni Stato Parte adotta, nella misura adeguata e coerente con il suo ordinamento giuridico, misure legislative, amministrative o di altra natura efficaci per promuovere l'integrità e prevenire, individuare e sanzionare la corruzione di pubblici ufficiali.

2. Ogni Stato Parte adotta misure per garantire un'azione efficace da parte delle sue autorità nella prevenzione, individuazione e punizione della corruzione di pubblici ufficiali, compreso il conferire a tali autorità una indipendenza sufficiente a scoraggiare l'esercizio d'influenza impropria sulle loro azioni.

Articolo 10

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ogni Stato Parte adotta misure necessarie, conformemente ai suoi princìpi giuridici, per determinare la responsabilità delle persone giuridiche che partecipano a reati gravi che coinvolgono un gruppo criminale organizzato e per i reati di cui agli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione.

2. Fatti salvi i princìpi giuridici dello Stato Parte, la responsabilità delle persone giuridiche può essere penale, civile o amministrativa.

3. Tale responsabilità è senza pregiudizio per la responsabilità penale delle persone fisiche che hanno commesso i reati.

4. Ogni Stato Parte si assicura, in particolare, che le persone giuridiche ritenute responsabili ai sensi del presente articolo siano soggette a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, di natura penale o non penale, comprese sanzioni pecuniarie.

Articolo 11

Azione penale, sentenza e sanzioni

1. Ogni Stato Parte rende la commissione di un reato di cui agli articoli 5, 6, 8 e 23 presente Convenzione passibile di sanzioni che tengano conto della gravità di quel reato.

2. Ogni Stato Parte cerca di fare in modo che qualsiasi potere legale discrezionale – conferito in virtù del suo diritto interno e concernente i procedimenti giudiziari contro individui che hanno commesso reati di cui alla presente Convenzione – sia esercitato in modo da ottimizzare l'efficacia delle misure di contrasto di tali reati, tenendo in debito conto la necessità di costituire un deterrente alla loro commissione.

3. Nel caso dei reati di cui agli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione, ogni Stato Parte adotta misure adeguate, conformemente al suo diritto interno e tenendo in debito conto i diritti della difesa, per cercare di assicurare che le condizioni alle quali sono subordinate le decisioni riguardanti la messa in libertà inattesa di giudizio o dell'appello tengano conto della necessità di assicurare la presenza dell'imputato nel corso della procedura penale successiva.

4. Ogni Stato Parte assicura che i suoi tribunali o autorità competenti tengano conto della gravità dei reati di cui alla presente Convenzione nel momento in cui prendono in considerazione l'eventualità di una liberazione anticipata o condizionale di persone condannate per tali reati.

5. Se del caso, ogni Stato Parte determina, nel quadro del suo diritto interno, un maggiore periodo di prescrizione nel corso del quale avviare procedimenti per i reati di cui alla presente Convenzione ed un periodo più lungo nel caso in cui il presunto reo si sia sottratto alla giustizia.

6. Nulla di quanto contenuto nella presente Convenzione inficia il principio in base al quale la descrizione dei reati determinati ai sensi della presente Convenzione e delle difese giuridiche applicabili o altri princìpi giuridici che controllano la liceità della condotta è riservato al diritto interno di uno Stato Parte e che tali reati sono perseguiti e puniti ai sensi di detto diritto.

Articolo 12

Confisca e sequestro

1. Gli Stati Parte adottano, nella più ampia misura possibile nell'ambito dei loro ordinamenti giuridici interni, le misure necessarie a consentire la confisca di:

a) proventi di reato derivanti da reati di cui alla presente Convenzione o beni il cui valore corrisponde a quello di tali proventi;

b) beni, attrezzature e altri strumenti utilizzati o destinati ad essere utilizzati per la commissione di reati di cui alla presente Convenzione.

2. Gli Stati Parte adottano le misure necessarie per consentire l'identificazione, la localizzazione, il congelamento o il sequestro di qualsiasi elemento di cui al paragrafo 1 del presente articolo ai fini di un'eventuale confisca.

3. Se il provento di reato è stato trasformato o convertito, in tutto o in parte, in altri beni, tali beni possono essere oggetto di misure di cui al presente articolo al posto del

provento.

4. Se il provento di reato è stato confuso con beni acquisiti da fonte legittima, tali beni, senza pregiudizio per i poteri di congelamento o sequestro, possono essere confiscati fino al valore stimato del provento di reato.

5. Gli incassi o altri vantaggi derivati dal provento di reato, da beni nei quali il provento di reato è stato trasformato o convertito o da beni con i quali il provento di reato è stato confuso, possono anche essere oggetto delle misure di cui al presente articolo, allo stesso modo e nella stessa misura del provento di reato.

6. Ai fini del presente articolo e dell'articolo 13, ogni Stato Parte conferisce autorità ai suoi tribunali o altre autorità competenti al fine di ordinare che documenti bancari, finanziari o commerciali siano prodotti o sequestrati. Gli Stati Parte non possono rifiutarsi di eseguire quanto disposto dal presente paragrafo in base al segreto bancario.

7. Gli Stati Parte possono considerare la possibilità di richiedere che un reo dimostri l'origine lecita dei presunti proventi di reato o altri beni che possono essere oggetto di confisca, nella misura in cui tale richiesta è coerente con i princìpi del loro diritto interno e con la natura del procedimento giudiziario e di altri procedimenti.

8. L'interpretazione delle disposizioni del presente articolo non deve ledere i diritti dei terzi in buona fede.

9. Nulla di quanto contenuto nel presente articolo inficia il principio in base al quale le misure cui esso fa riferimento sono definite ed attuate conformemente alle disposizioni del diritto interno di ogni Stato Parte.

Articolo 13

Cooperazione internazionale ai fini della confisca

1. Uno Stato Parte che ha ricevuto una richiesta da un altro Stato Parte che ha giurisdizione su un reato di cui alla presente Convenzione per la confisca di proventi di reato, beni, attrezzature o altri strumenti di cui all'articolo 12 paragrafo 1 della presente Convenzione, situati sul suo territorio, presenta, nella più ampia misura possibile nell'ambito del suo ordinamento giuridico interno:

a) la richiesta alle sue autorità competenti al fine di ottenere un provvedimento di confisca e, se tale provvedimento è accordato, dà esecuzione ad esso; o

b) alle sue autorità competenti, affinché sia eseguito nella misura richiesta, un ordine di confisca emesso da un tribunale situato sul territorio dello Stato Parte richiedente conformemente all'articolo 12 paragrafo 1 della presente Convenzione nella misura in cui riguarda il provento del reato, beni, attrezzature o altri strumenti di cui all'articolo 12 paragrafo 1, situati sul territorio dello Stato Parte richiesto.

2. A seguito di richiesta da parte di un altro Stato Parte che ha giurisdizione relativamente ad un reato di cui alla presente Convenzione, lo Stato Parte richiesto adotta misure per identificare, localizzare, congelare o sequestrare i proventi di reato, i beni, le attrezzature o altri strumenti di cui all'articolo 12 paragrafo 1 della presente

Convenzione ai fini di un'eventuale confisca decretata o dallo Stato Parte richiedente o, ai sensi della richiesta di cui al paragrafo 1 del presente articolo, dallo Stato Parte richiesto.

3. Le disposizioni dell'articolo 18 della presente Convenzione sono applicabili mutatis mutandis al presente articolo. Oltre alle informazioni di cui all'articolo 18 paragrafo 15, le richieste effettuate ai sensi del presente articolo contengono:

a) nel caso di una richiesta relativa al paragrafo 1 a) del presente articolo, una descrizione dei beni da confiscare ed una esposizione dei fatti sui quali si basa lo Stato Parte richiedente che consentono allo Stato Parte richiesto di far pronunciare un provvedimento di confisca ai sensi del suo diritto interno;

b) nel caso di una richiesta relativa al paragrafo 1 b) del presente articolo, una copia legalmente ammissibile di un provvedimento di confisca emesso dallo Stato Parte richiedente e sul quale si basa la richiesta, una esposizione dei fatti e informazioni riguardanti i limiti entro cui si richiede di eseguire il provvedimento;

c) nel caso di una richiesta relativa al paragrafo 2 del presente articolo, una dichiarazione dei fatti su cui si basa lo Stato Parte richiedente e una descrizione delle azioni richieste.

4. I provvedimenti o azioni previste dai paragrafi 1 e 2 del presente articolo sono presi dallo Stato Parte richiesto, conformemente al suo diritto interno e secondo le relative disposizioni e le norme procedurali o i trattati, accordi o intese bilaterali o multilaterali che lo vincolano allo Stato Parte richiedente.

5. Ogni Stato Parte fornisce copie delle sue leggi e regolamenti che danno efficacia al presente articolo e delle successive modifiche a tali leggi e regolamenti o una loro descrizione al Segretario Generale delle Nazioni Unite.

6. Se uno Stato Parte decide di subordinare l'adozione di misure di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo all'esistenza di un trattato in materia, lo Stato Parte considera la presente Convenzione come base convenzionale necessaria e sufficiente.

7. La cooperazione ai sensi del presente articolo può essere rifiutata da uno Stato Parte se il reato cui fa riferimento la richiesta non è un reato di cui alla presente Convenzione.

8. L'interpretazione delle disposizioni del presente articolo non deve nuocere ai diritti dei terzi in buona fede.

9. Gli Stati Parte prendono in considerazione la conclusione di trattati, accordi o intese bilaterali o multilaterali intesi a rafforzare l'efficacia della cooperazione internazionale intrapresa ai sensi del presente articolo.

Articolo 14

Destinazione dei beni o proventi di reato confiscati

1. Uno Stato Parte che confisca proventi di reato o beni ai sensi dell'articolo 12 o articolo 13 paragrafo 1 della presente Convenzione ne dispone conformemente al suo

diritto interno e alle sue procedure amministrative.

2. Quando agiscono su richiesta da parte di un altro Stato Parte conformemente all'articolo 13 della presente Convenzione, gli Stati Parte prendono in considerazione a titolo prioritario, nei limiti consentiti dal diritto interno e se vi è richiesta in tal senso, la restituzione dei beni o proventi di reato confiscati allo Stato Parte richiedente, affinché questo possa risarcire le vittime del reato o restituire detti beni o proventi di reato ai loro legittimi proprietari.

3. Quando uno Stato Parte agisce su richiesta di un altro Stato Parte ai sensi degli articoli 12 e 13 della presente Convenzione, esso può prendere in speciale considerazione di concludere accordi o intese in base ai quali:

a) versare il valore di tali proventi di reato o beni o i fondi derivanti dalla loro vendita, o una parte di essi, sul conto di cui all'articolo 30 paragrafo 2 c) della presente Convenzione o agli organismi intergovernativi specializzati nella lotta alla criminalità organizzata;

b) dividere con altri Stati Parte, sistematicamente o caso per caso, tali proventi di reato o beni, o fondi derivanti dalla loro vendita, conformemente al suo diritto interno o procedure amministrative.

Articolo 15

Giurisdizione

1. Ogni Stato Parte adotta le misure necessarie per determinare la sua giurisdizione in relazione ai reati di cui agli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione quando:

a) il reato è commesso sul territorio di quello Stato Parte; o

b) il reato è commesso a bordo di una nave che batte bandiera di quello Stato Parte o un velivolo registrato conformemente alle leggi di quello Stato Parte al momento in cui è commesso il reato.

2. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 4 della presente Convenzione, uno Stato Parte può altresì determinare la sua giurisdizione in relazione a tali reati quando:

a) il reato è commesso ai danni di un cittadino di quello Stato Parte;

b) il reato è commesso da un cittadino di quello Stato Parte o un apolide che ha la sua residenza abituale nel suo territorio; o

c) il reato è:

> i) uno di quelli stabiliti ai sensi dell'articolo 5 paragrafo 1 della presente Convenzione ed è commesso al di fuori del suo territorio, al fine di commettere un grave reato sul suo territorio;
>
> ii) uno di quelli stabiliti ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 1 b) ii), della presente Convenzione ed è commesso al di fuori del suo territorio, al fine di commettere un reato stabilito ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 1 a) i) o ii) o b) i) della presente Convenzione sul suo territorio.

3. Ai fini dell'articolo 16 paragrafo 10 della presente Convenzione, ogni Stato Parte adotta le misure necessarie per determinare la sua giurisdizione in relazione ai reati di cui alla presente Convenzione quando l'autore presunto si trova sul suo territorio e non viene estradato per il solo motivo che è un suo cittadino.

4. Ogni Stato Parte può altresì adottare misure necessarie per determinare la sua giurisdizione in relazione ai reati di cui alla presente Convenzione quando il presunto autore si trova sul suo territorio e non lo estrada.

5. Se uno Stato Parte che esercita la sua giurisdizione ai sensi del paragrafo 1 o 2 del presente articolo è stato informato, o è venuto a conoscenza in altro modo, che uno o più Stati Parte stanno conducendo un'indagine, un'azione penale o un procedimento giudiziario in relazione alla stessa condotta, le competenti autorità di quegli Stati Parte si consultano, laddove opportuno, al fine di coordinare le loro azioni.

6. Senza pregiudizio per le norme di diritto internazionale generale, la presente Convenzione non esclude l'esercizio della giurisdizione penale determinata da uno Stato Parte conformemente al suo diritto interno.

Articolo 16

Estradizione

1. Il presente articolo si applica ai reati previsti dalla presente Convenzione o nei casi in cui il reato di cui all'articolo 3 paragrafo 1 a) o b), implichi il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato e la persona oggetto della richiesta di estradizione si trovi nello Stato Parte richiesto, a condizione che il reato per il quale si richiede l'estradizione sia punibile ai sensi della legge interna sia dello Stato Parte richiedente che dello Stato Parte richiesto.

2. Se la richiesta di estradizione riguarda diversi singoli reati gravi, alcuni dei quali non sono previsti dal presente articolo, lo Stato Parte richiesto può applicare il presente articolo anche a detti reati.

3. I reati contemplati dal presente articolo devono essere considerati come reati per i quali si può chiedere l'estradizione ai sensi dei trattati di estradizione vigenti tra gli Stati Parte. Gli Stati Parte si impegnano ad inserire tali reati come reati per i quali si può chiedere l'estradizione in tutti i trattati di estradizione che dovessero essere conclusi tra loro.

4. Se uno Stato Parte che subordina l'estradizione all'esistenza di un trattato riceve una richiesta di estradizione da un altro Stato Parte con il quale non esiste alcun trattato di estradizione, esso può considerare la presente Convenzione quale fondamento giuridico per l'estradizione in relazione ai reati previsti dal presente articolo.

5. Gli Stati Parte che subordinano l'estradizione all'esistenza di un trattato, devono:

a) al momento del deposito del loro strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione alla Convenzione, informare il Segretario Generale delle Nazioni Unite circa la loro disponibilità ad accettare la Convenzione come fondamento giuridico

per la cooperazione in materia di estradizione con altri Stati Parte della Convenzione; e

b) nel caso in cui non accettino la Convenzione come fondamento giuridico per la cooperazione in materia di estradizione, tentare, eventualmente, di concludere trattati in materia di estradizione con altri Stati Parte della Convenzione ai fini dell'attuazione del presente articolo.

6. Gli Stati Parte che non subordinano l'estradizione all'esistenza di un trattato devono riconoscere i reati previsti dal presente articolo come reati reciprocamente estradabili.

7. L'estradizione è soggetta alle condizioni previste dalla legge interna dello Stato Parte richiesto o dai trattati di estradizione applicabili, che comprendono, tra l'altro, le condizioni relative ai requisiti minimi di pena previsti per l'estradizione e i motivi sulla base dei quali lo Stato Parte richiesto può rifiutare l'estradizione.

8. Gli Stati Parte si adoperano, salvo quanto previsto dalle proprie leggi interne, per accelerare le procedure di estradizione e semplificare i relativi requisiti probatori per i reati cui si applica il presente articolo.

9. Salvo quanto previsto dalle rispettive leggi interne e dai rispettivi trattati di estradizione, lo Stato Parte richiesto può, a condizione che le circostanze lo richiedano e ve ne sia l'urgenza, nonché su richiesta dello Stato Parte richiedente, porre in stato di custodia la persona di cui si richiede l'estradizione e che si trova sul proprio territorio, oppure adottare le misure più idonee ad assicurare la sua presenza durante il procedimento di estradizione.

10. Uno Stato Parte sul cui territorio viene scoperto un presunto colpevole, nel caso in cui non proceda all'estradizione per un reato previsto dal presente articolo solo per il motivo che detta persona è un suo cittadino, è obbligato, su richiesta dello Stato Parte che richiede l'estradizione, a trasmettere senza indugio il caso alle proprie autorità competenti per procedere penalmente. Dette autorità dovranno decidere e condurre il procedimento con le stesse modalità con cui viene trattato qualsiasi altro grave reato dalla legge interna dello Stato Parte. Gli Stati Parte in questione collaborano, in particolare per ciò che riguarda gli aspetti procedurali e probatori, al fine di assicurare l'efficienza dell'azione penale.

11. Quando uno Stato Parte è autorizzato, ai sensi della propria legge, ad estradare o altrimenti consegnare un proprio cittadino solamente a condizione che esso venga restituito allo Stato Parte per scontare l'eventuale condanna inflitta a seguito di un processo o procedimento per il quale è stata richiesta l'estradizione o la consegna della persona, e detto Stato Parte e lo Stato Parte che richiede l'estradizione della persona in questione concordano con questa opzione e con gli altri termini che essi riterranno opportuni, tale estradizione o consegna condizionata è sufficiente a liberare dall'obbligo previsto dal paragrafo 10 del presente articolo.

12. Qualora l'estradizione, richiesta per l'esecuzione di una condanna, venisse rifiutata perché la persona interessata è cittadino dello Stato Parte richiesto, la Parte

richiesta può, nel caso in cui il proprio ordinamento lo preveda e in conformità ai requisiti di detto ordinamento, su richiesta della Parte richiedente, prendere in considerazione l'esecuzione della condanna, o il residuo della stessa, imposta ai sensi dell'ordinamento della Parte richiedente.

13. Alla persona contro la quale si procede penalmente per i reati previsti dal presente articolo è garantito un giusto ed equo trattamento durante tutte le fasi del procedimento, ivi compreso il godimento di tutti i diritti e delle garanzie previste dall'ordinamento dello Stato Parte nel cui territorio si trovi detta persona.

14. Nulla della presente Convenzione deve essere interpretato come imposizione dell'obbligo di estradare se lo Stato Parte richiesto ha fondati motivi di ritenere che la richiesta sia stata fatta al fine di perseguire o punire una persona a causa del suo sesso, razza, religione, nazionalità, origine etnica o idee politiche o che l'accettazione della richiesta possa essere pregiudizievole alla posizione di detta persona a causa di uno qualunque dei motivi specificati.

15. Gli Stati Parte non possono rifiutare una richiesta di estradizione esclusivamente in considerazione del fatto che il reato implichi anche questioni di materia fiscale.

16. Prima di rifiutare una richiesta di estradizione, lo Stato Parte richiesto, se opportuno, si consulta con lo Stato Parte richiedente in modo da fornirgli ogni possibilità di presentare le proprie opinioni e di fornire le informazioni relative alle sue affermazioni.

17. Gli Stati Parte devono cercare di concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali allo scopo di accrescere l'efficacia dell'estradizione.

Articolo 17

Trasferimento delle persone condannate

Gli Stati Parte possono prendere in considerazione la stipula di accordi o di intese bilaterali o multilaterali sul trasferimento nel loro territorio delle persone condannate alla reclusione o ad altre forme di privazione della libertà personale per i reati di cui dalla presente Convenzione, allo scopo di permettere a queste persone di scontarvi il residuo della pena.

Articolo 18

Assistenza giudiziaria reciproca

1. Gli Stati Parte si concedono reciprocamente la più ampia assistenza giudiziaria in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari per i reati di cui alla presente Convenzione così come previsto dall'articolo 3 ed estendono reciprocamente analoga assistenza nel caso in cui lo Stato Parte richiedente abbia fondati motivi di sospettare che il reato di cui all'articolo 3 paragrafo 1 a) o b), sia di natura transnazionale, comprese le ipotesi in cui le vittime, i testimoni, i proventi, gli strumenti o le prove relativi a tali reati si trovino nello Stato Parte richiesto e che nel reato sia coinvolto un gruppo criminale organizzato.

2. L'assistenza giudiziaria reciproca è concessa nel modo più ampio possibile in base

alle relative leggi, trattati, accordi e intese dello Stato Parte richiesto in relazione alle indagini, azioni penali e procedimenti giudiziari per i reati di cui si possa ritenere responsabile una persona giuridica secondo quanto previsto dall'articolo 10 della presente Convenzione nello Stato Parte richiedente.

3. L'assistenza giudiziaria reciproca che deve essere concessa conformemente al presente articolo può essere richiesta per i seguenti motivi:

a) acquisire prove o dichiarazioni di persone;

b) notificare documenti di natura giudiziaria;

c) eseguire perquisizioni e sequestri, nonché sequestri conservativi;

d) esaminare oggetti e luoghi;

e) fornire informazioni, prove documentali e perizie tecniche;

f) fornire originali o copie conformi dei relativi documenti e verbali, compresi i verbali governativi, bancari, finanziari, societari o aziendali;

g) identificare o rintracciare proventi di reato, proprietà, strumenti o altro, ai fini probatori;

h) agevolare la comparsa volontaria di persone nello Stato Parte richiedente;

i) ogni altro tipo di assistenza prevista dalla legge dello Stato Parte richiesto.

4. Senza pregiudizio al proprio diritto interno, le competenti autorità dello Stato Parte possono, senza una precedente richiesta, trasmettere informazioni in materia penale ad una autorità competente di un altro Stato Parte qualora ritengano che dette informazioni possano essere utili all'autorità ad intraprendere o a concludere con successo inchieste o procedimenti penali o possano dar luogo ad una richiesta formulata dal secondo Stato Parte ai sensi della presente Convenzione.

5. La trasmissione di informazioni ai sensi del paragrafo 4 del presente articolo deve essere effettuata senza recare pregiudizio alle indagini e ai procedimenti penali nello Stato dell'autorità competente che fornisce le informazioni. L'autorità competente che riceve le informazioni si conforma alla richiesta che dette informazioni restino riservate, anche se temporaneamente, o con limitazioni sul loro utilizzo. Tuttavia, ciò non preclude allo Stato Parte ricevente di divulgare, nel corso di un procedimento, le informazioni che possano discolpare un accusato. In tal caso, lo Stato Parte ricevente notifica lo Stato Parte trasmittente prima della loro divulgazione e, se richiesto, si consulta con lo Stato Parte trasmittente. Nel caso in cui non fosse possibile, eccezionalmente, notificarlo in anticipo, lo Stato Parte ricevente comunica immediatamente allo Stato Parte trasmittente la divulgazione delle informazioni.

6. Le disposizioni del presente articolo non pregiudicano gli obblighi previsti da altri trattati bilaterali o multilaterali che regolano o regoleranno, in tutto o in parte, l'assistenza giudiziaria reciproca.

7. I paragrafi 9–29 del presente articolo si applicano alle richieste presentate ai sensi del presente articolo se i relativi Stati Parte non sono vincolati da un trattato di

assistenza giudiziaria reciproca. Nel caso in cui detti Stati Parte siano vincolati da un tale trattato, si applicano le disposizioni corrispondenti di detto trattato a meno che gli Stati Parte non accettino di applicare i paragrafi 9–29 del presente articolo in luogo di dette disposizioni. Si incoraggiano fortemente gli Stati Parte ad applicare questi paragrafi nel caso in cui facilitino la cooperazione.

8. Gli Stati Parte non possono rifiutarsi di fornire l'assistenza giudiziaria reciproca prevista dal presente articolo sulla base del segreto bancario.

9. Gli Stati Parte possono rifiutare di fornire l'assistenza giudiziaria reciproca prevista dal presente articolo in base all'assenza della doppia incriminazione. Tuttavia, lo Stato Parte richiesto può, se lo ritiene opportuno, fornire assistenza, nella misura che esso decide in via discrezionale, a prescindere dal fatto che la condotta costituisca un reato secondo la legge dello Stato Parte richiesto.

10. Una persona che si trovi in stato detentivo o che stia scontando una condanna nel territorio di uno Stato Parte, la cui presenza è richiesta in un altro Stato Parte per motivi di identificazione, testimonianza o per fornire assistenza nell'acquisizione di prove necessarie a indagini, azioni penali o procedimenti penali per reati previsti dalla presente Convenzione può essere trasferita qualora sussistano le seguenti condizioni:

a) la persona concede liberamente il proprio consenso informato;

b) le autorità competenti di entrambi gli Stati Parte sono d'accordo, in base alle condizioni che gli Stati Parte ritengano appropriate.

11. Ai fini del paragrafo 10 del presente articolo:

a) lo Stato Parte presso il quale viene trasferita la persona ha l'autorità e l'obbligo di tenere la persona trasferita in stato di custodia, salvo diversamente richiesto o autorizzato dallo Stato Parte dal quale la persona è stata trasferita;

b) lo Stato Parte, presso il quale viene trasferita la persona, deve attuare senza indugio l'obbligo di riconsegnare la persona alla custodia dello Stato Parte dal quale è stata trasferita così come concordato precedentemente, o come altrimenti concordato, dalle autorità competenti di entrambi gli Stati Parte;

c) lo Stato Parte, presso il quale viene trasferita la persona, non deve esigere dallo Stato Parte dal quale è stata trasferita la persona di avviare la procedura di estradizione per la riconsegna della persona in questione;

d) la persona trasferita ha diritto al conteggio della parte di pena espiata nel Paese dal quale è stata trasferita e per il tempo trascorso in stato di custodia nello Stato Parte nel quale è stata trasferita.

12. A meno che lo Stato Parte dal quale la persona deve essere trasferita ai sensi dei paragrafi 10 e 11 del presente articolo acconsenta, detta persona, qualunque sia la sua nazionalità, non può essere incriminata, detenuta, punita o sottoposta a nessun'altra restrizione della libertà personale nel territorio dello Stato nel quale la persona è trasferita per atti, omissioni o condanne precedenti alla sua partenza dal territorio

dello Stato dal quale detta persona è stata trasferita.

13. Ciascuno Stato Parte designa un'autorità centrale con il compito e la facoltà di ricevere le richieste di assistenza giudiziaria ed eseguirle o trasmetterle alle autorità competenti per l'esecuzione. Laddove in uno Stato Parte vi sia un territorio o una regione a statuto speciale con un sistema distinto per l'assistenza giudiziaria, può designare una autorità centrale distinta con le medesime funzioni per quella regione o territorio. Le autorità centrali garantiscono l'esecuzione o la trasmissione rapida e corretta delle richieste ricevute. Allorché l'autorità centrale trasmette per esecuzione la richiesta all'autorità competente, sollecita la rapida e corretta esecuzione della stessa da parte di detta autorità competente. Al Segretario Generale delle Nazioni Unite viene data comunicazione dell'autorità centrale designata al suddetto scopo nel momento in cui gli Stati Parte depositano il proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione alla presente Convenzione. Le richieste di assistenza giudiziaria reciproca e le comunicazioni ad esse relative vanno trasmesse alle autorità centrali designate dagli Stati Parte. Questa condizione non pregiudica il diritto degli Stati Parte di chiedere che tali richieste e comunicazioni siano loro indirizzate per mezzo di canali diplomatici e, in casi urgenti e su accordo degli Stati Parte, se possibile, attraverso l'Organizzazione di Polizia Criminale Internazionale.

14. Le richieste vanno formulate per scritto o, laddove possibile, con un mezzo atto a produrre una trascrizione scritta in una lingua accettata dallo Stato Parte richiesto, con modalità tali da permettere a detto Stato Parte di accertarne l'autenticità. Al Segretario Generale delle Nazioni Unite viene data comunicazione della lingua o lingue accettate da ciascuno Stato Parte al momento in cui deposita il proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione alla presente Convenzione. In casi urgenti e su accordo degli Stati Parte, le richieste possono essere formulate verbalmente ma debbono essere immediatamente confermate per scritto.

15. La richiesta di reciproca assistenza giudiziaria deve contenere:

a) l'autorità che formula la richiesta;

b) l'oggetto e la natura delle indagini, dell'azione penale o del procedimento giudiziario cui la richiesta si riferisce e il nome e le funzioni dell'autorità che conduce tali indagini, azione penale o procedimento giudiziario;

c) una breve esposizione dei fatti rilevanti, tranne che nelle richieste che hanno come scopo la notifica di atti giudiziari;

d) una descrizione del tipo di assistenza richiesta e specificazioni di eventuali particolari procedure che lo Stato Parte richiedente desidera siano seguite.

e) laddove possibile, l'identità delle persone coinvolte, il luogo in cui si trovano e la loro nazionalità; e

f) lo scopo per cui si richiedono le prove, le informazioni o le azioni.

16. Lo Stato Parte richiesto può chiedere informazioni supplementari quando ciò sembri necessario per l'esecuzione della richiesta conformemente al diritto interno o

possa agevolare tale esecuzione.

17. La richiesta viene eseguita conformemente al diritto interno dello Stato Parte richiesto, e nella misura in cui non è contraria al diritto interno dello Stato Parte richiesto e, laddove possibile, conformemente alle procedure specificate nella richiesta.

18. Ogni qual volta ciò è possibile e compatibile coi principi fondamentali del diritto interno, quando un individuo si trova nel territorio di uno Stato Parte e deve essere ascoltato in qualità di testimone od esperto dalle autorità giudiziarie di un altro Stato Parte, il primo Stato Parte può, su richiesta del secondo, consentire che tale audizione avvenga per mezzo di una video-conferenza se non è possibile o auspicabile per l'individuo in questione comparire di persona nel territorio dello Stato Parte richiedente. Gli Stati Parte possono accordarsi perché l'audizione sia condotta da un'autorità giudiziaria dello Stato Parte richiedente alla presenza di un'autorità giudiziaria dello Stato Parte richiesto.

19. Lo Stato Parte richiedente non può trasmettere o utilizzare informazioni o prove fornite dallo Stato Parte richiesto per indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari diversi da quelli indicati nella richiesta senza il consenso preventivo dello Stato Parte richiesto. Questo paragrafo non vieta in alcun modo allo Stato Parte richiedente di rivelare in un proprio procedimento informazioni o prove che discolpano un accusato. In tale caso, lo Stato Parte richiedente, prima della rivelazione, informa lo Stato Parte richiesto e, su richiesta, si consulta con quest'ultimo. Se, in casi eccezionali, è impossibile dare comunicazione anticipata, lo Stato Parte richiedente informa senza indugio lo Stato Parte richiesto della rivelazione.

20. Lo Stato Parte richiedente può chiedere allo Stato Parte richiesto di serbare la riservatezza sui fatti e sulla materia della richiesta, salvo quanto necessario all'esecuzione della medesima. Se lo Stato Parte richiesto non può ottemperare alla richiesta di riservatezza ne informa prontamente lo Stato Parte richiedente.

21. L'assistenza giudiziaria reciproca può essere rifiutata se:

a) la richiesta non è formulata conformemente alle disposizioni del presente articolo;

b) lo Stato Parte richiesto valuta che l'esecuzione della richiesta può recare pregiudizio alla propria sovranità, sicurezza, ordine pubblico o altri interessi fondamentali;

c) in relazione a reati similari, il diritto interno vieta alle autorità dello Stato Parte richiesto di eseguire le azioni richieste qualora tali reati siano oggetto di indagini, azioni penale o procedimenti giudiziari nell'ambito delle competenze di tali autorità;

d) la richiesta è contraria all'ordinamento giuridico relativo all'assistenza giudiziaria reciproca dello Stato Parte richiesto.

22. Gli Stati Parte non possono respingere una richiesta di assistenza giudiziaria reciproca solo a motivo del fatto che si ritiene che il reato riguardi anche questioni fiscali.

23. Il rifiuto di prestare assistenza giudiziaria reciproca deve essere motivato.

24. Lo Stato Parte richiesto dà esecuzione alla richiesta di assistenza giudiziaria reciproca non appena possibile e tiene nel massimo conto possibile le eventuali scadenze proposte dallo Stato Parte richiedente, delle quali dà ragione, preferibilmente nella richiesta. Lo Stato Parte richiesto risponde alle ragionevoli richieste di informazioni dello Stato Parte richiedente sui progressi della propria richiesta. Lo Stato Parte richiedente informa prontamente lo Stato Parte richiesto quando l'assistenza non è più necessaria.

25. L'assistenza giudiziaria reciproca può essere differita dallo Stato Parte richiesto a motivo del fatto che interferirebbe con un'indagine, azione penale o procedimento giudiziario in corso.

26. Prima di respingere una richiesta ai sensi del paragrafo 21 del presente articolo o di differirne l'esecuzione ai sensi del paragrafo 25 del presente articolo, lo Stato Parte richiesto si consulta con lo Stato Parte richiedente per valutare se l'assistenza può essere concessa nei termini e alle condizioni dal primo ritenute necessarie. Se lo Stato Parte richiedente accetta l'assistenza a tali condizioni, è tenuto ad ottemperarvi.

27. Senza pregiudizio all'applicazione del paragrafo 12 del presente articolo, il testimone, l'esperto o altra persona i quali, su richiesta dello Stato Parte richiedente, acconsentono a fornire prove in un procedimento o a collaborare ad un'indagine, azione penale o procedimento giudiziario nel territorio dello Stato Parte richiedente non possono essere perseguiti, detenuti, puniti, né sottoposti a qualsiasi altra restrizione della propria libertà personale in quel territorio per fatti, omissioni o condanne antecedenti alla partenza dal territorio dello Stato Parte richiesto. Tale salvacondotto spira quando il testimone, l'esperto o altra persona, avendo avuto la possibilità di andarsene per un periodo di quindici giorni consecutivi o per un periodo concordato tra gli Stati Parte a decorrere dalla data in cui è stato ufficialmente informato che la sua presenza non è più richiesta dalle autorità giudiziarie, malgrado ciò rimane volontariamente nel territorio dello Stato Parte richiedente o vi ritorna di sua libera volontà dopo averlo lasciato.

28. Le spese ordinarie di esecuzione della richiesta sono a carico dello Stato Parte richiesto salvo diverso accordo tra gli Stati Parti in questione. Se, per soddisfare la richiesta, è o sarà necessario sostenere spese considerevoli o straordinarie, gli Stati Parte si consultano per decidere i termini e le condizioni di esecuzione della richiesta nonché il modo in cui la spesa verrà sostenuta.

29. Lo Stato Parte richiesto:

a) fornisce allo Stato Parte richiedente copie di atti pubblici, documenti o informazioni in proprio possesso che secondo il diritto interno sono a disposizione del pubblico in generale;

b) può, a discrezione, fornire allo Stato Parte richiedente in tutto, in parte o alle condizioni ritenute necessarie, copie di atti, documenti o informazioni in proprio possesso che secondo il diritto interno non sono a disposizione del pubblico in

generale.

30. Gli Stati Parte, laddove necessario, valutano l'eventualità di stringere accordi o intese bilaterali o multilaterali atti a dare seguito pratico o maggiore efficacia alle disposizioni del presente articolo.

Articolo 19

Indagini comuni

Gli Stati Parte valutano l'opportunità di stringere di accordi o intese bilaterali o multilaterali per mezzo dei quali, rispetto a questioni oggetto di indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari in uno o più Stati, le autorità competenti interessate possono creare organi investigativi comuni. In mancanza di tali accordi o intese, si possono intraprendere indagini comuni sulla base di accordi caso per caso. Gli Stati Parte coinvolti assicurano il pieno rispetto della sovranità dello Stato Parte nel cui territorio tale indagine ha luogo.

Articolo 20

Tecniche speciali di investigazione

1. Se consentito dai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico interno, ciascuno Stato Parte, nella misura delle proprie possibilità e alle condizioni stabilite dal proprio diritto interno, adotta le misure necessarie a consentire l'appropriato impiego della consegna controllata e, laddove ritenuto opportuno, l'impiego di altre tecniche speciali di investigazione, quali la sorveglianza elettronica o di altro tipo e le operazioni sotto copertura da parte delle autorità competenti sul suo territorio allo scopo di combattere efficacemente la criminalità organizzata.

2. Allo scopo di indagare i reati di cui alla presente Convenzione, si incoraggiano gli Stati Parte a stringere, laddove necessario, gli opportuni accordi o intese bilaterali o multilaterali per l'impiego di dette tecniche speciali di investigazione nel contesto della cooperazione internazionale. Tali accordi o intese vengono conclusi e attuati in piena ottemperanza del principio della sovrana eguaglianza degli Stati e vengono attuati in stretta conformità ai termini di tali accordi o intese.

3. In mancanza degli accordi o intese di cui al paragrafo 2 del presente articolo, le decisioni sull'impiego di tecniche speciali di investigazione a livello internazionale vengono prese caso per caso e, se necessario, possono tenere in considerazione le disposizioni e le intese di carattere economico riguardanti l'esercizio della giurisdizione da parte degli Stati Parte interessati.

4. La decisione di impiegare la consegna controllata a livello internazionale, su consenso degli Stati Parte interessati può includere metodi che permettono di intercettare la merce lasciandola proseguire integra oppure asportandola o sostituendola in tutto o in parte.

Articolo 21

Trasferimento dei procedimenti penali

Ciascuno Stato Parte valuta la possibilità di trasferire ad un altro i procedimenti relativi al perseguimento di reati compresi nella presente Convenzione nei casi in cui tale trasferimento è ritenuto nell'interesse della corretta amministrazione della giustizia, in particolare nei casi in cui sono coinvolte più giurisdizioni, al fine di concentrare l'esercizio dell'azione penale.

Articolo 22

Istituzione del casellario penale

Ciascuno Stato Parte può adottare misure legislative o di altro tipo necessarie a prendere in considerazione, nei termini e per gli scopi che ritiene adeguati, ogni precedente condanna di un presunto colpevole, comminata in un altro Stato, al fine di utilizzare le relative informazioni in procedimenti penali avviati per un reato trattato dalla presente Convenzione.

Articolo 23

Penalizzazione dell'intralcio alla giustizia

Ciascuno Stato Parte adotta misure legislative o di altra natura che possono essere necessarie a conferire il carattere di reato, quando commesso intenzionalmente:

a) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni o alla promessa, offerta o concessione di vantaggi considerevoli per indurre falsa testimonianza o per interferire in deposizioni testimoniali o nella produzione di prove nel corso di processi relativi alla commissione di reati di cui alla presente Convenzione;

b) all'uso della forza fisica, minacce o intimidazioni per interferire con l'esercizio di doveri d'ufficio da parte di un magistrato o di un appartenente alle forze di polizia in relazione alla commissione di reati di cui dalla presente Convenzione. Nulla nella presente lettera pregiudica il diritto degli Stati Parte di avere una legislazione che protegga altre categorie di pubblici ufficiali.

Articolo 24

Protezione dei testimoni

1. Ciascuno Stato Parte adotta misure adeguate, nell'ambito dei propri mezzi, per garantire efficaci forme di protezione da potenziali ritorsioni o intimidazioni dei testimoni che depongono in processi penali in relazione a reati di cui alla presente Convenzione e, qualora necessario, dei loro familiari e delle altre persone ad essi vicine.

2. Le misure previste dal paragrafo 1 del presente articolo possono includere, tra le altre, fatti salvi i diritti dell'imputato, compreso il diritto al giusto processo:

a) l'istituzione di procedure per la protezione fisica di tali persone quali, nella misura necessaria ed attuabile, il trasferimento il domicilio e permettendo, laddove possibile, il divieto o la limitazione di accesso alle informazioni concernenti l'identità e la dislocazione di tali persone;

b) l'adozione di norme relative alle prove onde permettere che le deposizioni siano

rese in maniera tale da assicurare l'incolumità del testimone anche attraverso l'uso di mezzi tecnologici di comunicazione come collegamenti video ed altri strumenti adeguati.

3. Gli Stati Parte valutano la possibilità di stipulare accordi o intese con altri Stati per il trasferimento del domicilio delle persone di cui al paragrafo 1 del presente articolo.

4. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle vittime in quanto testimoni.

Articolo 25

Assistenza alle vittime e loro protezione

1. Ciascuno Stato Parte adotta le misure appropriate nell'ambito dei propri mezzi per fornire assistenza e protezione alle vittime dei reati di cui alla presente Convenzione, in particolare nei casi di minaccia, ritorsione o intimidazione.

2. Ciascuno Stato Parte stabilisce procedure adeguate per consentire il diritto all'indennizzo e al risarcimento alle vittime dei reati trattati nella presente Convenzione.

3. Ciascuno Stato Parte, nel rispetto delle proprie leggi nazionali, consente che siano esposti gli interessi e le opinioni delle vittime e siano considerati in una fase adeguata dei procedimenti penali contro gli imputati in modo tale da non pregiudicare i diritti della difesa.

Articolo 26

Misure per rafforzare la cooperazione con le autorità giudiziarie

1. Ciascuno Stato Parte adotta adeguate misure per incoraggiare persone che partecipino o che abbiano partecipato a gruppi criminali organizzati:

a) a fornire alle autorità competenti informazioni utili per scopi investigativi e probatori su questioni quali:

i) l'identità, natura, composizione, struttura, collocazione e attività di gruppi criminali organizzati;

ii) i collegamenti, compresi quelli internazionali, con altri gruppi criminali organizzati;

iii) i reati che i gruppi criminali organizzati abbiano commesso o intendano commettere;

b) a fornire alle autorità competenti un aiuto concreto ed effettivo che possa contribuire a privare i gruppi criminali organizzati delle loro risorse o dei proventi di reato.

2. Ciascuno Stato Parte valuta la possibilità, in casi specifici, di attenuare la pena prevista per un imputato che fornisca una cooperazione sostanziale nelle indagini o nel perseguimento di un reato trattato dalla presente Convenzione.

3. Ciascuno Stato Parte valuta la possibilità, nel rispetto dei principi fondamentali

delle proprie leggi nazionali, di garantire l'immunità dall'azione penale a chiunque fornisca una collaborazione sostanziale nelle indagini o determini il perseguimento di un reato trattato dalla presente Convenzione.

4. La protezione di tali persone si attua secondo quanto previsto dall'articolo 24 della presente Convenzione.

5. Laddove una persona di cui al paragrafo 1 del presente articolo che si trova in uno Stato Parte possa fornire una collaborazione sostanziale alle autorità competenti di un altro Stato Parte, gli Stati Parte interessati possono prendere in considerazione la possibilità di stipulare accordi o intese, nel rispetto delle proprie leggi nazionali, in relazione alla possibilità, per l'altro Stato Parte, di disporre il trattamento descritto nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo.

Articolo 27

Cooperazione di polizia

1. Gli Stati Parte collaborano strettamente tra di loro, coerentemente con i rispettivi ordinamenti giuridici ed amministrativi nazionali, per rafforzare l'efficacia dell'azione delle strutture preposte al contrasto dei reati di cui alla presente Convenzione. Ciascuno Stato Parte adotta, in particolare, misure effettive per:

a) rafforzare e, laddove necessario, istituire canali di comunicazione tra le rispettive autorità, istituzioni e servizi competenti, al fine di rendere più semplice il sicuro e rapido scambio di informazioni riguardanti tutti gli aspetti dei reati di cui alla presente Convenzione, compresi, se gli Stati Parte lo ritengono opportuno, i collegamenti con altre attività criminali;

b) cooperare con altri Stati Parte nella conduzione di indagini relative ai reati trattati dalla presente Convenzione e riguardanti:

i) l'identità, collocazione e attività di persone sospette di partecipazione in detti reati o la collocazione di altre persone coinvolte;

ii) i movimenti di proventi del reato o beni derivanti dalla commissione di tali reati;

iii) i movimenti di beni, attrezzature o altri strumenti utilizzati o che si intenda utilizzare per la commissione di tali reati;

c) fornire, ove opportuno, i necessari strumenti o quantitativi di sostanze per fini investigativi o di analisi;

d) facilitare l'effettivo coordinamento tra le proprie autorità, istituzioni e servizi competenti e per promuovere lo scambio del personale e degli esperti, compreso, nel rispetto delle intese e degli accordi bilaterali tra gli Stati Parte interessati, il dislocamento di ufficiali di collegamento;

e) lo scambio di informazioni con altri Stati Parte sui mezzi specifici e i metodi usati dai gruppi criminali organizzati, compresi, ove possibile, itinerari e veicoli e l'utilizzo di false identità, documenti falsi o alterati o altri mezzi atti a nascondere la

natura delle attività illecite;

f) scambiare le informazioni e coordinare le misure amministrative e d'altro genere adottate opportunamente allo scopo di individuare precocemente i reati di cui alla presente Convenzione.

2. Allo scopo di dare attuazione alla presente Convenzione, gli Stati Parte valutano l'opportunità di concludere intese o accordi bilaterali o multilaterali per la diretta collaborazione tra le proprie istituzioni preposte alla lotta ala crimine e, laddove tali intese o accordi siano già esistenti, l'opportunità di emendarli. In mancanza di tali accordi o intese tra gli Stati Parte interessati, le Parti possono considerare la presente Convenzione come base per la reciproca collaborazione di polizia in relazione ai reati trattati dalla Convenzione stessa. Qualora opportuno, gli Stati Parte utilizzano pienamente gli accordi e le intese, nonché le organizzazioni regionali o internazionali, per incrementare la cooperazione tra le proprie strutture di polizia.

3. Gli Stati Parte si sforzano di cooperare con i propri mezzi per fronteggiare il crimine organizzato transnazionale perpetrato attraverso l'uso della moderna tecnologia.

Articolo 28

Raccolta, scambio e analisi delle informazioni concernenti la natura del crimine organizzato

1. Ciascuno Stato Parte considera l'analisi, con la consulenza della comunità accademica e scientifica, di tendenze della criminalità organizzata nel proprio territorio, circostanze in cui essa opera, così come i gruppi professionali e le tecnologie utilizzate.

2. Gli Stati Parte considerano la possibilità di sviluppare e condividere tra di loro e attraverso organizzazioni regionali e internazionali, le conoscenze analitiche riguardanti le attività della criminalità organizzata. A tal fine, si dovrebbero sviluppare ed applicare in modo adeguato definizioni, standard e metodologie comuni.

3. Ciascuno Stato Parte considera la possibilità di monitorare le proprie politiche e misure attuate per combattere la criminalità organizzata e di valutare la loro efficacia ed applicabilità.

Articolo 29

Formazione e assistenza tecnica

1. Ciascuno Stato Parte avvia, sviluppa o migliora, nella maniera necessaria, specifici programmi di formazione del proprio personale investigativo e giudiziario, inclusi pubblici ministeri, magistrati impegnati nelle indagini e personale delle dogane nonché altri funzionari incaricati della prevenzione, identificazione e repressione dei reati di cui alla presente Convenzione. Tali programmi possono includere assegnazioni provvisorie e scambi di personale e riguardare, in particolare e nei limiti consentiti dalle leggi nazionali, quanto segue:

a) metodi usati nella prevenzione, identificazione e controllo dei reati di cui alla presente Convenzione;

b) itinerari e tecniche utilizzati da persone sospettate di essere implicate in reati di cui alla presente Convenzione, anche negli Stati di transito, ed adeguate contromisure;

c) monitoraggio dei movimenti del contrabbando;

d) individuazione e monitoraggio dei movimenti dei proventi di reato, beni, attrezzature ed altri strumenti e metodi usati per il trasferimento, l'occultamento e la contraffazione di tali proventi, beni, attrezzature ed altri strumenti, nonché dei metodi usati per combattere il riciclaggio di denaro ed altri reati finanziari;

e) raccolta delle prove;

f) tecniche di controllo delle zone di libero scambio e di porto franco;

g) aggiornate attrezzature e tecniche di indagine, inclusa la sorveglianza elettronica, le consegne controllate e le operazioni sotto copertura;

h) metodi utilizzati nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale che richiedono l'uso di computer, di reti di telecomunicazioni o altre forme di tecnologia moderna; e

i) metodi utilizzati per la protezione delle vittime e dei testimoni.

2. Gli Stati Parte si assistono vicendevolmente nel progettare e attuare la ricerca ed i programmi di formazione finalizzati a condividere la competenza nelle aree a cui si fa riferimento al paragrafo 1 del presente articolo ed a tal fine, se del caso, utilizzano congressi e seminari regionali ed internazionali per promuovere la cooperazione e stimolare la discussione su problemi di reciproco interesse, inclusi i problemi e le necessità speciali degli Stati di transito.

3. Gli Stati Parte promuovono la formazione e l'assistenza tecnica che agevolano l'estradizione e l'assistenza giudiziaria reciproca. Tale formazione e assistenza tecnica possono includere la formazione linguistica, l'assegnazione provvisoria e lo scambio del personale presso le autorità centrali o negli organismi responsabili.

4. Nel caso di esistenti accordi o intese bilaterali e multilaterali, gli Stati Parte intensificano, nella misura necessaria, gli sforzi per aumentare al massimo le attività operative e la formazione nell'ambito delle organizzazioni internazionali e regionali e di altri pertinenti accordi od intese bilaterali e multilaterali.

Articolo 30

Altre misure: attuazione della Convenzione per mezzo dello sviluppo economico e dell'assistenza tecnica

1. Gli Stati Parte adottano misure tendenti, per quanto possibile, all'attuazione ottimale della presente Convenzione per mezzo della cooperazione internazionale, prendendo in considerazione gli effetti negativi della criminalità organizzata sulla società in generale e in particolare sullo sviluppo sostenibile.

2. Gli Stati Parte compiono sforzi concreti per quanto possibile e in coordinamento fra loro, così come insieme alle organizzazioni internazionali e regionali per:

a) accrescere la loro cooperazione a vari livelli con i Paesi in via di sviluppo, in modo da rafforzare la capacità di questi ultimi di prevenire e di combattere la criminalità organizzata transnazionale;

b) accrescere l'assistenza finanziaria e materiale in modo da sostenere gli sforzi dei Paesi in via di sviluppo nell'efficace lotta alla criminalità organizzata transnazionale e per aiutarli ad attuare con successo la presente Convenzione;

c) fornire assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo ed ai Paesi con economia in via di transizione in modo da aiutarli a far fronte alle loro necessità per l'attuazione della presente Convenzione. A tal fine gli Stati Parte si sforzano di versare dei contributi volontari adeguati e regolari su un conto specificamente designato a tale scopo in uno strumento finanziario delle Nazioni Unite. Gli Stati Parte possono anche prendere in particolare considerazione, conformemente alla legislazione interna ed alle disposizioni della presente Convenzione, l'ipotesi di versare sul suddetto conto una percentuale del denaro o una percentuale del corrispondente valore dei proventi di reati o dei proventi di proprietà confiscate ai sensi delle disposizioni della presente Convenzione;

d) incoraggiare e convincere altri Stati ed istituti finanziari, per quanto appropriato, ad unirsi a loro negli sforzi a cui si fa riferimento in quest'articolo, in particolare fornendo più programmi di formazione professionale e moderne attrezzature ai Paesi in via di sviluppo al fine di assisterli nel raggiungimento degli obiettivi della presente Convenzione.

3. Queste misure sono, per quanto possibile, senza pregiudizio riguardo agli obblighi esistenti di assistenza verso l'estero o riguardo ad altre intese di cooperazione finanziaria a livello bilaterale, regionale o internazionale.

4. Gli Stati Parte possono concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali sull'assistenza materiale e logistica, prendendo in considerazione le intese finanziarie necessarie ad attuare la cooperazione internazionale prevista dalla presente Convenzione affinché essa sia efficace nella prevenzione, identificazione e contrasto al crimine organizzato transnazionale.

Articolo 31

Prevenzione

1. Gli Stati Parte si sforzano di sviluppare e valutare i progetti nazionali e di stabilire e promuovere le migliori prassi e politiche finalizzate alla prevenzione della criminalità organizzata transnazionale.

2. Gli Stati Parte si impegnano, con idonee misure legislative, amministrative o di altra natura e conformemente ai principi fondamentali della propria legislazione interna, a ridurre le occasioni presenti o future che i gruppi criminali organizzati hanno di partecipare a mercati leciti con i proventi dei reati. Tali misure dovrebbero riguardare in particolare:

a) il rafforzamento della cooperazione fra gli organi investigativi o i pubblici ministeri ed i competenti enti privati, inclusa l'industria;

b) la promozione dello sviluppo dei criteri e dei procedimenti designati per salvaguardare l'integrità del pubblico e dei competenti enti privati, come pure i codici di comportamento per le professioni interessate e in particolare per gli avvocati, i pubblici notai, i consulenti fiscali ed i contabili;

c) la prevenzione dell'abuso da parte di gruppi criminali organizzati di gare di appalto pubbliche e la concessione di sovvenzioni e di autorizzazioni da parte di pubbliche autorità per lo svolgimento dell'attività commerciale;

d) la prevenzione dell'abuso di persone giuridiche da parte di gruppi criminali organizzati; tali misure potrebbero includere:

i) l'istituzione di pubblici registri relativi alle persone giuridiche e fisiche coinvolte nella costituzione, nella gestione e nel finanziamento delle persone giuridiche;

ii) l'introduzione della possibilità, con provvedimento del Tribunale o con qualsiasi mezzo idoneo, di interdire alle persone dichiarate colpevoli dei reati previsti dalla presente Convenzione, l'esercizio, per un determinato periodo di tempo, della carica di responsabile di persone giuridiche rientranti nell'ambito della propria giurisdizione;

iii) l'istituzione di registri nazionali delle persone interdette dall'esercizio della funzione di responsabile di persone giuridiche; e

iv) lo scambio di informazioni contenute nei registri a cui si fa riferimento alla lettera d) i) e iii) del presente paragrafo con le competenti autorità degli altri Stati Parte.

3. Gli Stati Parte si sforzano di promuovere la reintegrazione nella società delle persone dichiarate colpevoli di reati previsti dalla presente Convenzione.

4. Gli Stati Parte si sforzano di valutare periodicamente gli strumenti legali del caso e le prassi amministrative esistenti al fine di individuare la loro vulnerabilità all'abuso da parte di gruppi criminali organizzati.

5. Gli Stati Parte si impegnano a promuovere la consapevolezza da parte del pubblico dell'esistenza, cause e gravità della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata transnazionale. Se del caso si possono diffondere informazioni tramite i mass media, incluse misure atte a promuovere la partecipazione pubblica alla prevenzione ed alla lotta contro tale criminalità.

6. Ciascuno Stato Parte informa il Segretario Generale delle Nazioni Unite circa il nome e l'indirizzo dell'autorità o delle autorità che possono assistere altri Stati Parte nello sviluppare misure atte a prevenire la criminalità organizzata transnazionale.

7. Gli Stati Parte, se del caso, cooperano fra loro e con le competenti organizzazioni internazionali e regionali nel promuovere e sviluppare le misure a cui si fa riferimento nel presente articolo. Tale cooperazione include la partecipazione a

progetti internazionali mirati alla prevenzione della criminalità organizzata transnazionale, per esempio mitigando le circostanze che rendono socialmente emarginati dei gruppi vulnerabili all'azione della criminalità organizzata transnazionale.

Articolo 32

Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione

1. Con la presente viene istituita una Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione al fine di migliorare la capacità degli Stati Parte di combattere la criminalità organizzata transnazionale e di promuovere e valutare l'attuazione della presente Convenzione.

2. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite convoca la Conferenza delle Parti non oltre un anno dall'entrata in vigore della presente Convenzione. La Conferenza delle Parti adotta le regole di procedura e le norme che regolano le attività descritte nei paragrafi 3 e 4 del presente articolo (incluse le norme concernenti il pagamento delle spese sostenute nello svolgimento di tali attività).

3. La Conferenza delle Parti stabilisce i meccanismi per raggiungere gli obiettivi di cui al paragrafo 1 del presente articolo, compreso:

a) agevolare le attività degli Stati Parte ai sensi degli articoli 29, 30 e 31 della presente Convenzione, incoraggiando inoltre la mobilizzazione di contributi volontari;

b) agevolare lo scambio di informazioni fra gli Stati Parte riguardo ai modelli e alle tendenze della criminalità organizzata transnazionale e alle prassi coronate da successo per combatterla;

c) cooperare con le competenti organizzazioni internazionali e regionali e con le organizzazioni non governative;

d) rivedere periodicamente l'attuazione della presente Convenzione;

e) avanzare raccomandazioni per migliorare la presente Convenzione e la sua attuazione.

4. Ai fini di quanto previsto dal paragrafo 3 lettere d) ed e) del presente articolo, la Conferenza delle Parti acquisisce la necessaria conoscenza delle misure adottate dagli Stati Parte nell'attuazione della presente Convenzione e delle difficoltà da essi incontrate, sia tramite le informazioni fornite dagli Stati stessi che tramite i meccanismi supplementari di revisione, secondo quanto stabilito dalla Conferenza delle Parti.

5. Ciascuno Stato Parte fornisce alla Conferenza delle Parti le informazioni sui propri programmi, piani e prassi, come pure le misure legislative ed amministrative adottate per attuare la presente Convenzione, come richiesto dalla Conferenza delle Parti.

Articolo 33

Segretariato

1. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite fornisce i necessari servizi di segretariato alla Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione.

2. Il segretariato:

a) assiste la Conferenza delle Parti nello svolgimento delle attività descritte dall'articolo 32 della presente Convenzione, stringe le intese e fornisce i servizi necessari alle sedute della Conferenza delle Parti;

b) a richiesta, assiste gli Stati Parte nel fornire informazioni alla Conferenza delle Parti come previsto dall'articolo 32 paragrafo 5 della presente Convenzione; e

c) assicura il necessario coordinamento con i segretariati delle competenti organizzazioni internazionali e regionali.

Articolo 34

Attuazione della Convenzione

1. Ciascuno Stato Parte adotta, conformemente ai principi fondamentali della propria legislazione interna, le misure necessarie, incluse quelle legislative ed amministrative, dirette a garantire l'attuazione dei propri obblighi secondo la presente Convenzione.

2. I reati previsti dagli articoli 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione vengono inseriti nella legislazione interna di ciascuno Stato Parte indipendentemente dalla

natura transnazionale o dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 1 della presente Convenzione, tranne che nella misura in cui l'articolo 5 della presente Convenzione richiede il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato.

3. Ciascuno Stato Parte può adottare misure più rigide o severe di quelle previste dalla presente Convenzione per prevenire e combattere la criminalità organizzata transnazionale.

Articolo 35

Composizione delle controversie

1. Gli Stati Parte si impegnano a comporre le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della presente Convenzione tramite negoziato.

2. Qualsiasi controversia tra due o più Stati Parte riguardo all'interpretazione o all'applicazione di questa Convenzione che non possa essere composta tramite negoziato entro un arco di tempo ragionevole, a richiesta di uno di quegli Stati, sarà demandata ad arbitrato. Se dopo sei mesi dalla data della richiesta d'arbitrato, quegli Stati Parte non sono in grado di accordarsi sull'organizzazione dell'arbitrato, ognuno di essi può rimettere la controversia alla Corte Internazionale di Giustizia tramite richiesta, in conformità allo Statuto della Corte.

3. Ciascuno Stato Parte al momento della firma, ratifica, accettazione o approvazione o adesione alla presente Convenzione, può dichiarare di non considerarsi vincolato dal paragrafo 2 del presente articolo. Gli altri Stati Parte non sono vincolati dal

paragrafo 2 del presente articolo nei confronti di ciascuno Stato Parte che abbia fatto tale riserva.

4. Ogni Stato Parte che abbia fatto una riserva conformemente al paragrafo 3 del presente articolo, può in qualsiasi momento revocare la riserva mediante notifica al Segretario Generale delle Nazioni Unite.

Articolo 36

Firma, ratifica, accettazione, approvazione e adesione

1. La presente Convenzione è aperta alla firma di tutti gli Stati dal 12 al 15 dicembre 2000 a Palermo, Italia, e in seguito presso la sede delle Nazioni Unite a New York fino al 12 dicembre 2002.

2. La presente Convenzione è aperta anche alla firma delle organizzazioni regionali d'integrazione economica, a condizione che almeno uno Stato membro di tale organizzazione abbia firmato questa Convenzione conformemente al paragrafo 1 del presente articolo.

3. La presente Convenzione è soggetta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione devono essere depositati presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite. Un'organizzazione regionale d'integrazione economica può depositare il suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, se almeno uno dei suoi Stati membri lo ha fatto. In quello strumento di ratifica, accettazione o approvazione, tale organizzazione deve dichiarare l'ambito della sua competenza con riferimento alle materie regolamentate da questa Convenzione. Tale organizzazione deve anche informare il depositario di qualsiasi modifica rilevante dell'ambito della sua competenza.

4. La presente Convenzione è aperta all'adesione da parte di ogni Stato o organizzazione regionale d'integrazione economica di cui almeno uno Stato membro sia Parte di questa Convenzione. Gli strumenti di adesione devono essere depositati presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite. Un'organizzazione regionale d'integrazione economica al momento della sua adesione deve dichiarare l'ambito della sua competenza con riferimento alle materie regolamentate da questa Convenzione. Tale organizzazione deve anche informare il depositario di qualsiasi modifica rilevante dell'ambito della sua competenza.

Articolo 37

Relazione con i protocolli

1. Alla presente Convenzione possono essere aggiunti uno o più protocolli.

2. Al fine di diventare Parte di un protocollo, uno Stato o un'organizzazione regionale d'integrazione economica deve essere anche Parte della presente Convenzione.

3. Uno Stato Parte della presente Convenzione non è vincolato da un protocollo, a meno che non diventi Parte del protocollo in conformità con le relative disposizioni.

4. Ciascun protocollo aggiuntivo di questa Convenzione deve essere interpretato unitamente a questa Convenzione, tenendo in considerazione gli scopi di quel protocollo.

Articolo 38

Entrata in vigore

1. La presente Convenzione entra in vigore il novantesimo giorno dopo il deposito del quarantesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione. Ai fini del presente paragrafo, nessuno strumento depositato da un'organizzazione regionale d'integrazione economica è considerato supplementare agli strumenti depositati da Stati membri di tale organizzazione.

2. Nei confronti di ciascuno Stato o organizzazione regionale d'integrazione economica, che ratifichi, accetti e approvi la presente Convenzione o aderisca alla stessa dopo il deposito del quarantesimo strumento di detto atto, tale Convenzione entra in vigore il trentesimo giorno dalla data di deposito, da parte di detto Stato o organizzazione, del rispettivo strumento.

Articolo 39

Modifica

1. Trascorso il termine di cinque anni dall'entrata in vigore della presente Convenzione, ciascuno Stato Parte ha la facoltà di proporre una modifica e di presentarla presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite, il quale comunicherà quindi agli Stati Parte e alla Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione la modifica proposta, al fine del suo esame e della rispettiva decisione. La Conferenza delle Parti compirà ogni sforzo per raggiungere un accordo su ciascuna modifica. Nel caso in cui sia stato esaurito ogni tentativo in tal senso senza essere pervenuti ad un accordo, l'adozione della modifica, quale ultima risorsa, richiede un voto di maggioranza di due terzi degli Stati Parte presenti e votanti nella riunione della Conferenza delle Parti.

2. Nell'ambito delle questioni di loro competenza, le organizzazioni regionali d'integrazione economica esercitano il loro diritto di voto previsto dal presente articolo con un numero di voti pari a quello dei loro Stati membri che sono Parte della presente Convenzione. Le predette organizzazioni non esercitano il diritto di voto, qualora ad esercitarlo siano i loro Stati Membri e viceversa.

3. Una modifica adottata in conformità al paragrafo 1 del presente articolo è soggetta a ratifica, accettazione o approvazione da parte degli Stati Parte.

4. Una modifica adottata in conformità al paragrafo 1 del presente articolo entra in vigore, in relazione a uno Stato Parte, novanta giorni dopo la data del deposito presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite dello strumento di ratifica, accettazione o approvazione di tale modifica.

5. Nel momento della sua entrata in vigore, la modifica sarà vincolante per quegli Stati Parte che hanno manifestato il proprio consenso ad essere sottoposti al vincolo

alla stessa. Gli altri Stati Parte restano vincolati dalle disposizioni della presente Convenzione e di ogni modifica anteriore ratificata, accettata o approvata dagli stessi.

Articolo 40

Denuncia

1. Ciascun Stato Parte può denunciare la presente Convenzione indirizzando una notifica scritta al Segretario Generale delle Nazioni Unite. Tale denuncia sarà operante un anno dopo la data di ricezione della sua notifica da parte del Segretario Generale.

2. Un'organizzazione regionale d'integrazione economica cessa di essere Parte della presente Convenzione nel momento in cui tutti i suoi Stati Membri l'hanno denunciata.

3. La denuncia della presente Convenzione in virtù del paragrafo 1 del presente articolo comporta inoltre la denuncia di ogni protocollo aggiuntivo.

Articolo 41

Depositario e lingua

1. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite è nominato depositario della presente Convenzione.

2. L'originale della presente Convenzione, di cui i testi in lingua araba, cinese, inglese, francese, russa e spagnola fanno ugualmente fede, viene depositato presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite.

In fede di ciò, i sottoscritti plenipotenziari, all'uopo debitamente autorizzati dai rispettivi Governi, hanno sottoscritto la presente Convenzione.

11. Convenzione sulla corruzione (Merida, 2003)

CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SULLA CORRUZIONE

Preambolo

Gli Stati Parte alla presente Convenzione,

Preoccupati dalla gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto,

Preoccupati anche dai nessi esistenti tra la corruzione ed altre forme di criminalità, in particolare la criminalità organizzata e la criminalità economica, compreso il riciclaggio di denaro,

Preoccupati inoltre dai casi di corruzione relativi a considerevoli quantità di beni, i quali possono rappresentare una parte sostanziale delle risorse degli Stati, e che minacciano la stabilità politica e lo sviluppo sostenibile di tali Stati,

Convinti che la corruzione non sia più una questione locale, ma un fenomeno transnazionale che colpisce tutte le società e tutte le economie, ciò che rende la cooperazione internazionale essenziale per prevenire e stroncare tale corruzione,

Convinti anche che un approccio globale e multidisciplinare sia necessario per prevenire e combattere efficacemente la corruzione,

Convinti inoltre che l'offerta di assistenza tecnica possa notevolmente contribuire a mettere gli Stati maggiormente in grado, anche mediante il potenziamento delle capacità e delle istituzioni, di prevenire e combattere efficacemente la corruzione,

Convinti che l'acquisizione illecita di patrimoni personali possa essere particolarmente pregiudizievole per le istituzioni democratiche, le economie nazionali e lo stato di diritto,

Determinati a prevenire, individuare e scoraggiare in modo più efficace i trasferimenti internazionali di beni illecitamente acquisiti e a potenziare la cooperazione internazionale per il recupero di beni,

Riconoscendo i principi fondamentali del rispetto delle garanzie previste dalla legge nei procedimenti penali e nei procedimenti civili o amministrativi concernenti il riconoscimenti di diritti di proprietà,

Avendo a mente che spetta a tutti gli Stati prevenire e sradicare la corruzione e che questi ultimi devono cooperare tra loro, con il sostegno e la partecipazione di persone e gruppi non appartenenti al settore pubblico, quali la società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone, affinché i loro sforzi in tale settore siano efficaci,

Avendo inoltre a mente i principi di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, di equità, di responsabilità e di uguaglianza dinnanzi alla legge e la necessità di salvaguardare l'integrità e di favorire la cultura del rifiuto della corruzione,

Congratulandosi per i lavori svolti dalla Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale e dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga ed il crimine al fine di prevenire e combattere la corruzione,

Ricordando i lavori svolti in tale settore da altre organizzazioni internazionali e regionali, in particolare le attività del Consiglio di cooperazione doganale (chiamato anche Organizzazione mondiale delle dogane), del Consiglio d'Europa, della Lega degli Stati Arabi, dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, dell'Organizzazione degli Stati americani, dell'Unione africana e dell'Unione europea,

Prendendo atto con soddisfazione degli strumenti multilaterali volti a prevenire e combattere la corruzione quali, tra gli altri, la Convenzione interamericana contro la corruzione, adottata dall'Organizzazione degli Stati americani il 29 marzo 1996, la Convenzione sulla lotta alla corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 26 maggio 1997, la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, adottata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico il 21 novembre 1997, la Convenzione penale sulla corruzione, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 27 gennaio 1999, la Convenzione civile sulla corruzione, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1999, e la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla corruzione, adottata dai capi di Stato e di governo dell'Unione africana il 12 luglio 2003.

Rallegrandosi dell'entrata in vigore, il 29 settembre 2003, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata,

Hanno convenuto quanto segue:

Titolo I

Disposizioni generali

Articolo 1

Oggetto

La presente Convenzione ha per oggetto:

a) La promozione ed il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace ;

b) la promozione, l'agevolazione ed il sostegno della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica ai fini della prevenzione della corruzione e della lotta a quest'ultima, compreso il recupero di beni;

c) La promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici.

Articolo 2

Terminologia

Ai fini della presente Convenzione :

a) Si intende per "pubblico ufficiale": i) qualsiasi persona la quale detenga un mandato legislativo, esecutivo, amministrativo o giudiziario di uno Stato Parte, che essa sia stata nominata o eletta, a titolo permanente o temporaneo, che essa sia remunerata o non remunerata, e qualunque sia il suo livello gerarchico; ii) qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione, anche per un organismo pubblico od una pubblica impresa, o che fornisca un pubblico servizio, così come tali termini sono definiti dal diritto interno dello Stato Parte e applicati nel ramo pertinente del diritto di tale Stato; iii) ogni altra persona definita quale " pubblico ufficiale " nel diritto interno di uno Stato Parte. Tuttavia, ai fini di alcune misure specifiche previste nel Titolo II della presente Convenzione, si può intendere per "pubblico ufficiale" qualsiasi persona la quale eserciti una pubblica funzione o fornisca un pubblico servizio, così come tali termini sono definiti dal diritto interno dello Stato Parte e applicati nel ramo pertinente del diritto di tale Stato;

b) Si intende per "pubblico ufficiale straniero" qualsiasi persona la quale detenga un mandato legislativo, esecutivo, amministrativo o giudiziario di un paese estero, che essa sia stata nominata o eletta ; e qualsiasi persona la quale eserciti una pubblica funzione per un paese estero, anche per un pubblico organismo o per una pubblica impresa;

c) Si intende per "funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica" un funzionario internazionale od ogni altra persona autorizzata da tale organizzazione ad agire in suo nome;

d) Si intende per "beni" tutti i tipi di beni, materiali o immateriali, mobili o immobili, tangibili od intangibili, nonché gli atti giuridici o documenti attestanti la proprietà di tali beni od i diritti relativi;

e) Si intende per "proventi del crimine" qualsiasi bene proveniente dalla commissione di un reato od ottenuto, direttamente od indirettamente, dalla commissione di un reato;

f) Si intende per "congelamento" o "sequestro" il divieto temporaneo di trasferimento, conversione, disposizione o movimento di beni, od il fatto di assumere temporaneamente la custodia od il controllo di beni per decisione di un tribunale o di un'altra autorità competente;

g) Si intende per "confisca" lo spossessamento permanente di beni per decisione di un tribunale o di un'altra autorità competente ;

h) Si intende per "reato presupposto" ogni reato a seguito del quale si generano proventi suscettibili di divenire oggetto del reato definito all'articolo 23 della

presente Convenzione;

i) Si intende per "consegna sorvegliata" il metodo consistente nel permettere l'uscita dal territorio, il passaggio attraverso il territorio, o l'entrata nel territorio di uno o più Stati, di spedizioni illecite o sospette, con la conoscenza e sotto il controllo delle autorità competenti di tali Stati, al fine di indagare su un reato e di identificare le persone coinvolte nella sua commissione.

Articolo 3

Campo d'applicazione

1. La presente Convenzione si applica, conformemente alle sue disposizioni, alla prevenzione, alle indagini ed ai procedimenti concernenti la corruzione nonché al congelamento, al sequestro, alla confisca ed alla restituzione dei proventi dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione.

2. Ai fini dell'applicazione della presente Convenzione, non è necessario, salvo disposizione contraria di quest'ultima, che i reati ivi indicati causino un danno od un pregiudizio patrimoniale allo Stato.

Articolo 4

Protezione della sovranità

1 . Gli Stati Parte adempiono i propri obblighi ai sensi della presente Convenzione in modo compatibile con i principi di uguaglianza sovrana e di integrità territoriale degli Stati e con quello di non intervento negli affari interni di altri Stati.

2. Nessuna disposizione della presente Convenzione abilita uno Stato Parte ad esercitare nel territorio di un altro Stato una competenza e delle funzioni esclusivamente riservate alle autorità di tale altro Stato dal suo diritto intero.

Titolo II

Misure preventive

Articolo 5

Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione

1. Ciascuno Stato Parte elabora e applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità.

2. Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione.

3. Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di valutare periodicamente gli strumenti giuridici e le misure amministrative pertinenti al fine di determinare se tali strumenti e misure sono adeguati a prevenire e combattere la corruzione.

4. Gli Stati Parte, quando necessario e conformemente ai principi fondamentali del

loro sistema giuridico, collaborano gli uni con gli altri e con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti nella promozione e nella messa a punto delle misure di cui al presente articolo. Nell'ambito di tale collaborazione, essi possono partecipare a programmi e progetti internazionali volti a prevenire la corruzione.

Articolo 6

Organo od organi di prevenzione della corruzione

1. Ciascuno Stato Parte assicura, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione mediante mezzi quali:

a) L'applicazione delle politiche di cui all'articolo 5 della presente Convenzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione;

b) L'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione.

2. Ogni Stati Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, concede all'organo od agli organi di cui al paragrafo 1 del presente articolo, l'indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza. Le risorse materiali ed il personale specializzato necessari, nonché la formazione di cui tale personale può avere bisogno per esercitare le sue funzioni, dovrebbero essere loro forniti.

3. Ciascuno Stato Parte comunica al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il nome e l'indirizzo dell'autorità o delle autorità suscettibili di aiutare altri Stati Parte a mettere a punto ed applicare misure specifiche di prevenzione della corruzione.

Articolo 7

Settore pubblico

1. Ciascuno Stato Parte si adopera, se del caso e conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, al fine di adottare, mantenere e rafforzare dei sistemi di reclutamento, assunzione, fidelizzazione, promozione e pensionamento dei funzionari e, se del caso, degli altri pubblici ufficiali non eletti, che:

a) Vertano sui principi di efficacia e di trasparenza e su criteri obiettivi quali il merito, l'equità e l'attitudine;

b) Comportino procedure appropriate per selezionare e formare le persone chiamate ad occuparsi di posti pubblici ritenuti essere particolarmente esposti alla corruzione e, se del caso, per assicurare una rotazione di tali posti;

c) Favoriscano una remunerazione adeguata e delle tabelle salariali eque, tenuto conto del livello di sviluppo economico dello Stato Parte ;

d) Favoriscano l'offerta di programmi di educazione e di formazione che permettano loro di adempiere le proprie funzioni in modo corretto, onorevole ed adeguato e permettano loro di beneficiare di una formazione specializzata appropriata che li

sensibilizzi maggiormente ai rischi di corruzione inerenti all'esercizio delle loro funzioni. Tali programmi possono fare riferimento ai codici o norme di condotta applicabili.

2. Ciascuno Stato Parte esamina inoltre l'adozione di misure legislative ed amministrative appropriate, compatibili con gli obiettivi della presente Convenzione e conformi ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di stabilire i criteri per la candidatura e l'elezione ad un pubblico mandato.

3. Ciascuno Stato Parte prevede inoltre l'adozione di misure legislative ed amministrative appropriate, compatibili con gli obiettivi della presente Convenzione e conformi ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di accrescere la trasparenza del finanziamento delle candidature ad un pubblico mandato elettivo e, se del caso, del finanziamento dei partiti politici.

4. Ciascuno stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse.

Articolo 8

Codice di condotta dei pubblici ufficiali

1. Ai fini della lotta alla corruzione, ciascuno Stato Parte incoraggia in particolare l'integrità, l'onestà e la responsabilità dei propri pubblici ufficiali, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico.

2. In particolare, ciascuno Stato Parte si adopera al fine di applicare, nell'ambito dei propri sistemi istituzionale e giuridico, codici o norme di condotta per un esercizio corretto, onorevole ed adeguato delle pubbliche funzioni.

3. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo, ciascuno Stato Parte prende atto, se del caso e conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle iniziative pertinenti di organizzazioni regionali, interregionali e multilaterali, quali il Codice internazionale di condotta dei funzionari pubblici allegato alla risoluzione 51/59 dell'Assemblea generale, in data 12 dicembre 1996.

4. Ciascuno Stato Parte esamina inoltre, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, l'attuazione di misure e sistemi tali da facilitare la segnalazione, da parte dei pubblici ufficiali alle autorità competenti, degli atti di corruzione di cui essi sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

5. Ciascuno Stato Parte si adopera, se del caso e conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di attuare misure e sistemi che obblighino i pubblici ufficiali a dichiarare alle autorità competenti, in particolare, ogni loro attività esterna, impiego, investimento, bene ed ogni dono o vantaggio sostanziale dal quale potrebbe risultare un conflitto di interessi con le loro funzioni di pubblico ufficiale.

6. Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, di misure disciplinari od altre misure nei confronti dei

pubblici ufficiali che violano i codici o le norme istituite in virtù del presente articolo.

Articolo 9

Stipulazione di appalti pubblici e gestione delle finanze pubbliche

1. Ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, prende le misure necessarie per creare sistemi appropriati di stipulazione degli appalti pubblici che siano basati sulla trasparenza, la concorrenza e su criteri obiettivi per l'assunzione delle decisioni e che siano efficaci, inter alia, per prevenire la corruzione. Tali sistemi, per l'applicazione dei quali dei valori soglia possono essere presi in considerazione, prevedono in particolare:

a) La diffusione pubblica di informazioni concernenti le procedure di stipulazione degli appalti ed i contratti di appalto, compresa ogni informazione sulle gare d'appalto ed ogni informazione pertinente sull'attribuzione degli appalti, concedendo ai potenziali offerenti il tempo necessario per preparare e presentare la loro offerta ;

b) La definizione preventiva delle condizioni di partecipazione, compresi i criteri di selezione e di attribuzione e le regole delle gare d'appalto nonché la loro pubblicazione ;

c) L'utilizzazione di criteri obiettivi e predeterminati per l'assunzione delle decisioni concernenti la stipulazione di appalti pubblici, al fine di facilitare la successiva verifica della corretta applicazione delle regole o procedure;

d) Un sistema di ricorso interno efficace, comprendente un sistema di appello efficace che garantisca l'esercizio dei mezzi di ricorso in caso di inosservanza delle regole o procedure stabilite conformemente al presente paragrafo;

e) Se del caso, una serie di misure volte a disciplinare le questioni riguardanti il personale incaricato della stipulazione degli appalti, quali una dichiarazione d'interesse per alcuni appalti pubblici, le procedure per la selezione di detto personale ed i requisiti in materia di formazione.

2. Ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, prende le misure appropriate al fine di promuovere la trasparenza e la responsabilità nella gestione delle finanze pubbliche. Tali misure comprendono in particolare:

a) Le procedure per l'adozione del bilancio nazionale;

b) La comunicazione tempestiva delle entrate e delle uscite ;

c) Un sistema di norme in materia di contabilità e di revisione dei conti, e di controllo di secondo livello;

d) Dei sistemi efficaci di gestione dei rischi e di controllo interno ; e

e) Se del caso, delle misure correttive in caso di inosservanza dei requisiti stabiliti nel presente paragrafo.

3. Ciascuno Stato Parte prende, conformemente ai principi fondamentali del proprio

diritto interno, prende le misure civili ed amministrative necessarie per preservare l'integrità dei libri e delle registrazioni contabili, dei rendiconti finanziari o di ogni altro documento concernente le entrate e le uscite pubbliche e per impedirne la falsificazione.

Articolo 10

Informazione del pubblico

Tenuto conto della necessità di lottare contro la corruzione, ciascuno Stato Parte prende, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, le misure necessarie al fine di accrescere la trasparenza della propria pubblica amministrazione, anche per quanto concerne, se del caso, la propria organizzazione, il proprio funzionamento ed i propri processi decisionali. Tali misure possono includere in particolare:

a) L'adozione di procedure o regolamenti che permettano agli utenti di ottenere, se del caso, informazioni sull'organizzazione, il funzionamento ed i processi decisionali della pubblica amministrazione nonché, tenuto debito conto della protezione della vita privata e dei dati personali, sulle decisioni ed atti giuridici che li riguardano;

b) La semplificazione, se del caso, delle procedure amministrative al fine di facilitare l'accesso degli utenti alle autorità decisionali competenti; e

c) La pubblicazione d'informazioni, comprese eventuali relazioni periodiche sui rischi di corruzione presenti nella propria pubblica amministrazione;

Articolo 11

Misure concernenti i giudici ed i servizi inquirenti

1. Tenuto conto dell'indipendenza dei magistrati e del loro ruolo cruciale nella lotta alla corruzione, ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, prende le misure necessarie al fine di rafforzare la loro integrità e prevenire ogni possibilità di corromperli, fatta salva la loro indipendenza. Tali misure possono comprendere regole concernenti il loro comportamento.

2. Misure aventi lo stesso scopo di quelle prese in applicazione del paragrafo 1 del presente articolo potranno essere istituite ed applicate presso i servizi inquirenti negli Stati Parte in cui tali servizi formano un corpo distinto, ma godono di un'indipendenza simile a quella dei giudici.

Articolo 12

Settore privato

1. Ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure necessarie al fine di prevenire la corruzione che coinvolge il settore privato, rafforzare le norme in materia di contabilità e di revisione dei conti e, se del caso, prevedere delle sanzioni civili, amministrative o penali efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di inosservanza di tali misure.

2. Le misure volte al raggiungimento di tali obiettivi possono includere in

particolare:

a) La promozione della cooperazione tra i servizi di individuazione e di repressione e gli enti privati interessati;

b) La promozione e l'elaborazione di norme e procedure volte a preservare l'integrità degli enti privati interessati, e anche di codici di condotta affinché le imprese e tutte le professioni interessate esercitino le loro attività in modo corretto, onorevole ed adeguato, al fine di prevenire i conflitti d'interesse e promuovere l'uso di buone pratiche commerciali tra le imprese e nelle loro relazioni contrattuali con lo Stato;

c) La promozione della trasparenza tra gli enti privati ricorrendo, se del caso, a misure concernenti l'identità delle persone fisiche e giuridiche che partecipano alla costituzione e gestione delle società;

d) La prevenzione dell'uso improprio delle procedure di regolamentazione degli enti privati, comprese le procedure concernenti le sovvenzioni e le licenze concesse dalle pubbliche autorità per attività commerciali;

e) La prevenzione dei conflitti d'interesse mediante l'imposizione, se del caso e per un periodo ragionevole, di restrizioni all'esercizio di attività professionali da parte di ex pubblici ufficiali e all'impiego, da parte del settore privato, di pubblici ufficiali dopo le loro dimissioni od il loro pensionamento, quando dette attività o detto impiego sono direttamente collegati alle funzioni che tali ex pubblici ufficiali esercitavano o supervisionavano durante il loro mandato;

f) L'assicurazione che le imprese private, tenuto conto della loro struttura e dimensione, abbiano revisioni contabili interne sufficienti per facilitare la prevenzione e l'individuazione degli atti di corruzione e che i conti ed i necessari rendiconti finanziari di tali imprese private siano sottoposti a procedure appropriate di revisione dei conti e di certificazione.

3. Al fine di prevenire la corruzione, ciascuno Stato Parte, conformemente alle proprie leggi e regolamenti interni concernenti la tenuta dei libri e delle registrazioni contabili, la pubblicazione d'informazioni sui rendiconti finanziari e le norme di contabilità e di revisione dei conti, prende le misure necessarie per proibire che i seguenti atti siano compiuti al fine di commettere uno qualsiasi dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione:

a) La tenuta di conti fuori libro;

b) Le operazioni fuori libro o insufficientemente identificate;

c) La registrazione di spese inesistenti;

d) La registrazione di elementi del passivo il cui oggetto non è correttamente identificato;

e) L'utilizzazione di documenti falsi; e

f) La distruzione intenzionale di documenti contabili prima di quanto previsto dalla legge.

4. Ciascuno Stato Parte rifiuta la deducibilità fiscale delle spese che costituiscono delle tangenti, il cui versamento è uno degli elementi costitutivi dei reati stabiliti conformemente agli articoli 15 e 16 della presente Convenzione e, se del caso, delle altre spese sostenute ai fini di corruzione.

Articolo 13

Partecipazione della società

1. Ciascuno Stato Parte, nei limiti dei propri mezzi e conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure appropriate volte a favorire la partecipazione attiva, nella prevenzione della corruzione e nella lotta contro tale fenomeno, di persone e di gruppi non appartenenti al settore pubblico, quali la società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone, misure volte inoltre a sensibilizzare maggiormente il pubblico sull'esistenza, le cause e la gravità della corruzione e sulla minaccia che questa rappresenta. Tale partecipazione dovrebbe essere rafforzata mediante misure consistenti in particolare nel:

a) Accrescere la trasparenza dei processi decisionali e promuovere la partecipazione del pubblico a tali processi;

b) Assicurare l'accesso effettivo del pubblico all'informazione;

c) Intraprendere delle attività d'informazione del pubblico che lo incoraggino a non tollerare la corruzione, nonché dei programmi di educazione del pubblico, in particolare presso le scuole e le università;

d) Rispettare, promuovere e proteggere la libertà di ricercare, ricevere, pubblicare e diffondere informazioni concernenti la corruzione. Tale libertà può essere sottoposta ad alcune condizioni, le quali devono tuttavia essere prescritte dalla legge e necessarie:

i) Al rispetto dei diritti o della reputazione altrui;

ii) Alla protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, o della pubblica sanità e moralità.

2. Ciascuno Stato Parte prende le misure appropriate al fine di assicurare che gli organi di prevenzione della corruzione competenti menzionati nella presente Convenzione siano noti al pubblico e si adopera affinché tali organi siano accessibili, se del caso, cosicché i fatti suscettibili di essere considerati costitutivi di un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione possano essere loro segnalati, anche in forma anonima.

Articolo 14

Misure volte a prevenire il riciclaggio di denaro

1. Ciascuno Stato Parte:

a) Istituisce un regime interno completo di regolamentazione e di controllo delle banche e degli istituti finanziari non bancari, comprese le persone fisiche o giuridiche che forniscono servizi formali od informali di trasmissione di fondi o di valori

nonché, se del caso, degli altri enti particolarmente esposti al riciclaggio di denaro, nei limiti della propria competenza, al fine di scoraggiare e di individuare ogni forma di riciclaggio di denaro. Tale regime pone l'accento sui requisiti in materia di identificazione dei clienti e, se del caso, degli aventi diritto economici, di registrazione delle operazioni e di dichiarazione delle operazioni sospette;

b) Si assicura, fatto salvo l'articolo 46 della presente Convenzione, che le autorità amministrative, di regolamentazione, di individuazione e di repressione e le altre autorità incaricate della lotta al riciclaggio di denaro (comprese, nei casi in cui il proprio diritto interno lo prevede, le autorità giudiziarie) siano in grado di cooperare e di scambiarsi informazioni al livello nazionale ed internazionale, alle condizioni definite dal proprio diritto interno e, a tale fine, esamina la creazione di un servizio d'informazione finanziaria che funga da centro nazionale di raccolta, di analisi e di diffusione di informazioni concernenti eventuali operazioni di riciclaggio di denaro.

2. Gli Stati Parte esaminano l'attuazione di misure realizzabili di individuazione e monitoraggio del movimento transfrontaliero di numerario e di titoli negoziabili appropriati, fatte salve le garanzie volte ad assicurare l'uso corretto delle informazioni e senza ostacolare in alcun modo la circolazione dei capitali leciti. Si può far obbligo in particolare ai privati e alle imprese di segnalare i trasferimenti transfrontalieri di quantità importanti di numerario e di titoli negoziabili appropriati.

3. Gli Stati Parte considerano l'attuazione di misure appropriate e realizzabili al fine di esigere dagli istituti finanziari, comprese le società di trasferimenti di fondi:

a) Che registrino informazioni esatte e utili sull'ordinante nei moduli e nei messaggi concernenti il trasferimento elettronico di fondi;

b) Che conservino tali informazioni lungo l'intera catena del pagamento; e

c) Che esercitino una maggiore sorveglianza sui trasferimenti di fondi non accompagnati da informazioni complete sull'ordinante.

4. Quando istituiscono un regime interno di regolamentazione e di controllo in virtù del presente articolo, e fatto salvo ogni altro articolo della presente Convenzione, gli Stati Parte sono invitati ad ispirarsi alle iniziative pertinenti prese dalle organizzazioni regionali, interregionali e multilaterali nella lotta al riciclaggio di denaro.

5. Gli Stati Parte si adoperano al fine di sviluppare e promuovere la cooperazione mondiale, regionale, subregionale e bilaterale tra le autorità giudiziarie, i servizi di individuazione e di repressione e le autorità di regolamentazione finanziaria al fine di lottare contro il riciclaggio di denaro.

Titolo III.

Incriminazione, individuazione e repressione

Articolo 15

Corruzione di pubblici ufficiali nazionali

Ciascuno Stato Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente:

a) Al fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali;

b) Al fatto per un pubblico ufficiale di sollecitare od accettare, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali.

Articolo 16

Corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche

1. Ciascuno Stato Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente, al fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale straniero o ad un funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali, al fine di ottenere o conservare un'attività commerciale od un altro indebito vantaggio in relazione ad attività di commercio internazionale.

2. Ciascuno Stato Parte considera l'adozione di misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente, al fatto, per un pubblico ufficiale straniero od un funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica, di sollecitare o di accettare, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali.

Articolo 17

Sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale

Ciascuno Stato Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente, alla sottrazione, all'appropriazione indebita o ad un altro uso illecito, da parte di un pubblico ufficiale, a suo vantaggio o a vantaggio di un'altra persona o entità, di qualsiasi bene, fondo o valore pubblico o privato o di ogni altra cosa di valore che sia stata a lui affidata in virtù delle sue funzioni.

Articolo 18

Millantato credito

Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione di misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando tali atti sono stati commessi intenzionalmente:

a) Al 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;

b) Al fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o di accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per se 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.

Articolo 19

Abuso d'ufficio

Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità.

Articolo 20

Arricchimento illecito

Fatta salva la propria costituzione ed i principi fondamentali del proprio sistema giuridico, ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, all'arricchimento illecito, ossia un aumento sostanziale dei beni di un pubblico ufficiale che quest'ultimo non può ragionevolmente giustificare rispetto ai suoi redditi legittimi.

Articolo 21

Corruzione nel settore privato

Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali:

a) Al fatto di promettere, offrire o concedere, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio ad ogni persona che diriga un'entità del settore privato o lavori per tale entità, a qualunque titolo, per se o per un'altra persona, affinché, in violazione dei propri doveri, essa compia o si astenga dal compiere un atto;

b) Al fatto, per qualsiasi persona che diriga un'entità del settore privato o che lavori per tale entità, a qualsiasi titolo, di sollecitare od accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, per se o per un'altra persona, al fine di compiere o di astenersi dal compiere un atto in violazione dei propri doveri.

Articolo 22

Sottrazione di beni nel settore privato

Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali, alla sottrazione da parte di una persona che dirige un'entità del settore privato o lavora per tale entità, a qualsiasi titolo, di ogni bene, fondo o valore privato o di ogni altra cosa di valore che sia stata a lei affidata in virtù delle sue funzioni.

Articolo 23

Riciclaggio dei proventi del crimine

1. Ciascuno Stato Parte adotta, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente :

a) i) Alla conversione od al trasferimento di beni, essendo l'autore di tali atti consapevole che i beni costituiscono i proventi del crimine, al fine di dissimulare o mascherare l'origine illecita di detti beni o di aiutare qualsiasi persona coinvolta nella commissione del reato presupposto a sottrarsi alle conseguenze giuridiche dei propri atti;

ii) Alla dissimulazione o al mascheramento della vera natura, dell'origine, dell'ubicazione, della disposizione, del movimento o della proprietà di beni o dei relativi diritti, essendo l'autore di tali atti consapevole che detti beni costituiscono i proventi del crimine;

b) Fatti salvi i concetti fondamentali del proprio sistema giuridico:

i) All'acquisizione, alla detenzione o all'utilizzazione di beni quando colui che li acquisisce, detiene od utilizza sa, al momento in cui li riceve, che essi costituiscono i proventi del crimine;

ii) Alla partecipazione ad uno dei reati stabiliti conformemente al presente articolo o ad ogni associazione, intesa, tentativo o complicità consistente nel fornire assistenza, aiuto o consigli ai fini della sua commissione.

2. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 1 del presente articolo:

a) Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di applicare il paragrafo 1 del presente articolo alla più ampia gamma possibile di reati presupposti;

b) Ciascuno Stato Parte include nei reati presupposti al minimo una gamma completa di illeciti penali stabiliti conformemente alla presente Convenzione;

c) Ai fini del comma b) di cui sopra, i reati presupposti includono i reati commessi

all'interno e all'esterno del territorio rientrante nella competenza dello Stato Parte in questione. Tuttavia, un reato commesso all'esterno del territorio rientrante nella competenza di uno Stato Parte costituisce un reato presupposto solo quando l'atto corrispondente è un illecito penale per il diritto interno dello Stato in cui è stato commesso e costituirebbe un illecito penale per il diritto interno dello Stato Parte che applica il presente articolo se fosse stato commesso sul suo territorio;

d) Ciascuno Stato Parte consegna al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite una copia delle proprie leggi che danno effetto al presente articolo nonché di ogni modifica successivamente apportata a tali leggi o una descrizione di tali leggi e delle ulteriori modifiche;

e) Quando i principi fondamentali del diritto interno di uno Stato Parte lo richiedono, si può disporre che i reati enunciati al paragrafo 1 del presente articolo non si applichino alle persone che hanno commesso il reato presupposto.

Articolo 24

Ricettazione

Fatte salve le disposizioni dell'articolo 23 della presente Convenzione, ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente dopo la commissione di uno qualsiasi dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione senza che vi sia stata partecipazione a detti reati, al fatto di dissimulare o di trattenere in modo continuato dei beni sapendo che detti beni provengono da uno qualsiasi dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione.

Articolo 25

Ostacolo al buon funzionamento della giustizia

Ciascuno Stato Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente:

a) Al fatto di ricorrere alla forza fisica, a minacce o all'intimidazione o di promettere, offrire o concedere un indebito vantaggio per ottenere una falsa testimonianza od impedire una testimonianza o la presentazione di elementi probatori in un procedimento in relazione alla commissione di reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione;

b) Al fatto di ricorrere alla forza fisica, a minacce o all'intimidazione per impedire ad un funzionario della giustizia o dei servizi di individuazione e di repressione di esercitare i doveri della loro carica in relazione alla commissione di reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione. Nulla nel presente comma pregiudica il diritto degli Stati Parte di disporre di una legislazione destinata a proteggere altre categorie di pubblici ufficiali.

Articolo 26

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato Parte adotta le misure necessarie, conformemente ai propri principi giuridici, al fine di stabilire la responsabilità delle persone giuridiche che partecipano ai reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione.

2. Fatti salvi i principi giuridici dello Stato Parte, la responsabilità delle persone giuridiche può essere penale, civile o amministrativa.

3. Tale responsabilità non pregiudica la responsabilità penale delle persone fisiche che hanno commesso i reati.

4. Ciascuno Stato Parte assicura, in particolare, che le persone giuridiche ritenute responsabili conformemente al presente articolo siano oggetto di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive di natura penale o non penale, comprese le sanzioni pecuniarie.

Articolo 27

Partecipazione e tentativo

1. Ogni Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, conformemente al proprio diritto intero, al fatto di partecipare a qualunque titolo, ad esempio come complice, assistente od istigatore, ad un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione.

2. Ciascuno Stato Parte può adottare le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, conformemente al proprio diritto interno, al tentativo di commissione di un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione.

3. Ciascuno Stato Parte può adottare le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, conformemente al proprio diritto interno, alla preparazione di un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione.

Articolo 28

La conoscenza, l’intenzione e la motivazione in quanto elementi di un reato

La conoscenza, l’intenzione o la motivazione necessarie in quanto elementi di un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione possono essere dedotte da circostanze fattuali obiettive.

Articolo 29

Prescrizione

Se del caso, ciascuno Stato Parte fissa, nell’ambito del proprio diritto interno, un lungo termine di prescrizione entro il quale i procedimenti possono essere avviati per uno dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione e fissa un termine più lungo o sospende la prescrizione quando il presunto autore del reato si è sottratto alla giustizia.

Articolo 30

Procedimenti giudiziari, decisione e sanzioni

1. Ciascuno Stato Parte rende la commissione di un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione passibile di sanzioni che tengano conto della gravità di tale reato.

2. Ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie al fine di stabilire o mantenere, conformemente al proprio sistema giuridico e ai propri principi costituzionali, un equilibrio appropriato tra ogni immunità o privilegio giurisdizionale concesso ai propri pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, e la possibilità, se necessario, di ricercare, perseguire e giudicare effettivamente i reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione.

3. Ciascuno Stato Parte si adopera affinché ogni potere giudiziario discrezionale conferito dal proprio diritto interno e concernente i procedimenti giudiziari avviati contro le persone per i reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione sia esercitato in modo tale da ottimizzare l'efficacia di misure di individuazione e di repressione di tali reati, tenuto debito conto della necessità di esercitare un effetto dissuasivo per quanto concerne la loro commissione.

4. Relativamente ai reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione, ciascuno Stato Parte prende misure appropriate, conformemente al proprio diritto interno e tenuto debito conto dei diritti di difesa, affinché le condizioni alle quali sono subordinate le decisioni di scarcerazione in attesa di giudizio o di appello tengano conto della necessità di assicurare la presenza dell'imputato nell'ulteriore procedimento penale.

5. Ciascuno Stato Parte prende in considerazione la gravità dei reati interessati nell'esaminare l'eventualità di una liberazione anticipata o condizionale di persone riconosciute colpevoli di tali reati.

6. Ciascuno Stato Parte, compatibilmente con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico, esamina l'istituzione di procedure che permettano all'autorità competente, se del caso, di revocare, sospendere o trasferire un pubblico ufficiale accusato di un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione, avendo a mente il rispetto del principio della presunzione d'innocenza.

7. Quando la gravità del reato lo giustifica, ciascuno Stato Parte, compatibilmente con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico, esamina l'istituzione di procedure che permettano di interdire, con decisione giudiziaria od ogni altro mezzo appropriato, per una durata fissata dal proprio diritto interno, le persone riconosciute colpevoli dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione, dal diritto di:

a) Ricoprire un pubblico ufficio; e

b) Ricoprire una funzione in un'impresa della quale lo Stato è totalmente o parzialmente proprietario.

8. Il paragrafo 1 del presente articolo non pregiudica l'esercizio dei poteri disciplinari da parte delle autorità competenti nei confronti dei funzionari.

9. Nessuna disposizione della presente Convenzione pregiudica il principio secondo il quale la definizione dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione e dei mezzi giuridici di difesa applicabili o degli altri principi giuridici che disciplinano la legalità delle incriminazioni dipendono esclusivamente dal diritto interno di uno Stato Parte, principio per il quale detti reati sono perseguiti e puniti conformemente a tale diritto.

10. Gli Stati Parte si adoperano al fine di promuovere il reinserimento sociale delle persone riconosciute colpevoli dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione.

Articolo 31

Congelamento, sequestro e confisca

1. Ciascuno Stato Parte prende, nella maggiore misura possibile nell'ambito del proprio sistema giuridico interno, le misure necessarie per permettere la confisca:

a) Dei proventi del crimine provenienti da reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione o di beni il cui valore corrisponde a quello dei proventi;

b) Dei beni, materiali o altri strumenti utilizzati o destinati ad essere utilizzati per i reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione.

2. Ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie per permettere l'identificazione, la localizzazione il congelamento od il sequestro di quanto menzionato al paragrafo 1 del presente articolo ai fini di un'eventuale confisca.

3. Ciascuno Stato Parte adotta, conformemente al proprio diritto interno, le misure legislative e le altre misure necessarie per regolamentare l'amministrazione da parte delle autorità competenti dei beni congelati, sequestrati o confiscati di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo.

4. Se i proventi del crimine sono stati trasformati o convertiti, in parte od in tutto, in altri beni, questi ultimi possono essere oggetto delle misure di cui al presente articolo in luogo di detti proventi.

5. Se i proventi del crimine sono stati mischiati a beni legittimamente acquisiti, tali beni, fatto salvo ogni potere di congelamento o sequestro, sono confiscabili a concorrenza del valore stimato dei proventi che vi sono stati mischiati.

6. Le entrate o gli altri vantaggi tratti da tali proventi del crimine, dai beni nei quali i proventi sono stati trasformati o convertiti o dai beni ai quali i proventi sono stati mischiati possono inoltre essere oggetto delle misure di cui al presente articolo, allo stesso modo e nella stessa misura dei proventi del crimine.

7. Ai fini del presente articolo e dell'articolo 55 della presente Convenzione, ciascuno Stato Parte abilita i propri tribunali o le altre autorità competenti ad ordinare la produzione o il sequestro di documenti bancari, finanziari o commerciali. Uno Stato Parte non può invocare il segreto bancario per rifiutare di dare effetto alle disposizioni del presente paragrafo.

8. Gli Stati Parte possono esaminare la possibilità di esigere che l'autore di un reato dimostri l'origine lecita dei presunti proventi del crimine o di altri beni confiscabili, nella misura in cui tale esigenza è conforme ai principi fondamentali del loro diritto interno ed alla natura dei procedimenti giudiziari e di altri procedimenti.

9. L'interpretazione delle disposizioni del presente articolo non deve in alcun caso pregiudicare i diritti di terzi in buona fede.

10. Nessuna disposizione del presente articolo pregiudica il principio secondo il quale le misure alle quali detto articolo si riferisce sono definite ed eseguite conformemente alle disposizioni del diritto interno di ciascuno Stato Parte e fatte salve queste ultime.

Articolo 32

Protezione dei testimoni, dei periti e delle parti lese

1. Ciascuno Stato Parte prende, conformemente al proprio sistema giuridico interno e nei limiti dei propri mezzi, le misure appropriate per assicurare una protezione efficace da eventuali atti di rappresaglia o di intimidazione ai testimoni e periti che depongono in relazione a reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione e, se del caso, ai loro parenti ed altre persone loro vicine.

2. Le misure previste al paragrafo 1 del presente articolo possono consistere in particolare, fatti salvi i diritti del difensore, compreso il diritto ad un regolare processo:

a) Nello stabilire, per la protezione fisica di tali persone, procedimenti volti in particolare, secondo le esigenze e nella misura del possibile, a fornire loro un nuovo domicilio ed a permettere, se del caso, che le informazioni concernenti la loro identità ed il luogo in cui esse si trovano non siano divulgate o che la loro divulgazione sia limitata;

b) Nel prevedere norme probatorie che permettano ai testimoni e periti di deporre in modo tale da garantire la loro sicurezza, autorizzandoli in particolare a deporre ricorrendo a tecniche di comunicazione quali i collegamenti video o ad altri mezzi adeguati.

3. Gli Stati Parte esaminano la possibilità di concludere accordi od intese con altri Stati al fine di fornire un nuovo domicilio alle persone menzionate al paragrafo 1 del presente articolo.

4. Le disposizioni del presente articolo si applicano inoltre alle parti lese quando esse sono testimoni.

5. Ciascuno Stato Parte, fatto salvo il proprio diritto interno, si adopera affinché i pareri e le preoccupazioni delle parti lese siano presentati e considerati nelle fasi appropriate di un procedimento penale avviato contro gli autori di un reato in un modo tale da non pregiudicare i diritti di difesa.

Articolo 33

Protezione delle persone che comunicano informazioni

Ciascuno Stato Parte esamina la possibilità di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione.

Articolo 34

Conseguenze degli atti di corruzione

Tenuto debito conto dei diritti di terzi acquisiti in buona fede, ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure volte a combattere le conseguenze della corruzione. In tale prospettiva, gli Stati Parte possono considerare la corruzione come un fattore pertinente in un procedimento giudiziario per decidere l'annullamento o la rescissione di un contratto, il ritiro di una concessione o di ogni altro atto giuridico analogo o per prendere ogni misura correttiva.

Articolo 35

Riparazione del danno

Ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie, conformemente ai principi del proprio diritto interno, al fine di dare alle entità o persone che hanno subito un danno in conseguenza ad un atto di corruzione il diritto di avviare un procedimento legale nei confronti dei responsabili di detto danno al fine di ottenere una riparazione.

Articolo 36

Autorità specializzate

Ciascuno Stato Parte assicura l'esistenza, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, di uno o più organi o persone specializzate nella lotta alla corruzione mediante attività di individuazione e repressione. Tale o tali organismi o persone si vedono garantire l'indipendenza necessaria, conformemente ai principi fondamentali del sistema giuridico dello Stato Parte, per potere esercitare le proprie funzioni efficacemente ed al riparo da ogni indebita influenza. Tali persone o il personale di detto o di detti organi dovrebbero avere la formazione e le risorse necessarie per esercitare le loro mansioni.

Articolo 37

Cooperazione con i servizi di individuazione e repressione della criminalità

1. Ciascuno Stato Parte prende le misure appropriate al fine di incoraggiare le persone che partecipano o hanno partecipato alla commissione di un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione a fornire alle autorità competenti informazioni utili ai fini dell'indagine e della ricerca di prove, nonché un aiuto fattuale e concreto che potrebbe contribuire a privare gli autori del reato dei proventi del crimine e a recuperare tali proventi.

2. Ciascuno Stato Parte esamina la possibilità di prevedere, nei casi appropriati, un alleggerimento della pena di cui è passibile un imputato che cooperi in modo sostanziale all'indagine o ai procedimenti relativi ad un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione.

3. Ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, esamina la possibilità di prevedere la concessione dell'immunità giudiziaria ad una persona che cooperi in modo sostanziale all'indagine od ai procedimenti relativi ad un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione.

4. La protezione di tali persone è assicurata, mutatis mutandis, come previsto dall'articolo 32 della presente Convenzione.

5. Quando una persona di cui al paragrafo 1 del presente articolo situata in uno Stato Parte può fornire una cooperazione sostanziale alle autorità competenti di un altro Stato Parte, gli Stati Parte interessati possono esaminare la possibilità di concludere accordi od intese, conformemente al loro diritto interno, concernenti la concessione eventuale del trattamento descritto ai paragrafi 2 e 3 del presente articolo da parte dell'altro Stato Parte.

Articolo 38

Cooperazione tra autorità nazionali

Ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie per incoraggiare, conformemente al proprio diritto interno, la cooperazione tra, da una parte, le proprie pubbliche autorità ed i propri pubblici ufficiali e, dall'altra, le proprie autorità incaricate delle indagini e dei procedimenti relativi ad illeciti penali. Tale cooperazione può consistere:

a) Per i primi nell'informare, di propria iniziativa, i secondi quando sussistono ragionevoli motivi per ritenere che uno dei reati stabiliti conformemente agli articoli 15, 21 e 23 della presente Convenzione sia stato commesso; o

b) Per i primi nel fornire ai secondi, dietro richiesta, tutte le informazioni necessarie.

Articolo 39

Cooperazione tra autorità nazionali e settore privato

1. Ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie per incoraggiare, conformemente al proprio diritto interno, la cooperazione tra le autorità nazionali incaricate delle indagini e dei procedimenti e le entità del settore privato, in particolare gli istituti finanziari, su questioni concernenti la commissione di reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione.

2. Ciascuno Stato Parte esamina la possibilità di incoraggiare i propri cittadini e le altre persone residenti abitualmente sul suo territorio a segnalare alle autorità nazionali incaricate delle indagini e dei procedimenti la commissione di un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione.

Articolo 40

Segreto bancario

Ciascuno Stato Parte assicura, in caso di indagini giudiziarie nazionali relative ai reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione, che il proprio sistema giuridico interno disponga di meccanismi appropriati per superare gli ostacoli che possono derivare dall'applicazione delle leggi sul segreto bancario.

Articolo 41

Precedenti giudiziari

Ciascuno Stato Parte può adottare le misure legislative o le altre misure necessarie per tenere conto, nelle condizioni e ai fini che ritiene appropriati, di ogni condanna della quale il presunto autore di un reato sarebbe stato precedentemente oggetto in un altro Stato, al fine di utilizzare tale informazione nell'ambito di un procedimento penale relativo ad un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione.

Articolo 42

Competenza

1. Ciascuno Stato Parte adotta le misure necessarie per stabilire la propria competenza sui reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione nei seguenti casi :

a) Quando il reato è commesso sul proprio territorio; o

b) Quando il reato è commesso a bordo di una nave battente la bandiera di tale Stato o a bordo di un velivolo immatricolato conformemente al suo diritto interno al momento in cui detto reato è stato commesso.

2. Fatto salvo l'articolo 4 della presente Convenzione, uno Stato Parte può inoltre stabilire la propria competenza su uno qualsiasi di tali reati nei seguenti casi:

a) Quando il reato è commesso nei confronti di uno dei suoi cittadini; o

b) Quando il reato è commesso da uno dei suoi cittadini o da una persona apolide residente abitualmente sul suo territorio; o

c) Quando il reato è uno di quelli stabiliti conformemente al comma b) ii) del paragrafo 1 dell'articolo 23 della presente Convenzione ed è commesso fuori del suo territorio ai fini della commissione, sul suo territorio, di un reato stabilito conformemente ai commi a) i) o ii) o b) i) del paragrafo 1 dell'articolo 23 della presente Convenzione; o

d) Quando il reato è commesso contro lo Stato Parte.

3. Ai fini dell'articolo 44 della presente Convenzione, ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie per stabilire la propria competenza sui reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione quando il presunto autore si trova sul suo territorio e lo Stato Parte non estrada tale persona per il solo motivo che essa è un suo cittadino.

4. Ciascuno Stato Parte può inoltre prendere le misure necessarie per stabilire la propria competenza sui reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione quando il presunto autore si trova sul suo territorio e lo Stato Parte non lo estrada.

5. Se uno Stato Parte il quale esercita la propria competenza in virtù del paragrafo 1 o 2 del presente articolo è stato avvisato, o ha in ogni modo appreso,che altri Stati Parte svolgono un'indagine o hanno avviato dei procedimenti od un procedimento giudiziario concernente lo stesso atto, le autorità competenti di tali Stati Parte si consultano, come più appropriato, per coordinare le loro azioni.

6. Fatte salve le norme di diritto internazionale generale, la presente Convenzione non esclude l'esercizio di ogni competenza penale stabilita da uno Stato Parte conformemente al proprio diritto interno.

Titolo IV

Cooperazione internazionale

Articolo 43

Cooperazione internazionale

1. Gli Stati Parte collaborano in materia penale conformemente agli articoli dal 44 al 50 della presente Convenzione. Se del caso e se compatibile con il loro ordinamento giuridico interno, gli Stati Parte prendono in considerazione l'assistenza reciproca in indagini ed in procedimenti in materia civile ed amministrativa riguardanti la corruzione.

2. In materia di cooperazione internazionale, quando la doppia incriminazione è considerata condizione, essa si ritiene soddisfatta se il comportamento che sta alla base del reato per il quale si chiede assistenza è un illecito penale ai sensi delle leggi di entrambi gli Stati Parte a prescindere dal fatto che le leggi dello Stato Parte richiesto collocano il reato entro la medesima categoria di reato o lo denominano con la stessa terminologia dello Stato Parte richiedente.

Articolo 44

Estradizione

1. Il presente articolo si applica ai reati previsti dalla presente Convenzione dove la persona oggetto della richiesta di estradizione è presente nel territorio dello Stato Parte richiesto, a condizione che il reato per il quale si richiede l'estradizione sia punibile ai sensi della legge interna sia dello Stato Parte richiedente che dello Stato Parte richiesto.

2. Nonostante le disposizioni del punto 1 del presente articolo, uno Stato Parte il cui ordinamento lo consenta può concedere l'estradizione di una persona per uno qualsiasi dei reati previsti dalla presente Convenzione che non sia punibile ai sensi della proprio ordinamento interno.

3. Se la richiesta di estradizione riguarda diversi singoli reati, di cui almeno uno da luogo a estradizione ai sensi del presente articolo e di cui alcuni non danno luogo a estradizione per il loro periodo di reclusione ma sono relativi a reati previsti dalla presente Convenzione, lo Stato Parte richiesto può applicare il presente articolo anche in relazione a detti reati.

4. I reati contemplati dal presente articolo devono essere considerati come reati per i quali si può chiedere l'estradizione ai sensi dei trattati di estradizione vigenti tra gli Stati Parte. Gli Stati Parte si impegnano ad inserire tali reati come reati per i quali si può chiedere l'estradizione in tutti i trattati di estradizione che dovessero essere conclusi tra loro. Lo Stato Parte le cui leggi lo consentano, in caso ricorra a questa Convenzione quale fondamento per l'estradizione, non considera alcun reato, determinato ai sensi di questa Convenzione, essere reato politico.

5. Se uno Stato Parte che subordina l'estradizione all'esistenza di un trattato riceve una richiesta di estradizione da un altro Stato Parte con il quale non esiste alcun trattato di estradizione, esso può considerare la presente Convenzione quale fondamento giuridico per l'estradizione in relazione ai reati previsti dal presente articolo.

6. Lo Stato Parte che subordina l'estradizione all'esistenza di un trattato deve:

a) al momento del deposito del suo strumento di ratifica, accettazione o approvazione della Convenzione o adesione alla stessa, informare il Segretario Generale delle Nazioni Unite circa la disponibilità ad accettare la Convenzione come fondamento giuridico per la cooperazione in materia di estradizione con altri Stati Parte della Convenzione; e

b) nel caso in cui non accetti la Convenzione come fondamento giuridico per la cooperazione in materia di estradizione, tentare, eventualmente, di concludere trattati in materia di estradizione con altri Stati Parte della Convenzione ai fini dell'attuazione del presente articolo.

7. Gli Stati Parte che non subordinano l'estradizione all'esistenza di un trattato devono riconoscere i reati previsti dal presente articolo come reati reciprocamente estradabili.

8. L'estradizione è soggetta alle condizioni previste dalla legge interna dello Stato Parte richiesto o dai trattati di estradizione applicabili, che comprendono, tra l'altro, le condizioni relative ai requisiti minimi di pena previsti per l'estradizione e i motivi sulla base dei quali lo Stato Parte richiesto può rifiutare l'estradizione.

9. Gli Stati Parte si adoperano, salvo quanto previsto dalle proprie leggi interne, per accelerare le procedure di estradizione e semplificare i relativi requisiti probatori per i reati cui si applica il presente articolo.

10. Salvo quanto previsto dalle rispettive leggi interne e dai rispettivi trattati di estradizione, lo Stato Parte richiesto può, a condizione che le circostanze lo richiedano e ve ne sia l'urgenza, nonché su richiesta dello Stato Parte richiedente, porre in stato di custodia la persona di cui si richiede l'estradizione e che si trova sul proprio territorio, oppure adottare altre misure idonee ad assicurare la sua presenza durante il procedimento di estradizione.

11. Uno Stato Parte sul cui territorio viene scoperto un presunto colpevole, nel caso in cui non proceda all'estradizione per un reato previsto dal presente articolo solo per il motivo che detta persona è un suo cittadino, è obbligato, su richiesta dello Stato

Parte che richiede l'estradizione, a trasmettere senza indugio il caso alle proprie autorità competenti per procedere penalmente. Dette autorità dovranno decidere e condurre il procedimento con le stesse modalità con cui viene trattato qualsiasi altro grave reato dalla legge interna dello Stato Parte. Gli Stati Parte in questione collaborano, in particolare per ciò che riguarda gli aspetti procedurali e probatori, al fine di assicurare l'efficienza dell'azione penale.

12. Quando uno Stato Parte è autorizzato, ai sensi della propria legge, ad estradare o altrimenti consegnare un proprio cittadino solamente a condizione che esso venga restituito allo Stato Parte per scontare l'eventuale condanna inflitta a seguito di un processo o procedimento per il quale è stata richiesta l'estradizione o la consegna della persona, e detto Stato Parte e lo Stato Parte che richiede l'estradizione della persona in questione concordano con questa opzione e con gli altri termini che essi riterranno opportuni, tale estradizione o consegna condizionata è sufficiente a liberare dall'obbligo previsto dal punto 10 del presente articolo.

13. Qualora l'estradizione, richiesta per l'esecuzione di una condanna, venisse rifiutata perché la persona interessata è cittadino dello Stato Parte richiesto, lo Stato Parte richiesto può, nel caso in cui il proprio ordinamento lo preveda e in conformità ai requisiti di detto ordinamento, su richiesta della Parte richiedente, prendere in considerazione l'esecuzione della condanna, o il residuo della stessa, imposta ai sensi dell'ordinamento dello Stato Parte richiedente.

14. Alla persona contro la quale si procede penalmente per i reati previsti dal presente articolo è garantito un giusto trattamento durante tutte le fasi del procedimento, ivi compreso il godimento di tutti i diritti e delle garanzie previste dall'ordinamento dello Stato Parte nel cui territorio si trovi detta persona.

15. Nulla della presente Convenzione deve essere interpretato come imposizione dell'obbligo di estradare se lo Stato Parte richiesto ha fondati motivi di ritenere che la richiesta sia stata fatta al fine di perseguire o punire una persona a causa del suo sesso, razza, religione, nazionalità, origine etnica o idee politiche o che l'accettazione della richiesta possa essere pregiudizievole alla posizione di detta persona a causa di uno qualunque dei motivi specificati.

16. Gli Stati Parte non possono rifiutare una richiesta di estradizione esclusivamente in considerazione del fatto che il reato implichi anche questioni di materia fiscale.

17. Prima di rifiutare una richiesta di estradizione, lo Stato Parte richiesto, se opportuno, si consulta con lo Stato Parte richiedente in modo da fornirgli ogni possibilità di presentare le proprie opinioni e di fornire le informazioni relative alle sue affermazioni.

18. Gli Stati Parte devono cercare di concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali allo scopo di accrescere l'efficacia dell'estradizione.

Articolo 45

Trasferimento delle persone condannate

Gli Stati Parte possono prendere in considerazione la stipula di accordi o di intese

bilaterali o multilaterali sul trasferimento nel loro territorio delle persone condannate alla reclusione o ad altre forme di privazione della libertà personale per i reati stabiliti ai sensi della presente Convenzione, allo scopo di permettere a queste persone di scontarvi il residuo della pena.

Articolo 46

Assistenza giudiziaria reciproca

1. Gli Stati Parte si concedono reciprocamente la più ampia assistenza giudiziaria in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari per i reati di cui alla presente Convenzione.

2. L'assistenza giudiziaria reciproca è concessa nel modo più ampio possibile in base alle relative leggi, ai relativi trattati, accordi e intese dello Stato Parte richiesto in relazione alle indagini, azioni penali e procedimenti giudiziari per i reati di cui si possa ritenere responsabile una persona giuridica secondo quanto previsto dall'articolo 26 della presente Convenzione nello Stato Parte richiedente.

3. L'assistenza giudiziaria reciproca che deve essere concessa conformemente al presente articolo può essere richiesta per i seguenti motivi:

a) acquisire prove o dichiarazioni di persone;

b) notificare documenti di natura giudiziaria;

c) eseguire perquisizioni e sequestri, nonché congelare;

d) esaminare oggetti e luoghi;

e) fornire informazioni, prove documentali e perizie tecniche;

f) fornire originali o copie conformi dei relativi documenti e verbali, compresi i verbali governativi, bancari, finanziari, societari o aziendali;

g) identificare o rintracciare proventi di reato, proprietà, strumenti o altro,

ai fini probatori;

h) agevolare la comparsa volontaria di persone nello Stato Parte richiedente;

i) ogni altro tipo di assistenza prevista dalla legge dello Stato Parte richiesto;

j) identificare, congelare e rintracciare proventi del crimine conformemente alle disposizioni del titolo V della presente Convenzione;

k) il recupero di beni, conformemente alle disposizioni del Titolo V della presente Convenzione.

4. Senza pregiudizio al proprio diritto interno, le competenti autorità dello Stato Parte possono, senza una precedente richiesta, trasmettere informazioni in materia penale ad una autorità competente di un altro Stato Parte qualora ritengano che dette informazioni possano essere utili all'autorità ad intraprendere o a concludere con successo inchieste e procedimenti penali o possano dar luogo ad una richiesta formulata dal secondo Stato Parte ai sensi della presente Convenzione.

5. La trasmissione di informazioni ai sensi del punto 4 del presente articolo deve essere effettuata senza recare pregiudizio alle indagini e ai procedimenti penali nello Stato delle autorità competenti che forniscono le informazioni. Le autorità competenti che ricevono le informazioni si conformano alla richiesta che dette informazioni restino riservate, anche se temporaneamente, o con limitazioni sul loro utilizzo. Tuttavia, ciò non preclude allo Stato Parte ricevente di divulgare, nel corso di un procedimento, le informazioni che possano discolpare un accusato. In tal caso, lo Stato Parte ricevente notifica lo Stato Parte trasmittente prima della loro divulgazione e, se richiesto, si consulta con lo Stato Parte trasmittente. Nel caso in cui non fosse possibile, eccezionalmente, notificarlo in anticipo, lo Stato Parte ricevente comunica immediatamente allo Stato Parte trasmittente la divulgazione delle informazioni.

6. Le disposizioni del presente articolo non pregiudicano gli obblighi previsti da altri trattati bilaterali o multilaterali che regolano o regoleranno, in tutto o in parte, l'assistenza giudiziaria reciproca.

7. I punti 9–29 del presente articolo si applicano alle richieste presentate ai sensi del presente articolo se i relativi Stati Parte non sono vincolati da un trattato di assistenza giudiziaria reciproca. Nel caso in cui detti Stati Parte siano vincolati da un tale trattato, si applicano le disposizioni corrispondenti di detto trattato a meno che gli Stati Parte non accettino di applicare i punti 9–29 del presente articolo in luogo di dette disposizioni. Si incoraggiano fortemente gli Stati Parte ad applicare questi punti nel caso in cui facilitino la cooperazione.

8. Gli Stati Parte non possono rifiutarsi di fornire l'assistenza giudiziaria reciproca prevista dal presente articolo sulla base del segreto bancario.

9. (a) Uno Stato Parte, nel rispondere ad una richiesta di assistenza prevista dal presente articolo in assenza della doppia incriminazione, tiene conto dei fini della presente Convenzione, come esposti in articolo 1;

(b) Gli Stati Parte possono rifiutare di fornire l'assistenza prevista dal presente articolo in base all'assenza della doppia incriminazione. Tuttavia, uno Stato Parte richiesto, ove ciò sia compatibile con i concetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico, fornisce l'assistenza, che non comporta azioni coercitive. Tale assistenza può essere rifiutata quando le richieste comportano questioni de minimis oppure questioni per le quali la cooperazione o l'assistenza richiesta è disponibile ai sensi di altre disposizioni della presente Convenzione;

c) Ogni Stato Parte può prendere in considerazione l'adozione di misure che possono essere necessarie per consentirgli di fornire il più ampio campo di applicazione dell'assistenza ai sensi del presente articolo in assenza di doppia incriminazione.

10. Una persona che si trovi in stato detentivo o che stia scontando una condanna nel territorio di uno Stato Parte, la cui presenza è richiesta in un altro Stato Parte per motivi di identificazione, testimonianza o per fornire assistenza nell'acquisizione di prove necessarie a indagini, azioni penali o procedimenti penali per reati previsti dalla presente Convenzione può essere trasferita qualora sussistano le seguenti

condizioni:

a) la persona concede liberamente il proprio consenso informato;

b) le autorità competenti di entrambi gli Stati Parte sono d'accordo, in base alle condizioni che gli Stati Parte ritengano appropriate.

11. Ai fini del punto 10 del presente articolo:

a) lo Stato Parte presso il quale viene trasferita la persona ha l'autorità e l'obbligo di tenere la persona trasferita in stato di custodia, salvo diversamente richiesto o autorizzato dallo Stato Parte dal quale la persona è stata trasferita;

b) lo Stato Parte, presso il quale viene trasferita la persona, deve attuare senza indugio l'obbligo di riconsegnare la persona alla custodia dello Stato Parte dal quale è stata trasferita così come concordato precedentemente, o come altrimenti concordato, dalle autorità competenti di entrambi gli Stati Parte;

c) lo Stato Parte, presso il quale viene trasferita la persona, non deve esigere dallo Stato Parte dal quale è stata trasferita la persona di avviare la procedura di estradizione per la riconsegna della persona in questione;

d) la persona trasferita ha diritto al conteggio della parte di pena espiata nello Stato dal quale è stata trasferita e per il tempo trascorso in stato di custodia nello Stato Parte nel quale è stata trasferita.

12. A meno che lo Stato Parte dal quale la persona deve essere trasferita ai sensi dei punti 10 e 11 del presente articolo acconsenta, detta persona, qualunque sia la sua nazionalità, non può essere incriminata, detenuta, punita o sottoposta a nessun'altra restrizione della libertà personale nel territorio dello Stato nel quale la persona è trasferita per atti, omissioni o condanne precedenti alla sua partenza dal territorio dello Stato dal quale detta persona è stata trasferita.

13. Ciascuno Stato Parte designa un'autorità centrale con il compito e la facoltà di ricevere le richieste di assistenza giudiziaria ed eseguirle o trasmetterle alle autorità competenti per l'esecuzione. Laddove in uno Stato Parte vi sia un territorio o una regione a statuto speciale con un sistema distinto per l'assistenza giudiziaria, può designare una autorità centrale distinta con le medesime funzioni per quella regione o territorio. Le autorità centrali garantiscono l'esecuzione o la trasmissione rapida e corretta delle richieste ricevute. Allorché l'autorità centrale trasmette per esecuzione la richiesta all'autorità competente, sollecita la rapida e corretta esecuzione della stessa da parte di detta autorità competente. Al Segretario Generale delle Nazioni Unite viene data comunicazione dell'autorità centrale designata al suddetto scopo nel momento in cui gli Stati Parte depositano il proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione alla presente Convenzione. Le richieste di assistenza giudiziaria reciproca e le comunicazioni ad esse relative vanno trasmesse alle autorità centrali designate dagli Stati Parte. Questa condizione non pregiudica il diritto degli Stati Parte di chiedere che tali richieste e comunicazioni siano loro indirizzate per mezzo di canali diplomatici e, in casi urgenti e su accordo degli Stati Parte, se possibile, attraverso l'Organizzazione di Polizia Criminale Internazionale.

14. Le richieste vanno formulate per scritto o, laddove possibile, con un mezzo atto a produrre una trascrizione scritta in una lingua accettata dallo Stato Parte richiesto, con modalità tali da permettere a detto Stato Parte di accertarne l'autenticità. Al Segretario Generale delle Nazioni Unite viene data comunicazione della lingua o lingue accettate da ciascuno Stato Parte al momento in cui deposita il proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione alla presente Convenzione. In casi urgenti e su accordo degli Stati Parte, le richieste possono essere formulate verbalmente ma debbono essere immediatamente confermate per scritto.

15. La richiesta di reciproca assistenza giudiziaria deve contenere:

a) l'identità dell'autorità che formula la richiesta;

b) l'oggetto e la natura delle indagini, dell'azione penale o del procedimento giudiziario cui la richiesta si riferisce e il nome e le funzioni dell'autorità che conduce tali indagini, azione penale o procedimento giudiziario;

c) una breve esposizione dei fatti rilevanti, tranne che nelle richieste che hanno come scopo la notifica di atti giudiziari;

d) una descrizione del tipo di assistenza richiesta e specificazioni di eventuali particolari procedure che lo Stato Parte richiedente desidera siano seguite.

e) laddove possibile, l'identità delle persone coinvolte, il luogo in cui si trovano e la loro nazionalità; e

f) lo scopo per cui si richiedono le prove, le informazioni o le azioni.

16. Lo Stato Parte richiesto può chiedere informazioni supplementari quando ciò sembri necessario per l'esecuzione della richiesta conformemente al diritto interno o possa agevolare tale esecuzione.

17. La richiesta viene eseguita conformemente al diritto interno dello Stato Parte richiesto, e nella misura in cui non è contraria al diritto interno dello Stato Parte richiesto e, laddove possibile, conformemente alle procedure specificate nella richiesta.

18. Ogni qual volta ciò è possibile e compatibile coi principi fondamentali del diritto interno, quando un individuo si trova nel territorio di uno Stato Parte e deve essere ascoltato in qualità di testimone od esperto dalle autorità giudiziarie di un altro Stato Parte, il primo Stato Parte può, su richiesta del secondo, consentire che tale audizione avvenga per mezzo di una video-conferenza se non è possibile o auspicabile per l'individuo in questione comparire di persona nel territorio dello Stato Parte richiedente. Gli Stati Parte possono accordarsi perché l'audizione sia condotta da un'autorità giudiziaria dello Stato Parte richiedente alla presenza di un'autorità giudiziaria dello Stato Parte richiesto.

19. Lo Stato Parte richiedente non trasmette o utilizza informazioni o prove fornite dallo Stato Parte richiesto per indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari diversi da quelli indicati nella richiesta senza il consenso preventivo dello Stato Parte

richiesto. Questo punto non vieta in alcun modo allo Stato Parte richiedente di rivelare in un proprio procedimento informazioni o prove che discolpano un accusato. In tale caso, lo Stato Parte richiedente, prima della rivelazione, informa lo Stato Parte richiesto e, se richiesto, si consulta con questo ultimo. Se, in casi eccezionali, è impossibile dare comunicazione anticipata, lo Stato Parte richiedente informa senza indugio lo Stato Parte richiesto della rivelazione.

20. Lo Stato Parte richiedente può chiedere allo Stato Parte richiesto di serbare la riservatezza sui fatti e sulla materia della richiesta, salvo quanto necessario all'esecuzione della medesima. Se lo Stato Parte richiesto non può ottemperare alla richiesta di riservatezza ne informa prontamente lo Stato Parte richiedente.

21. L'assistenza giudiziaria reciproca può essere rifiutata se:

a) la richiesta non è formulata conformemente alle disposizioni del presente articolo;

b) lo Stato Parte richiesto valuta che l'esecuzione della richiesta può recare pregiudizio alla propria sovranità, sicurezza, ordine pubblico o altri interessi fondamentali;

c) in relazione a reati similari, il diritto interno vieta alle autorità dello Stato Parte richiesto di eseguire le azioni richieste qualora tali reati siano oggetto di indagini, azioni penale o procedimenti giudiziari nell'ambito delle competenze di tali autorità;

d) accogliere della richiesta fosse contrario all'ordinamento giuridico relativo all'assistenza giudiziaria reciproca dello Stato Parte richiesto.

22. Gli Stati Parte non possono respingere una richiesta di assistenza giudiziaria reciproca solo a motivo del fatto che si ritiene che il reato riguardi anche questioni fiscali.

23. Il rifiuto di prestare assistenza giudiziaria reciproca deve essere motivato.

24. Lo Stato Parte richiesto dà esecuzione alla richiesta di assistenza giudiziaria reciproca non appena possibile e tiene nel massimo conto possibile le eventuali scadenze proposte dallo Stato Parte richiedente, delle quali dà ragione, preferibilmente nella richiesta. Lo Stato Parte richiedente può fare ragionevoli richieste di informazioni sullo stato e sui progressi delle misure adottate dallo Stato Parte richiesto per adempiere alla richiesta. Lo Stato Parte richiesto risponde alle ragionevoli richieste di informazioni dello Stato Parte richiedente sullo stato e sui progressi della propria richiesta. Lo Stato Parte richiedente informa prontamente lo Stato Parte richiesto quando l'assistenza non è più necessaria.

25. L'assistenza giudiziaria reciproca può essere differita dallo Stato Parte richiesto a motivo del fatto che interferirebbe con un'indagine, azione penale o procedimento giudiziario in corso.

26. Prima di respingere una richiesta ai sensi del punto 21 del presente articolo o di differirne l'esecuzione ai sensi del punto 25 del presente articolo, lo Stato Parte richiesto si consulta con lo Stato Parte richiedente per valutare se l'assistenza può essere concessa nei termini e alle condizioni ritenute necessarie. Se lo Stato Parte

richiedente accetta l'assistenza a tali condizioni, è tenuto ad ottemperarvi.

27. Senza pregiudizio all'applicazione del punto 12 del presente articolo, il testimone, l'esperto o altra persona i quali, su richiesta dello Stato Parte richiedente, acconsentono a fornire prove in un procedimento o a collaborare ad un'indagine, azione penale o procedimento giudiziario nel territorio dello Stato Parte richiedente non possono essere perseguiti, detenuti, puniti, né sottoposti a qualsiasi altra restrizione della propria libertà personale in quel territorio per fatti, omissioni o condanne antecedenti alla partenza dal territorio dello Stato Parte richiesto. Tale salvacondotto spira quando il testimone, l'esperto o altra persona, avendo avuto la possibilità di andarsene per un periodo di quindici giorni consecutivi o per un periodo concordato tra gli Stati Parte a decorrere dalla data in cui è stato ufficialmente informato che la sua presenza non è più richiesta dalle autorità giudiziarie, malgrado ciò rimane volontariamente nel territorio dello Stato Parte richiedente o vi ritorna di sua libera volontà dopo averlo lasciato.

28. Le spese ordinarie di esecuzione della richiesta sono a carico dello Stato Parte richiesto salvo diverso accordo tra gli Stati Parti in questione. Se, per soddisfare la richiesta, è o sarà necessario sostenere spese considerevoli o straordinarie, gli Stati Parte si consultano per decidere i termini e le condizioni di esecuzione della richiesta nonché il modo in cui la spesa verrà sostenuta.

29. Lo Stato Parte richiesto:

a) fornisce allo Stato Parte richiedente copie di atti pubblici, documenti o informazioni in proprio possesso che secondo il diritto interno sono a disposizione del pubblico in generale;

b) può, a discrezione, fornire allo Stato Parte richiedente in tutto, in parte o alle condizioni ritenute opportune, copie di atti pubblici, documenti o informazioni in proprio possesso che secondo il diritto interno non sono a disposizione del pubblico in generale.

30. Gli Stati Parte, laddove necessario, valutano l'eventualità di stringere accordi o intese bilaterali o multilaterali atti a dare seguito pratico o maggiore efficacia alle disposizioni del presente articolo.

Articolo 47

Trasferimento dei procedimenti penali

Ciascuno Stato Parte valuta la possibilità di trasferire ad un altro i procedimenti relativi al perseguimento di reati previsti conformemente alla presente Convenzione nei casi in cui tale trasferimento è ritenuto nell'interesse della corretta amministrazione della giustizia, in particolare nei casi in cui sono coinvolte più giurisdizioni, al fine di concentrare l'esercizio dell'azione penale.

Articolo 48

Cooperazione tra i servizi di individuazione e repressione della criminalità

1. Gli Stati Parte collaborano strettamente tra di loro, coerentemente con i rispettivi

ordinamenti giuridici ed amministrativi nazionali, per rafforzare l'efficacia dell'azione delle strutture preposte all'individuazione e repressione dei reati di cui alla presente Convenzione. Ciascuno Stato Parte adotta, in particolare, misure efficacia:

a) rafforzare e, laddove necessario, istituire canali di comunicazione tra le rispettive autorità, istituzioni e servizi competenti, al fine di rendere più semplice il sicuro e rapido scambio di informazioni riguardanti tutti gli aspetti dei reati di cui alla presente Convenzione, compresi, se gli Stati Parte lo ritengono opportuno, i collegamenti con altre attività criminali;

b) cooperare con altri Stati Parte nella conduzione di indagini relative ai reati trattati dalla presente Convenzione riguardanti:

i) l'identità, la collocazione e le attività di persone sospette di partecipazione in detti reati o la collocazione di altre persone coinvolte;

ii) i movimenti di proventi del reato o beni derivanti dalla commissione di tali reati;

iii) i movimenti di beni, attrezzature o altri strumenti utilizzati o che si intenda utilizzare per la commissione di tali reati;

c) fornire, ove opportuno, i necessari strumenti o quantitativi di sostanze per fini investigativi o di analisi;

d) scambiare, ove opportuno, informazioni con altri Stati Parte sui specifici mezzi e i metodi usati per la commissione dei reati di cui alla presente Convenzione, compresi l'utilizzo di false identità, di documenti falsi, contraffatti o alterati e di altri mezzi atti a nascondere la natura delle attività;

e) facilitare l'effettivo coordinamento tra le proprie autorità, istituzioni e servizi competenti e promuovere lo scambio di personale e di altri esperti, compreso, nel rispetto delle intese e degli accordi bilaterali tra gli Stati Parte interessati, il dislocamento di ufficiali di collegamento;

f) scambiare le informazioni e coordinare le misure amministrative e d'altro genere adottate opportunamente allo scopo di individuare precocemente i reati di cui alla presente Convenzione.

2. Allo scopo di dare attuazione alla presente Convenzione, gli Stati Parte valutano l'opportunità di concludere intese o accordi bilaterali o multilaterali per la diretta collaborazione tra i propri servizi di individuazione e repressione del crimine e, laddove tali intese o accordi siano già esistenti, l'opportunità di emendarli. In mancanza di tali accordi o intese tra gli Stati Parte interessati, gli Stati Parte possono considerare la presente Convenzione come base per la reciproca collaborazione di polizia in relazione ai reati trattati dalla Convenzione stessa. Qualora opportuno, gli Stati Parte utilizzano pienamente gli accordi e le intese, comprese le organizzazioni regionali o internazionali, per incrementare la cooperazione tra i propri servizi di individuazione e repressione.

3. Gli Stati Parte si sforzano di cooperare con i propri mezzi per fronteggiare i reati trattati dalla presente Convenzione perpetrati attraverso l'uso della moderna tecnologia.

Articolo 49

Indagini comuni

Gli Stati Parte valutano l'opportunità di stringere accordi o intese bilaterali o multilaterali per mezzo dei quali, rispetto a questioni oggetto di indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari in uno o più Stati, le autorità competenti interessate possono creare organi investigativi comuni. In mancanza di tali accordi o intese, si possono intraprendere indagini comuni sulla base di accordi caso per caso. Gli Stati Parte coinvolti assicurano il pieno rispetto della sovranità dello Stato Parte nel cui territorio tale indagine deve aver luogo.

Articolo 50

Tecniche speciali di investigazione

1. Per combattere efficacemente la corruzione, ciascuno Stato, nei limiti consentiti dai principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico interno, e conformemente alle condizioni stabilite dal proprio diritto interno, adotta le misure necessarie, con i propri mezzi, a consentire l'appropriato impiego da parte delle autorità competenti della consegna controllata e, laddove ritenuto opportuno, di altre tecniche speciali di investigazione, quali la sorveglianza elettronica o di altro tipo e le operazioni sotto copertura, entro il suo territorio, e a consentire l'ammissibilità in tribunale della prova così ottenuta.

2. Allo scopo di indagare i reati di cui alla presente Convenzione, si incoraggiano gli Stati Parte a stringere, laddove necessario, gli opportuni accordi o intese bilaterali o multilaterali per l'impiego di dette tecniche speciali di investigazione nel contesto della cooperazione internazionale. Tali accordi o intese vengono conclusi e attuati in piena ottemperanza del principio della sovrana eguaglianza degli Stati e vengono attuati in stretta conformità ai termini di tali accordi o intese.

3. In mancanza degli accordi o intese di cui al punto 2 del presente articolo, le decisioni sull'impiego di tecniche speciali di investigazione a livello internazionale vengono prese caso per caso e, se necessario, possono tenere in considerazione le disposizioni e le intese di carattere economico riguardanti l'esercizio della giurisdizione da parte degli Stati Parte interessati.

4. Le decisioni di impiegare la consegna controllata a livello internazionale, su consenso degli Stati Parte interessati, possono includere metodi quali l'intercettazione delle merce o dei fondi e metodi che permettono alle merci e ai fondi di proseguire integri oppure di essere asportati o sostituiti in tutto o in parte.

Titolo V

Recupero di beni

Articolo 51

Norma generale

La restituzione di beni conformemente al presente titolo costituisce un principio fondamentale della presente Convenzione e gli Stati Parte dovranno prestarsi reciprocamente la più ampia cooperazione ed assistenza a tal riguardo.

Articolo 52

Prevenzione e individuazione di trasferimenti di proventi di reato

1. Fatto salvo l'Articolo 14 della presente Convenzione, ciascuno Stato Parte adotterà le misure necessarie, in conformità con il proprio diritto interno, per richiedere alle istituzioni finanziarie soggette alla propria giurisdizione di verificare l'identità dei clienti, adottare provvedimenti ragionevoli per determinare l'identità degli aventi diritto ai fondi depositati su conti di cospicuo valore e condurre un attento esame dei conti richiesti o mantenuti da o per conto di persone che esercitino o abbiano esercitato funzioni pubbliche prominenti e loro familiari e collaboratori stretti. Tale attento esame dovrà essere ragionevolmente strutturato per individuare le transazioni sospette, al fine di informarne le autorità competenti e non deve essere concepito come deterrente o impedimento per le istituzioni finanziarie nell'intrattenere rapporti d'affari con clienti legittimi.

2. Al fine di agevolare l'applicazione delle misure previste nel punto 1 del presente articolo, ciascuno Stato Parte, in conformità con il proprio diritto interno ed ispirandosi alle pertinenti iniziative di organizzazioni regionali, interregionali e multilaterali per la lotta contro il riciclaggio di denaro, dovrà:

a) impartire direttive riguardo ai tipi di persone fisiche o giuridiche sui conti delle quali le istituzioni finanziarie soggette alla propria giurisdizione dovranno condurre attento esame, ai tipi di conti e transazioni cui dovranno prestare particolare attenzione, nonché relativamente alle modalità appropriate di apertura di conti, tenuta degli stessi e registrazione delle operazioni, da applicare a tali conti; e

b) se del caso, notificare alle istituzioni finanziarie soggette alla propria giurisdizione, su richiesta di un altro Stato Parte o su propria iniziativa, l'identità delle persone fisiche o giuridiche sui conti delle quali dovrà condurre attento esame, oltre a quelle che le istituzioni finanziarie possono identificare con altre modalità.

3. Nel contesto del punto 2 (a) del presente articolo, ciascuno Stato Parte attuerà misure per garantire che le proprie istituzioni finanziarie mantengano le adeguate registrazioni, per un congruo periodo di tempo, dei conti e delle transazioni relativi alle persone menzionate nel punto 1 del presente articolo, che dovrebbero contenere, come minimo, informazioni concernenti l'identità del cliente, oltre che, nei limiti del possibile, dell'avente diritto.

4. Al fine di impedire ed individuare i trasferimenti di proventi del crimine previsti dalla presente Convenzione, ciascuno Stato Parte applicherà misure appropriate ed efficaci per impedire, con l'ausilio dei propri organismi di regolamentazione e supervisione, l'istituzione di banche che non abbiano una presenza fisica e che non siano affiliate ad alcun gruppo finanziario regolamentato. Inoltre, gli Stati Parte

potranno considerare la possibilità di esigere dalle proprie istituzioni finanziarie di rifiutare di avviare o continuare ad intrattenere rapporti con tali istituzioni, in qualità di banche corrispondenti e di astenersi dallo stabilire rapporti con istituzioni finanziarie straniere che consentano l'utilizzo dei propri conti da parte di banche che non hanno una presenza fisica e che non siano affiliate ad alcun gruppo finanziario regolamentato.

5. Ciascuno Stato Parte considererà la possibilità di predisporre, in conformità con il proprio diritto interno, efficaci sistemi di divulgazione delle informazioni finanziarie per i pubblici ufficiali appropriati e stabilire adeguate sanzioni in caso di mancato adempimento. Ciascuno Stato Parte prenderà altresì in considerazione la possibilità di adottare le misure necessarie per consentire alle proprie autorità competenti di condividere tali informazioni con le autorità competenti di altri Stati

Parte, qualora si renda necessario effettuare indagini sui proventi del crimine previsti nella presente Convenzione, ovvero di richiedere o recuperare gli stessi.

6. Ciascuno Stato Parte prenderà in considerazione la possibilità di adottare le necessarie misure, in conformità con il proprio diritto interno, per richiedere agli appropriati pubblici ufficiali, aventi un diritto o una delega di firma ovvero un qualsiasi altro potere su un conto finanziario in un paese straniero, di segnalare tale rapporto alle autorità competenti e di mantenere le opportune registrazioni relative a tali conti. Tali misure dovranno altresì includere le opportune sanzioni in caso di mancato adempimento.

Articolo 53

Misure per il recupero diretto di beni

Ciascuno Stato Parte, in conformità con il proprio diritto interno:

a) adotterà le misure necessarie per consentire ad un altro Stato Parte di avviare un'azione civile dinanzi ai propri tribunali, volta a stabilire la titolarità o la proprietà di beni acquisiti mediante la commissione di un reato previsto dalla presente Convenzione;

b) adotterà le misure necessarie per consentire ai propri tribunali di ordinare agli autori di reati previsti dalla presente Convenzione di pagare un indennizzo o corrispondere un risarcimento danni ad un altro Stato Parte che abbia subito un pregiudizio da tali reati; e

c) adotterà le misure necessarie per consentire ai propri tribunali o alle autorità competenti, qualora essi debbano adottare decisioni in merito alla confisca, di riconoscere il legittimo diritto di proprietà di un altro Stato Parte sui beni acquisiti mediante la commissione di un reato previsto dalla presente Convenzione.

Articolo 54

Meccanismi di recupero di beni mediante la cooperazione internazionale ai fini della confisca

1. Ciascuno Stato Parte, al fine di prestare reciproca assistenza giudiziaria ai sensi

dell'articolo 55 della presente Convenzione, concernente i beni acquisiti mediante commissione di un reato previsto dalla presente Convenzione, ovvero utilizzati per la commissione di tale reato, in conformità con il proprio diritto interno:

a) adotterà le misure necessarie per consentire alle proprie autorità competenti di dare efficacia ad un'ordinanza di confisca emessa da un tribunale di un altro Stato Parte;

b) adotterà le misure necessarie per consentire alle proprie autorità competenti, nei casi in cui esse abbiano giurisdizione, di ordinare la confisca di tali beni di origine estera nell'ambito di una decisione relativa ad un reato di riciclaggio di denaro o qualsiasi altro reato soggetto alla propria giurisdizione, ovvero mediante altri procedimenti autorizzati in conformità con il proprio diritto interno; e

c) considererà la possibilità di adottare le misure necessarie per consentire la confisca di tale bene in assenza di condanna penale nei casi in cui l'autore del

reato non possa essere penalmente perseguito per morte, fuga o assenza ovvero in altri casi opportuni.

2. Ciascuno Stato Parte, al fine di prestare la reciproca assistenza giudiziaria a seguito di richiesta formulata ai sensi del punto 2 dell'articolo 55 della presente Convenzione, in conformità con il proprio diritto interno:

a) adotterà le misure necessarie per consentire alle proprie autorità competenti di congelare o sequestrare i beni, in esecuzione di un'ordinanza di congelamento o sequestro emessa da un tribunale o autorità competente di uno Stato Parte richiedente, che possa costituire per lo Stato richiesto una ragionevole base per ritenere che sussistano motivi sufficienti per adottare tali misure e che i beni possano eventualmente essere oggetto di un'ordinanza di confisca ai fini del punto 1 (a) del presente articolo;

b) adotterà le misure necessarie per consentire alle proprie autorità competenti di congelare o sequestrare beni, in esecuzione di una richiesta che possa costituire per lo Stato richiesto una base ragionevole per ritenere che sussistano motivi sufficienti per adottare tali misure e che i beni possano eventualmente essere oggetto di un'ordinanza di confisca ai fini del punto 1 (a) del presente articolo; e

c) considererà la possibilità di adottare ulteriori misure per consentire alle proprie autorità competenti di preservare i beni ai fini della confisca, ad esempio sulla base di un mandato di arresto all'estero o di un'imputazione penale conseguente all'acquisizione di tale bene.

Articolo 55

Cooperazione internazionale ai fini della confisca

1. Uno Stato Parte che abbia ricevuto una richiesta da un altro Stato Parte, avente giurisdizione su un reato previsto dalla presente Convenzione, di confisca di proventi di reato, beni, attrezzature ovvero altri strumenti previsti dall'articolo 31, punto 1, della presente Convenzione, che si trovano nel suo territorio, dovrà, nella maggior

misura possibile consentita dal proprio diritto interno:

a) trasmettere la richiesta alle proprie autorità competenti al fine di ottenere l'emissione di un'ordinanza di confisca e, qualora essa sia emessa, di dare esecuzione alla medesima; ovvero

b) trasmettere alle proprie autorità competenti, affinché ne diano esecuzione nella misura richiesta, un'ordinanza di confisca emessa da un tribunale nel territorio dello Stato Parte richiedente, in conformità con gli articoli 31, punto 1, e 54, punto1 (a), della presente Convenzione, nella misura in cui essa sia relativa a proventi di reato, beni, attrezzature o altri strumenti di cui all'articolo 31, punto 1, che si trovino nel territorio dello Stato Parte richiesto.

2. Facendo seguito ad una richiesta presentata da un altro Stato Parte avente giurisdizione su un reato previsto dalla presente Convenzione, lo Stato Parte richiesto può adottare misure volte ad identificare, rintracciare, congelare e sequestrare proventi di reato, beni, attrezzature o altri strumenti di cui all'articolo 31, punto 1, della presente Convenzione, ai fini di un'eventuale confisca che dovrà essere ordinata o dallo Stato Parte richiedente, ovvero, conformemente ad una richiesta di cui il punto 1 del presente articolo, dallo Stato Parte richiesto.

3. Le disposizioni contenute nell'articolo 46 della presente Convenzione si applicano, mutatis mutandis, al presente articolo. In aggiunta alle informazioni specificate nell'articolo 46, punto 15, le richieste presentate in conformità del presente articolo dovranno contenere:

a) in caso di richiesta relativa al punto 1 (a) del presente articolo, una descrizione del bene da sottoporre a confisca, così come, nella misura del possibile, l'ubicazione e, laddove pertinente, l'indicazione del valore estimativo del bene ed una esposizione dei fatti su cui si basa lo Stato Parte richiedente, sufficienti a consentire allo Stato Parte richiesto di richiedere l'ordinanza in conformità con il proprio diritto interno;

b) nel caso di una richiesta riferita al punto 1 (b) del presente articolo, una copia legalmente accettabile di ordinanza di confisca, su cui si basa la richiesta, emessa dallo Stato Parte richiedente, un'esposizione dei fatti ed informazioni circa la misura in cui è richiesta l'esecuzione dell'ordinanza, una dichiarazione in cui siano specificate le misure adottate dallo Stato Parte richiedente per dare adeguata notifica a terze parti in buona fede e garantire una procedura regolare, nonché una dichiarazione secondo cui l'ordinanza di confisca è definitiva;

c) nel caso di una richiesta riferita al punto 2 del presente articolo, un'esposizione dei fatti su cui si basa lo Stato Parte richiedente ed una descrizione delle misure richieste e, laddove disponibile, una copia legalmente accettabile di un'ordinanza su cui si basa la richiesta.

4. Le decisioni o le misure previste ai punti 1 e 2 del presente articolo saranno adottate dallo Stato Parte richiesto in conformità con il proprio diritto interno ed in assoggettamento alle norme procedurali ovvero in conformità di accordi o intese bilaterali o multilaterali ai quali può essere vincolato rispetto allo Stato Parte

richiedente.

5. Ciascuno Stato Parte fornirà al Segretario Generale delle Nazioni Unite una copia delle proprie leggi e regolamenti che danno applicazione al presente articolo e di qualsiasi successiva modifica di tali leggi e regolamenti o una descrizione della stessa.

6. Se uno Stato Parte decide di subordinare l'adozione delle misure previste nei punti 1 e 2 del presente articolo, all'esistenza di un trattato pertinente, tale Stato Parte dovrà considerare la presente Convenzione come base convenzionale necessaria e sufficiente.

7. La cooperazione ai sensi del presente articolo potrà altresì essere rifiutata o le misure cautelari revocate se lo Stato Parte richiesto non riceve tempestivamente prove sufficienti ovvero se il bene è di valore minimo.

8. Prima di revocare qualsiasi misura cautelare adottata in conformità con il presente articolo, lo Stato Parte richiesto dovrà, se possibile, dare allo Stato Parte richiedente la possibilità di presentare i propri argomenti in favore del mantenimento della misura.

9. Le disposizioni del presente articolo non dovranno essere interpretate come pregiudizievoli dei diritti delle terze parti in buona fede.

Articolo 56

Cooperazione speciale

Fatto salvo il proprio diritto interno, ciascuno Stato Parte si adopererà per adottare le misure che gli permettano di trasmettere ad un altro Stato Parte, che non abbia precedentemente presentato richiesta, senza pregiudizio per le proprie indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari, le informazioni relative ai proventi del crimine previsti dalla presente Convenzione, qualora esso ritenga che la divulgazione di tali informazioni possa aiutare lo Stato Parte destinatario ad avviare o dare luogo a indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari ovvero indurre detto Stato Parte a formulare una richiesta in conformità con il presente titolo della Convenzione.

Articolo 57

Restituzione e disposizione dei beni

1. Ciascuno Stato Parte disporrà dei beni confiscati in conformità con gli articoli 31 o 55 della presente Convenzione, ivi inclusa la restituzione ai legittimi proprietari precedenti, in conformità con il punto 3 del presente articolo, ai sensi delle disposizioni della presente Convenzione e del proprio diritto interno.

2. Ciascuno Stato Parte adotterà, in conformità con i principi fondamentali del proprio diritto interno, le misure legislative o di altra natura necessarie a consentire alle proprie autorità competenti di procedere alla restituzione dei beni oggetto di confisca, nel dar seguito ad una richiesta presentata da un altro Stato Parte, conformemente alla presente Convenzione, tenendo conto dei diritti delle terze parti in buona fede.

3. In conformità con gli articoli 46 e 55 della presente Convenzione e con i punti 1 e 2 del presente articolo, lo Stato Parte richiesto dovrà:

a) in caso di sottrazione di fondi pubblici ovvero di riciclaggio di fondi pubblici sottratti, come previsto dagli articoli 17 e 23 della presente Convenzione, laddove la confisca sia stata eseguita in conformità con l'articolo 55 e sulla base di una sentenza definitiva nello Stato Parte richiedente, requisito al quale lo Stato Parte richiesto potrà rinunciare, restituire il bene oggetto di confisca allo Stato Parte richiedente;

b) nel caso di proventi relativi a qualsiasi altro reato compreso nella presente Convenzione, laddove la confisca sia stata eseguita in conformità con l'articolo 55 della presente Convenzione e sulla base di una sentenza definitiva nello Stato Parte richiedente, requisito al quale lo Stato Parte richiesto potrà rinunciare, restituire il bene oggetto di confisca allo Stato Parte richiedente, qualora lo Stato Parte richiedente fornisca allo Stato Parte richiesto prove ragionevoli del proprio diritto di proprietà anteriore sui beni confiscati ovvero lo Stato Parte richiesto riconosca i danni procurati allo Stato Parte richiedente come base per la restituzione del bene oggetto di confisca;

c) in tutti gli altri casi, dare considerazione prioritaria alla restituzione di beni confiscati allo Stato Parte richiedente, mediante restituzione di tali beni ai legittimi proprietari precedenti o indennizzo in favore delle vittime del reato.

4. Laddove opportuno, a meno che gli Stati Parte non decidano diversamente, lo Stato Parte richiesto può dedurre le spese ragionevoli sostenute per le indagini, l'azione penale o i procedimenti giudiziari che abbiano reso possibile la restituzione o la disposizione dei beni oggetti a confisca ai sensi del presente articolo.

5. Laddove opportuno, gli Stati Parte potranno altresì prevedere in particolare di concludere, sulla base del singolo caso, accordi o intese mutualmente accettabili, finalizzati alla disposizione definitiva dei beni soggetti a confisca.

Articolo 58

Unità di intelligence finanziaria

Gli Stati Parte coopereranno tra loro al fine di impedire e combattere il trasferimento di proventi relativi ai reati previsti in conformità con la presente Convenzione e di promuovere modalità e misure di recupero di tali proventi e, a tal fine, considereranno la possibilità di istituire un'unità di intelligence finanziaria responsabile della ricezione, analisi e diffusione tra le autorità competenti di informazioni relative a transazioni finanziarie sospette.

Articolo 59

Accordi ed intese bilaterali e multilaterali

Gli Stati Parte prenderanno in considerazione la possibilità di concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali finalizzati ad accrescere l'efficacia della cooperazione internazionale prestata conformemente al presente titolo della Convenzione.

Titolo VI

Assistenza tecnica e scambio di informazioni

Articolo 60

Formazione ed assistenza tecnica

1. Ciascuno Stato Parte, nei limiti delle proprie esigenze, formulerà, svilupperà o perfezionerà programmi di formazione specifici per il proprio personale responsabile della prevenzione e della lotta contro la corruzione. Tali programmi di formazione possono riguardare, tra le altre cose:

a) misure efficaci di prevenzione, individuazione, indagine, repressione e lotta contro la corruzione, incluso l'uso di metodi di raccolta delle prove e d'indagine;

b) accrescimento della capacità di sviluppo e pianificazione di una politica strategica contro la corruzione;

c) formazione di autorità competenti nella formulazione di richieste di assistenza giudiziaria reciproca che soddisfino i requisiti della presente Convenzione;

d) valutazione e rafforzamento delle istituzioni, della gestione del servizio pubblico e la gestione di finanze pubbliche, inclusi gli appalti pubblici ed il settore privato;

e) prevenzione e lotta al trasferimento di proventi di reati previsti dalla presente Convenzione e recupero di tali proventi;

f) individuazione e congelamento del trasferimento di proventi di reati previsti dalla presente Convenzione;

g) sorveglianza dei movimenti di proventi del crimine previsti dalla presente Convenzione e dei metodi impiegati per il trasferimento, l'occultamento o la dissimulazione di detti proventi;

h) meccanismi e metodi giuridici ed amministrativi adeguati ed efficaci per agevolare la restituzione dei proventi del crimine previsti in conformità con la presente Convenzione;

i) metodi impiegati per la protezione delle vittime e dei testimoni che collaborano con le autorità giudiziarie; e

j) formazione in materia di regolamenti nazionali ed internazionali e di lingue.

2. Gli Stati Parte, nei limiti delle proprie capacità, considereranno la possibilità di prestarsi la più ampia assistenza tecnica, in particolare in favore dei paesi in via di sviluppo, nei rispettivi piani e programmi di lotta contro la corruzione, incluso il supporto materiale e la formazione negli ambiti di cui al punto 1 del presente articolo, nonché la formazione e l'assistenza e lo scambio reciproco di esperienze pertinenti e di conoscenze specializzate, che agevoleranno la cooperazione internazionale tra gli Stati Parte negli ambiti dell'estradizione e dell'assistenza giudiziaria reciproca.

3. Gli Stati Parte intensificheranno, nei limiti delle proprie esigenze, gli sforzi compiuti per ottimizzare le attività operative e di formazione all'interno di organizzazioni internazionali e regionali e nel quadro di pertinenti accordi o intese

bilaterali o multilaterali.

4. Gli Stati Parte considereranno, su richiesta, la possibilità di assistersi reciprocamente nella realizzazione di valutazioni, studi e indagini in relazione alle tipologie, alle cause, agli effetti ed ai costi della corruzione nei rispettivi paesi, al fine di elaborare, con la partecipazione delle autorità competenti e della società, strategie e piani di azione per la lotta contro la corruzione.

5. Al fine di agevolare il recupero dei proventi del crimine previsti in conformità con la presente Convenzione, gli Stati Parte potranno cooperare fornendosi reciprocamente i nominativi degli esperti che potrebbero prestare assistenza nel raggiungimento di tale obiettivo.

6. Gli Stati Parte considereranno la possibilità di ricorrere all'organizzazione di conferenze internazionali e seminari subregionali, regionali ed internazionali, per promuovere la cooperazione e l'assistenza tecnica e per stimolare il dibattito su problemi di interesse reciproco, inclusi i problemi e le esigenze particolari dei paesi in via di sviluppo e dei paesi ad economia in transizione.

7. Gli Stati Parte considereranno la possibilità di istituire meccanismi volontari finalizzati a contribuire finanziariamente agli sforzi compiuti dai paesi in via di sviluppo e dai paesi ad economia in transizione per l'applicazione della presente Convenzione attraverso programmi e progetti di assistenza tecnica.

8. Ciascuno Stato Parte considererà la possibilità di versare contributi volontari all'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine, al fine di dare impulso, attraverso l'Ufficio, a programmi e progetti nei paesi in via di sviluppo per l'applicazione della presente Convenzione.

Articolo 61

Raccolta, scambio ed analisi delle informazioni sulla corruzione

1. Ciascuno Stato Parte considererà la possibilità di analizzare, in consultazione con esperti, le tendenze della corruzione nel proprio territorio, nonché le circostanze in cui sono commessi i reati di corruzione.

2. Gli Stati Parte considereranno la possibilità di sviluppare e condividere tra loro ed attraverso organizzazioni internazionali e regionali, statistiche, esperienza analitica riguardante la corruzione ed informazioni finalizzate ad elaborare, nei limiti del possibile, definizioni, norme e metodologie comuni, così come informazioni sulle pratiche migliori per prevenire e combattere la corruzione.

3. Ciascuno Stato Parte considererà la possibilità di monitorare le proprie politiche e le attuali misure per combattere la corruzione e di valutare l'efficacia e l'efficienza delle stesse.

Articolo 62

Altre misure: applicazione della Convenzione mediante lo sviluppo economico e l'assistenza tecnica

1. Gli Stati Parte adotteranno, nella misura del possibile, le misure appropriate all'applicazione della presente Convenzione, mediante la cooperazione internazionale, tenendo conto degli effetti negativi della corruzione sulla società in generale e sullo sviluppo sostenibile in particolare.

2. Gli Stati Parte compiranno sforzi concreti nella misura del possibile ed in coordinamento tra loro e con organizzazioni internazionali e regionali, al fine di:

a) intensificare la propria cooperazione a vari livelli con i paesi in via di sviluppo, al fine di rafforzare la capacità di questi ultimi nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione;

b) intensificare l'assistenza finanziaria e materiale a sostegno degli sforzi compiuti dai paesi in via di sviluppo per prevenire e combattere efficacemente la corruzione ed aiutare questi ultimi ad applicare la presente Convenzione con successo;

c) fornire assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo e ad economia in transizione al fine di aiutarli a soddisfare le proprie necessità ai fini dell'applicazione della presente Convenzione. A tal fine, gli Stati Parte si impegneranno a versare volontariamente contributi adeguati e regolari su un conto specificamente designato all'uopo, nell'ambito di un meccanismo di finanziamento delle Nazioni Unite. Gli Stati Parte potranno altresì prevedere, in particolare, in conformità con il proprio diritto interno e con le disposizioni della presente Convenzione, di contribuire a tale conto con una percentuale del denaro o del corrispondente valore dei proventi del crimine ovvero dei beni confiscati in conformità con le disposizioni della presente Convenzione;

d) per incoraggiare e indurre altri Stati ed istituzioni finanziarie, laddove opportuno, ad unirsi agli sforzi compiuti in conformità con il presente articolo, in particolare prevedendo un maggior numero di programmi di formazione ed attrezzature moderne a beneficio dei paesi in via di sviluppo, al fine di assisterli nel raggiungimento degli obiettivi della presente Convenzione.

3. Nella più ampia misura possibile, tali misure saranno adottate fatti salvi gli esistenti impegni in materia di assistenza esterna o altri accordi di cooperazione finanziaria, a livello bilaterale, regionale o internazionale.

4. Gli Stati Parte possono concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali di assistenza materiale e logistica, tenendo conto degli accordi finanziari necessari per rendere efficaci le misure di cooperazione internazionale previste nella presente Convenzione e per la prevenzione, individuazione e lotta alla corruzione.

Titolo VII

Meccanismi di applicazione

Articolo 63

Conferenza degli Stati Parte della Convenzione

1. E' istituita una Conferenza degli Stati Parte della Convenzione per migliorare la capacità degli Stati Parte e la cooperazione tra loro, al fine di raggiungere gli obiettivi enunciati nella presente Convenzione e di promuovere e esaminare la sua

applicazione.

2. Il Segretario-Generale delle Nazioni Unite convocherà la Conferenza degli Stati Parte non più tardi di un anno dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione. In seguito, saranno tenute riunioni regolari della Conferenza degli Stati Parte in conformità con il regolamento interno da essa adottato.

3. La Conferenza degli Stati Parte adotta il regolamento interno e le norme che regolano il funzionamento delle attività enunciate nel presente articolo, comprese le norme relative all'ammissione e d alla partecipazione di osservatori ed al pagamento delle spese occasionate dallo svolgimento di tali attività.

4. La Conferenza degli Stati Parte concerta le attività, le procedure ed i metodi di lavoro per conseguire gli obiettivi enunciati al punto 1 del presente articolo, in particolare:

a) agevolando le attività condotte dagli Stati Parte ai sensi degli articoli 60 e 62 e dei titoli da II a V della presente Convenzione, anche incoraggiando l'apporto di contributi volontari;

b) agevolando lo scambio di informazioni tra gli Stati Parte sui modelli e le tendenze della corruzione e sulle pratiche efficaci per prevenirla e combatterla e per restituire i proventi del crimine attraverso, tra l'altro, la pubblicazione delle informazioni pertinenti indicate nel presente articolo;

c) cooperando con le organizzazioni ed i meccanismi internazionali e regionali e con le organizzazioni non-governative competenti;

d) utilizzando adeguatamente le informazioni pertinenti prodotte da altri meccanismi internazionali e regionali per la lotta e la prevenzione della corruzione al fine di evitare inutili duplicazioni delle attività;

e) riesaminando periodicamente l'attuazione della presente Convenzione da parte dei suoi Stati Parte;

f) formulando raccomandazioni per migliorare la presente Convezione e la sua applicazione;

g) prendendo nota delle necessità di assistenza tecnica degli Stati Parte relativamente all'applicazione della presente Convenzione e raccomandando al riguardo le eventuali misure che ritenga necessarie.

5. Ai fini del punto 4 del presente articolo, la Conferenza degli Stati Parte acquisisce la necessaria conoscenza in merito alle misure adottate e le difficoltà incontrate dagli Stati Parte nell'attuazione della presente Convenzione attraverso le informazioni da questi fornite e attraverso i meccanismi complementari di esame da essa eventualmente istituiti.

6. Ciascuno Stato Parte fornisce alla Conferenza degli Stati Parte, secondo quanto richiesto dalla stessa, le informazioni sui suoi programmi, piani e pratiche e altresì sulle misure legislative ed amministrative per attuare la presente Convenzione. La Conferenza degli Stati Parte esamina il mezzo più efficace per ricevere e dar seguito

alle informazioni, comprese in particolare le informazioni ricevute dagli Stati Parte e dalle organizzazioni internazionali competenti. I contributi ricevuti da organizzazioni non-governative pertinenti debitamente accreditate in conformità con le procedure che saranno decise dalla Conferenza degli Stati Parte, possono altresì essere considerati.

7. Conformemente ai punti da 4 a 6 del presente articolo, la Conferenza degli Stati Parte istituisce, se lo ritiene necessario, eventuali meccanismi o organi adeguati ad agevolare l'effettiva attuazione della Convenzione.

Articolo 64

Segreteria

1. Il Segretario-Generale delle Nazioni Unite fornisce i necessari servizi di segreteria alla Conferenza degli Stati Parte della Convenzione.

2. La segreteria:

a) assiste la Conferenza degli Stati Parte nello svolgimento delle attività enunciate all'articolo 63, punti 5 e 6, della presente Convenzione e organizza e fornisce i necessari servizi per le sezioni della Conferenza degli Stati Parte;

b) su richiesta, assiste gli Stati Parte nel fornire le informazioni alla Conferenza degli Stati Parte, secondo quanto previsto dall'articolo 63, punti 5 e 6, della presente Convenzione; e

c) assicura il necessario coordinamento con le segreterie delle organizzazioni internazionali e regionali competenti.

Titolo VIII

Disposizioni finali

Articolo 65

Attuazione della Convenzione

1. Ciascuno Stato Parte adotta le misure necessarie, comprese misure legislative ed amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione.

2. Ciascuno Stato Parte può adottare misure più strette o severi di quelle previste dalla presente Convenzione al fine di prevenire e combattere la corruzione.

Articolo 66

Composizione delle controversie

1. Gli Stati Parte si adoperano per risolvere le controversie relative all'interpretazione o applicazione della presente Convenzione mediante negoziazione.

2. Ogni controversia tra due o più Stati Parte relativa all'interpretazione o applicazione della presente Convenzione che non possa essere risolta mediante

negoziazione entro un termine ragionevole è, su richiesta di una di tali Stati Parte, sottomessa ad arbitrato. Se,. Decorsi sei mesi dalla data della richiesta di arbitrato, gli Stati Parte non sono in grado di convenire sull'organizzazione dell'arbitrato, uno qualsiasi di tali Stati Parte potrà riferire la controversia alla Corte Internazionale di Giustizia presentando una richiesta in conformità con lo Statuto della Corte.

3. Ciascuno Stato Parte può, al momento della firma, ratifica, accettazione, approvazione della Convenzione o adesione alla stessa, dichiarare che non si considera vincolato dal punto 2 del presente articolo. Gli altri Stati Parte non sono vincolati dal punto 2 del presente articolo rispetto allo Stato Parte che abbia formulato una tale riserva.

4. Ogni Stato Parte che abbia formulato una riserva in conformità con il punto 3 del presente articolo può in ogni momento ritirare tale riserva mediante notifica al Segretario Generale delle Nazioni Unite.

Articolo 67

Firma, ratifica, accettazione, approvazione e adesione

1. La presente Convenzione sarà aperta alla firma di tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003, a Merida (Messico), e successivamente alla Sede delle Nazioni Unite a New York, fino al 9 dicembre 2005.

2. La presente Convenzione è ugualmente aperta alla firma da parte delle organizzazioni regionali d'integrazione economica a condizione che almeno uno Stato membro di tale organizzazione abbia firmato la presente Convenzione in conformità con il punto 1 del presente articolo.

3. La presente Convenzione è soggetta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite. Un'organizzazione regionale d'integrazione economica può depositare il suo strumento di ratifica, accettazione o approvazione se almeno uno dei suoi Stati membri abbia fatto altrettanto. In tale strumento di ratifica, accettazione o approvazione, tale organizzazione dichiara la misura della sua competenza rispetto alle questioni regolate dalla presente Convenzione. Tale organizzazione informa altresì il depositario su ogni modifica pertinente della misura della sua competenza.

4. La presente Convenzione è aperta all'adesione di ogni Stato o organizzazione regionale d'integrazione economica di cui almeno uno Stato membro sia Parte della presente Convenzione. Gli strumenti di adesione saranno depositati presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite. Al momento dell'adesione, l'organizzazione regionale d'integrazione economica dichiara la misura della sua competenza rispetto alle questioni regolate dalla presente Convenzione. Tale organizzazione informa altresì il depositario su ogni modifica pertinente della misura della sua competenza.

Articolo 68

Entrata in vigore

1. La presente Convenzione entrerà in vigore il novantesimo giorno successivo alla data di deposito del trentesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o accessione. Ai fini del presente punto, gli strumenti depositati da un'organizzazione regionale d'integrazione economica non saranno valutati aggiuntivi a quelli depositati dagli Stati membri di tale organizzazione.

2. Per ciascuno Stato o organizzazione regionale d'integrazione economica che ratifica, accetta, approva o accede alla presente Convenzione successivamente al deposito del trentesimo strumento relativo, la presente Convenzione entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data di deposito da parte di tale Stato o organizzazione del relativo strumento o alla data in cui la presente Convenzione entra in vigore conformemente al punto 1 del presente articolo, se questa è posteriore.

Articolo 69

Emendamento

1. Allo scadere di cinque anni dall'entrata in vigore della presente Convenzione, uno Stato Parte può proporre un emendamento e trasmetterlo al segretario Generale delle Nazioni Unite che a sua volta comunicherà l'emendamento proposto agli Stati Parte ed alla Conferenza degli Stati Parte della Convenzione al fine di valutare e decidere in merito alla proposta. La Conferenza degli Stati Parte compie ogni sforzo volto a raggiungere un consenso su ciascun emendamento. Se tutti gli sforzi tesi al consenso sono stati esperiti e non è stato raggiunto un accordo, in ultima istanza, l'emendamento per essere adottato necessiterà di una maggioranza di due terzi dei voti degli Stati Parte presenti e votanti alla riunione della Conferenza degli Stati Parte.

2. Le organizzazioni regionali d'integrazione economica, nelle questioni che rientrano nella loro competenza, eserciteranno il loro diritto di voto ai sensi del presente articolo con un numero di voti uguale al numero dei loro Stati membri che sono Parte della presente Convenzione. Tali organizzazioni non eserciteranno il loro diritto di voto se i loro Stati membri esercitano il loro e viceversa.

3. Un emendamento adottato in conformità con il punto 1 del presente articolo è soggetto a ratifica, accettazione o approvazione degli Stati Parte.

4. Un emendamento adottato in conformità con il punto 1 del presente articolo entra in vigore per uno Stato Parte novanta giorni dopo la data di deposito presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite di uno strumento di ratifica, accettazione o approvazione di tale emendamento.

5. Quando un emendamento entra in vigore è vincolante per gli Stati Parte che hanno espresso il loro consenso ad essere vincolati dallo stesso. Gli altri Stati Parti restano vincolati dalle disposizioni della presente Convenzione ed ad ogni altro precedente emendamento che essi hanno ratificato, accettato o accettato.

Articolo 70

Denuncia

1. Uno Stato Parte può denunciare la presente Convenzione mediante notifica scritta al Segretario Generale delle Nazioni Unite. Tale denuncia diviene effettiva un anno dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

2. Un'organizzazione regionale d'integrazione economica cessa di essere Parte della presente Convenzione quando tutti i suoi Stati membri la hanno denunciata.

Articolo 71

Depositario e lingue

1. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite è designato quale depositario della presente Convenzione.

2. L'originale della presente Convenzione, i cui testi in arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo sono ugualmente autentici, è depositato presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite.

IN FEDE DI CHE, i sottoscritti plenipotenziari, debitamente autorizzati dai loro rispettivi governi, hanno firmato la presente Convenzione.

BIBLIOGRAFIA
E
FONTI

INDICE BIBLIOGRAFIA E FONTI

- Riferimenti bibliografici
- Riferimenti giurisprudenziali
  - Corte di Giustizia CE
  - Corte Costituzionale
  - Corte di Cassazione
  - Corte d'Appello
- Riferimenti normativi
  - Fonti internazionali
  - Fonti di diritto interno
- Rapporti internazionali
  - Unione europea
  - WGB
  - GRECO
- Altre fonti

Riferimenti bibliografici (ordine alfabetico)

- ACQUAROLI R., *Il riciclaggio*, in VIGANÒ F. - PIERGALLINI C. (a cura di), *Reati contro la persona e contro il patrimonio*, in PALAZZO F. - PALIERO C. E. (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2011.
- ADAM R. - TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010.
- ALDROVANDI P., I*nfedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, in LANZI A. - CADOPPI A., *I nuovi reati societari: commentario al D. Lgs. 11 aprile 2002, n. 61*, Padova. 2002.
- AMATI E., *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, in ROSSI A. (a cura di), *Reati societari*, Torino, 2005.
- ANTOLISEI F., *Trattato di diritto penale. Parte speciale* (Vol. II), Milano, 1982.
- ANTOLISEI F., *I reati societari, bancari, di lavoro e di previdenza*, in *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, a cura di CONTI L., Milano, 2002.
- BALBI G., *I delitti di corruzione. Un'indagine strutturale e sistematica*, Napoli, 2003.
- BALBI G., *I delitti di corruzione*, in FIORE C. (diretto da), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004.
- BELLACOSA M., *Disposizioni penali in materia di società e di consorzi*, in RESCIGNO P., *Codice Civile. Le fonti del diritto italiano: i testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza*, Milano, 2010, p. 5548 ss..
- BENUSSI C., *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, in DOLCINI E. - MARINUCCI G. (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2006, p. 2106 ss..
- BENUSSI C., *I Delitti contro la Pubblica Amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali* (Tomo I), in MARINUCCI G. - DOLCINI E., *Trattato di Diritto Penale. Parte Speciale*, Padova, 2001.
- BEVILACQUA B., *I reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione* (Vol. I), Padova, 2003.
- BONDI A., *Nozioni comuni e qualifiche soggettive*, in BONDI A. - DI MARTINO A.- FORNASARI G., *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008.
- BONFIGLI S., *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in MERLONI F. e VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause,*

prevenzione e rimedi, Firenze, 2010.

- Catenacci M. (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, in Palazzo F. - Paliero C.E. (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2011.
- Cerqua L. D., *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in Crespi A. - Forti G. - Zuccalà G. (a cura di), *Commentario breve al Codice Penale*, Padova, 2011, p. 1199 ss..
- Cerqua L. D., *Il delitto di riciclaggio dei proventi illeciti (art. 648-bis c.p.)*, in Cappa E. - Cerqua L. D., *Il riciclaggio del denaro: il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Milano, 2012.
- Chiarotti F., *Concussione,* in *Enc. dir.,* Vol. VIII, Milano, 1961, p. 700 ss..
- Cingari F., *Possibilità e limiti del diritto penale nel contrasto alla corruzione*, in Palazzo F. (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011.
- Contento G., *La concussione*, Bari, 1970.
- Cosseddu A., *Riciclaggio: complessità di un percorso normativo*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 3641 ss..
- Davigo P. - Mannozzi G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2008.
- Davigo P.*, Per non dimenticare*, in Barbacetto G. - Gomez P. - Travaglio M., *Mani Pulite: la vera storia, 20 anni dopo*, Milano, 2012.
- De Angelis P., *Millantato credito*, in *Enc. Giur. Treccani*, XX, Roma, 1990, p. 3.
- De la Cuesta Arzamendi J. L. - Blanco Cordero I., *La criminalizzazione della corruzione nel settore privato: aspetti sovranazionali e di diritto comparato*, in Acquaroli R. - Foffani L. (a cura di), *La corruzione tra privati. Esperienze comparatistiche e prospettive di riforma*, Milano, 2003.
- Di Martino A., *I delitti di turbativa di gara*, in Bondi A. - Di Martino A. - Fornasari G., *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008.
- Dolcini E. - Viganò F., *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione (Versione aggiornata alla luce dell'emendamento governativo presentato il 17 aprile 2012 alla Camera dai Deputati). Editoriale*, 27 aprile 2012, consultabile al sito http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1335330226Dolcini%20Vigano%20agg%20(26%20apr%2012).pdf.
- Ferrante M. L., *Le fattispecie di corruzione*, in Fortuna F. S. (a cura di), *I*

delitti contro la Pubblica Amministrazione, Milano, 2010.

- FIANDACA G., *Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, II, p. 883 ss..
- FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale* (Vol. I), Bologna, 2012.
- FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale* (Vol. II, Tomo secondo), Bologna, 2008
- FIORE S., *Concussione*, in FIORE C. (diretto da), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004.
- FLICK G. M., *Come uscire da Tangentopoli: ritorno al futuro o cronicizzazione dell'emergenza?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 945 ss..
- FOFFANI L., *La nuova disciplina delle false comunicazioni sociali (artt. 2621 e 2622)*, in GIARDA A. - SEMINARA S. (a cura di), *I nuovi reati societari: diritto e processo*, Padova, 2002.
- FONDAROLI D., *Introduzione ai delitti di "infedeltà"*, in ROSSI A. (a cura di), *Reati societari*, Torino, 2005.
- FORNASARI G., *Concussione*, in BONDI A. - DI MARTINO A. - FORNASARI G., *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008.
- FORNASARI G., *Delitti di corruzione*, in BONDI A. - DI MARTINO A. - FORNASARI G., *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008.
- FORNASARI G., *Millantato credito*, in BONDI A. - DI MARTINO A. - FORNASARI G., *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008.
- FORTE G., *Concussione*, in CADOPPI A. - CANESTRARI S. - MANNA A. - PAPA M., *Trattato di diritto penale. Parte speciale* (Vol. II). *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008.
- FORTI G., *L'insostenibile pesantezza della "tangente ambientale": inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, I, p. 476 ss..
- GARAVAGLIA E., *La tutela penale dell'informazione societaria e gli abusi di informazioni*, in ALESSANDRI A. (cura di), *Reati in materia economica*, in PALAZZO F. - PALIERO C.E. (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2012.
- GROSSO C. F., *Corruzione*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989, p. 153.
- GROSSO C. F., *Art. 318-322. Corruzione*, in PADOVANI T. (a cura di), *I delitti*

dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, Torino, 1996.

- INFANTE E., in A. CADOPPI - S. CANESTRARI - A. MANNA - M. PAPA, *Trattato di diritto penale. Parte speciale* (Vol. II). *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 2008.
- IVALDI P., *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in CARBONE M. - LUZZATO R. - SANTA MARIA A. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2006.
- LATTANZI G. - LUPO E., *Codice penale, Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, Vol. VI, Milano, 2000.
- MACCARI A. L., *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*, in GIUNTA F. (a cura di), *I nuovi illeciti penali ed amministrativi riguardanti le società commerciali*, Torino, 2002.
- MALAVASI M., *I nuovi reati societari*, Milano, 2008.
- MANACORDA S., *La corruzione internazionale del pubblico agente,* Napoli, 1999.
- MANNA A., *Abuso d'ufficio e conflitto d'interessi nel sistema penale*, Torino, 2004.
- MANNA A., *Corruzione e finanziamento illecito ai partiti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 116 ss..
- MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte speciale: delitti contro il patrimonio*, II, Padova, 2009.
- MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano*, V, Torino, 1982.
- MARCONI G., *Il delitto di millantato credito (art. 346 c.p.)*, in CATENACCI M. (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, in PALAZZO F. - PALIERO C. E. (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2011.
- MARINUCCI G. - DOLCINI E., *Corso di diritto penale. Le norme penali: fonti e limiti di applicabilità. Il reato: nozione, struttura e sistematica*, Milano, 2001.
- MARINUCCI G. - DOLCINI E., *Manuale di Diritto Penale. Parte Generale*, Milano, 2006.
- MEZZETTI E., *Nobiltà e miseria ovvero sulla corruzione in atti giudiziari*, in *Cass. pen.*, 2007, 1618 ss..
- MONTANI E., *Gli altri reati fallimentari*, in ALESSANDRI A. (cura di), *Reati in materia economica*, in PALAZZO F. - PALIERO C.E. (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2012.

- MORGANTE G., *Riflessioni su taluni profili problematici dei rapporti tra fattispecie aventi ad oggetto operazioni su denaro o beni di provenienza illecita*, in *Cass. pen.*, 1998, p. 2500 ss..
- MORRA M., *Corruzione e concussione. Nuovi problemi e questioni controverse*, Torino, 2004.
- MUSCO E., *I nuovi reati societari*, Milano, 2007.
- PAGLIARO A., *Principi di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione*, I, Milano, 2000.
- PAGLIARO A. - PARODI GIUSINO M., *Principi di diritto penale. Parte speciale* (Vol. I), Milano, 2008.
- PALAZZO F., *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Diritto Penale Contemporaneo. Rivista Trimestrale*, Milano, 2012, 1, p. 227 ss..
- PANNAIN R., *I delitti dei p.u. contro la P.A.*, Napoli, 1966.
- PAOLOZZI G., *Vademecum per gli enti sotto processo. Addebiti "amministrativi" da reato (dal d. lgs. 231 del 2001 alla legge n. 146 del 2006)*, Torino, 2006.
- PEDRAZZI C., *Millantato credito, trafic d'influence, influence peddling*, in *Riv, it. dir. proc. pen.*, 1963, p. 913 ss..
- PERINI A., *Prime osservazioni sui profili penali della nuova legge sul risparmio*, in *Giur. it.*, 2006, p. 875 ss..
- POMANTI P., *La Concussione*, Milano, 2004.
- POMANTI P., *La concussione*, in FORTUNA F. S. (a cura di), *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Milano, 2010.
- PULITANÒ D., A*lcune risposte alle critiche verso la Proposta*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 948 ss..
- RICCIO S., *Millantato credito*, in *Novissimo Digesto Italiano*, X, Torino, 1968, p. 694 ss..
- ROMANO M., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione: i delitti dei pubblici ufficiali (artt. 314-335*-bis *cod. pen.). Commentario sistematico*, Milano, 2006.
- RUSSO V., *I reati contro la pubblica amministrazione*, Napoli, 1991.
- SEGRETO A. - DE LUCA G., *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, Milano, 1999.

- SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, Milano, 2000.
- SEMINARA S., *Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in CRESPI A. - FORTI G. - ZUCCALÀ G. (a cura di), *Commentario breve al Codice Penale*, Padova, 2008, p. 750 ss..
- SGUBBI F., *Considerazioni critiche sulla proposta anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 941.
- SPENA A., *Il "turpe mercato": teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Milano, 2003.
- SPENA A., *Punire la corruzione privata? Un inventario di perplessità politico-criminali*, in ZUCCALÀ G. (diretta da), *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2007, p. 805 ss..
- STELLA F., *La "filosofia" della proposta anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 935 ss..
- TAGLIARINI F., *Millantato credito*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, p. 308 ss..
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 2008.
- TRAMONTANO L. (a cura di), *Codice penale spiegato*, Piacenza, 2011.
- VANNUCCI A., *Fenomenologia della tangente: la razionalità degli scambi occulti*, in *Etica degli affari e delle professioni* (Vol. VI, n. 1), Milano, 1993, p. 30 ss..
- VENDITTI R., *Corruzione (delitti di)*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 753 ss..
- VIGANÒ F., *Fonti europee e ordinamento italiano*, in *Dir. pen. proc.*, Milano, speciale settembre 2011, p. 4 ss..
- VIGANÒ F., *Il diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, Milano, speciale settembre 2011, p. 22 ss..
- VINCIGUERRA G., *Corruzione societaria e corruzione: più divergenze che affinità*, in ROSSI A. (a cura di), *Reati societari*, Torino, 2005,
- VINCIGUERRA S., *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, 2008.
- ZANNOTTI R., *Il nuovo diritto penale dell'economia: reati societari e reati in materia di mercato finanziario*, Milano, 2008.

Riferimenti giurisprudenziali (ordine cronologico)

Corte di Giustizia CE

- Corte Giust. CE, 21 settembre 1989, causa 68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica*, in *Cass. pen*, 1992, p. 1654 ss..
- Corte Giust. CE, 16 giugno 2005, Pupino, causa C-105/03.

Corte Costituzionale

- Corte Cost., 2 agosto 1979, *Procedimento di accusa nei confronti di Gui Luigi, Tanassi Mario e altri*, in *Giur. cost.*, 1979, II, p. 103 ss..
- Corte Cost., 9-17 febbraio 1994, n. 48.
- Corte Cost., 26 maggio - 1 giugno 2004, n. 161.
- Corte Cost., 22 ottobre 2007, n. 348.
- Corte Cost., 22 ottobre 2007 n. 349.
- Corte Cost., 11 febbraio 2008, n. 28.
- Corte Cost. 19 ottobre 2009, n. 262.

Corte di Cassazione

- Cass. pen., Sez. III, 9 novembre 1967, in *Cass. pen.*, 1968, p. 1054.
- Cass. pen., Sez. VI, 14 novembre 1968, Farroni, in *Riv. pen.*, 1969, II, p. 211 ss..
- Cass. pen., Sez. VI, 11 luglio 1979, Berti, in *Cass. pen.*, 1981, p. 543 ss..
- Cass. pen., Sez.VI, 10 maggio 1983, in *Cass. pen.*, 1985, p. 645 ss..
- Cass. pen., Sez. VI, 26 aprile 1984, Alvati, in *Giust. pen.*, 1985, II, p. 65.
- Cass. pen., Sez. II, 15 aprile 1985, Scarpati, in *Giust. pen.*, 1986, II, p. 214.
- Cass. pen., Sez. VI, 10 maggio 1985, n. 4562, in *Riv. pen.*, 1986, p. 314.
- Cass. pen., Sez. II, 31 maggio 1985, Fleres, in *Giust. pen.*, 1986, II, p. 220.
- Cass. pen., Sez. VI, 18 maggio 1989, in *Cass. pen.*, 1990, I, p. 1929.

- Cass. pen., Sez. VI, 23 aprile 1990, n. 5843, Zampini, in *Riv. pen.*, 1991, p. 198.
- Cass. pen., Sez. I, 25 agosto 1991, Ligresti e altro, in *Cass. pen.*, 1993, p. 820.
- Cass. pen., Sez. VI, 15 dicembre 1992, Di Gioia, in *Cass. pen.*, 1994, p. 1517 ss..
- Cass. pen., SS. UU., 11 maggio 1993, in *Cass. pen*, 1993, p. 2252 ss..
- Cass. pen., Sez. VI, 23 settembre 1993, Cardillo, in *Cass. pen.*, 1995, p. 52 ss..
- Cass. pen., Sez. VI, 17 gennaio 1994, Lentini, in *Cass. pen.*, 1995, p. 1510.
- Cass. pen., Sez. VI, 9 febbraio 1994, Mambelli, in *Cass. pen.*, 1995, p. 2136.
- Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 1994, Fumarola, in *Cass. pen.*, 1995, p. 2530 ss..
- Cass. pen., Sez. VI, 30 gennaio 1995, n. 2787.
- Cass. pen., Sez. VI, 22 marzo 1995, in *Cass. pen.*, 1996, p. 1418 ss..
- Cass. pen., SS. UU., 24 gennaio 1996, n. 2780.
- Cass. pen., Sez. VI, 26 marzo 1996, n. 7555.
- Cass. pen., Sez. VI, 24 settembre 1996, in *Riv. pen.*, 1997, p. 216.
- Cass. pen., Sez. VI, 6 febbraio 1997, n. 2740.
- Cass. pen., Sez VI, 2 settembre 1997, Forcillo, in *G. dir.*, 1997, n. 37, p. 80.
- Cass. pen., Sez. VI, 16 ottobre 1997, n. 9354, Paolucci, in *Cass. pen.*, 1998, p. 1981 ss., con nota di Scardaccione.
- Cass. pen., Sez. VI, 13 novembre 1997, Ronco, in *Giur. it.*, 1998, p. 1456 ss..
- Cass. pen., Sez. VI, 19 gennaio 1998, n. 5116.
- Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 1998, n. 5569.
- Cass. pen., Sez. VI, 6 marzo 1998, n. 2894, Lombardi, in *Cass. pen.*, 1999, p. 3405 ss., con nota di Rampioni.
- Cass. pen., Sez. VI, 13 luglio 1998, n. 13395.
- Cass. pen., Sez. VI, 17 giugno 1999, n. 9425.
- Cass. pen., 27 agosto 1999, De Lorenzo, in *G. dir.*, 42/1999, p. 99.

- Cass. pen., Sez. VI, 19 novembre 1999, Cappellari, in *G. dir.*, 2000, n. 5, p. 104.
- Cass. pen. Sez. VI, 13 gennaio 2000, n. 2265.
- Cass. pen., Sez. VI, 27 gennaio 2000, n. 2645.
- Cass. pen., Sez. VI, 17 febbraio 2000, n. 3488.
- Cass. pen., Sez. VI, 6 luglio 2000, Garibizzo, in *G. dir.*, 2000, n. 33, p. 72.
- Cass. pen., Sez. VI, 10 ottobre 2000, n. 10612, Verde, in *G. dir.*, 2000, n. 43, p. 79.
- Cass. pen., Sez. VI, 4 maggio 2001, n. 20105.
- Cass. pen., Sez. VI, 7 giugno 2001, n. 32938.
- Cass. pen., Sez. VI, 3 giugno 2002, n. 30002.
- Cass. pen., Sez. VI, 21 novembre 2002, n. 36511.
- Cass. pen., Sez. VI, 21 gennaio 2003, n. 11382.
- Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2003, n. 15117.
- Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2003, n. 15118.
- Cass. pen., Sez. VI, 8 maggio 2003, n. 28311, in *Cass. pen.*, 2004, p. 3224 ss..
- Cass. pen., Sez. VI, 3 novembre 2003, n. 4898.
- Cass. pen., Sez. VI, 17 novembre 2003, n. 49579.
- Cass. pen., Sez. VI, 24 febbraio 2004, n. 19647.
- Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2004, n. 21095.
- Cass. pen., Sez. VI, 5 maggio 2004, B., in *Riv. pen.*, 2005, p. 896.
- Cass. pen., Sez. VI, 22 febbraio 2005, n. 11441.
- Cass. pen., Sez. VI, 7 aprile 2006, n. 21943.
- Cass. pen., Sez. VI, 4 maggio 2006, n. 33435.
- Cass. pen., Sez. VI, 20 novembre 2006, n. 7.
- Cass. pen., Sez. V, 10 gennaio 2007, n. 8432.
- Cass. pen., Sez. VI, 26 marzo 2007, n. 22205.
- Cass. pen., Sez. VI, 29 maggio 2007, Eliseo, in *Cass. pen.*, 2008, p. 201.

- Cass. pen., Sez. VI. 9 luglio 2007, n. 35118.
- Cass. pen., Sez. VI, 3 dicembre 2007, n. 8907.
- Cass. pen., Sez. VI, 23 aprile 2008, n. 35340.
- Cass. pen., Sez. VI, 9 gennaio 2009, n. 9528.
- Cass. pen., Sez. VI, 25 marzo 2009, n. 15690.
- Cass. pen., Sez. VI, 14 maggio 2009, n. 30762.
- Cass. pen. SS. UU., 25 giugno 2009, n. 38691.
- Cass. pen., Sez. VI, 9 luglio 2009, n. 36083.
- Cass. SS. UU., 25 febbraio 2010, n. 15208.
- Cass. pen., Sez. VI, 22 aprile 2010, n. 17234.
- Cass. pen., Sez. VI, 30 settembre 2010, n. 42701.

Corte d'Appello

- Corte App. Roma, 16 febbraio 1985, Cazzaniga, in *Giur. merito*, 1987, p. 189 ss..
- Corte App. Milano, 18 maggio 1993, Russo, in *Giur. merito*, 1994, II, p. 692 ss..

Riferimenti normativi (ordine cronologico)

Fonti internazionali

Unione europea

- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, già Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957).
- Statuto dei funzionari delle Comunità europee (1962).
- Trattato sull'Unione europea (1992).
- Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, c.d. “Convenzione PIF” (1995).
- Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, c.d. “Protocollo di Dublino” (1996).
- Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (1997).
- Secondo Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (1997).
- Azione comune 98/742/GAI, sulla corruzione nel settore privato (1998).
- Decisione quadro 2003/568/GAI, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (2003).
- Decisione quadro 2005/212/GAI, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (2005).
- Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea (2007).
- Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie del Trattato di Lisbona (2007).

OCSE

- Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (1997).
- Raccomandazione per ulteriori strategie di lotta contro la corruzione degli impiegati pubblici nelle transazioni economiche internazionali (2009).

Consiglio d'Europa

- Convenzione civile sulla corruzione (1999).
- Convenzione penale sulla corruzione (1999).
- Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione (2003).

ONU

- Risoluzione 15 dicembre 1975, n. 3514 ("*Mesures visant à empêcher les sociétés transnationales et autres, leurs intermédiaires et autres parties en cause de se livrer à des pratiques de corruption*") (1975).
- Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (2000).
- Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione (2003).

Altre fonti normative internazionali

- Convenzione interamericana contro la corruzione (Organizzazione degli Stati americani, 1996).
- Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla corruzione (Unione africana, 2003).

Fonti di diritto interno (ordine alfabetico per i quattro codici)

- Codice civile.
- Codice penale.
- Codice di procedura civile.
- Codice di procedura penale.
- R. D. 1265/34 ("Testo unico delle leggi sanitarie").
- R. D. 267/42 ("Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa).
- L. 575/65 ("Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere").
- D. L. 59/78 ("Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati").
- L. 401/89 ("Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive").

- L. 86/90 (“Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione”).
- L. 241/90 (“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”).
- L. 181/92 (“Modifiche al codice penale in tema di delitti contro la pubblica amministrazione”).
- D. L. 306/92 (“Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa”).
- D. Lgs. 385/93 (“Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”).
- L. 20/94 (“Disposizione in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”).
- L. 234/97 (“Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso d'ufficio, e degli articoli 289, 416 e 555 del codice di procedura penale”).
- D. Lgs. 58/98 (“Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria”)
- D. Lgs. 267/00 (“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”).
- L. 300/00 (“Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica”).
- L. 97/01 (“Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”).
- D. Lgs. 165/01 (“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”).
- D. Lgs. 231/01 (“Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone

giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300").

- D. Lgs. 61/02 ("Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366").
- L. 146/06 ("Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001").
- D. Lgs. 163/06 ("Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE").
- D. Lgs. 231/07 ("Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione").
- L. 34/08 ("Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2007").
- L. 124/08 ("Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato").
- L. 135/08 ("Ratifica ed esecuzione del secondo Protocollo alla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari, stabilito in base all'articolo K3 del Trattato sull'Unione europea del 26 luglio 1995, fatto a Bruxelles il 19 giugno 1997").
- L. 116/09 ("Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale").
- D. Lgs. 150/09 ("Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni").
- D. Lgs. 104/10 ("Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo").
- D. Lgs. 159/11 ("Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonche' nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136").

- L. 110/12 (“Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999”).
- L. 112/12 (“Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999”).

Rapporti internazionali (ordine cronologico)

Unione europea

- *Relazione della Commissione al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, COM(2007) 328 definitivo*, 2007, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0328:FIN:IT:PDF.
- *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, COM(2011) 309 definitivo*, 2011, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF.

WGB

- *Italy. Review of implementation of the Convention and 1997 Reccomendation*, 2001, consultabile al sito http://www.oecd.org/dataoecd/39/61/2019055.pdf.
- *Italy: Phase 2. Report on the application of the Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 Recommendtion on combating bribery in international business transactions*, 2004, consultabile al sito http://www.oecd.org/dataoecd/0/50/33995536.pdf.
- *Phase 3. Report on Implementing the OECD Anti-bribery Convention in Italy,* 2011*,* consultabile al sito http://www.oecd.org/dataoecd/59/47/49377261.pdf.

GRECO

- *Joint First and Second Evaluation Round. Evaluation Report on Italy*, 2009, consultabile al sito http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_Italy_EN.pdf.
- *Joint First and Second Round Evaluation. Compliance Report on Italy*, 2011, consultabile al sito http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf.

- *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Incriminations*, 2012, consultabile al sito http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf.
- *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy: Transparency of Party Funding,* 2012, consultabile al sito http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf.

Altre fonti (ordine alfabetico)

- *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari. Commissioni Riunite I e II. Comunicato,* 22 maggio 2012, consultabile al sito http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2012/05/22/leg.16.bol0654.data20120522.com0102.pdf.
- *Bribery Act 2010*, consultabile al sito http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf.
- *Codice Zanardelli.*
- *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials In International Business Transactions*, consultabile al sito http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf.
- *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. La lotta contro la corruzione nell'UE, COM(2011) 308 definitivo*, 6 giugno 2011, consultabile al sito http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/com_com(2011)0308_/com_com(2011)0308_it.pdf.
- *Convention pénale sur la corruption: Rapport explicatif,* consultabile al sito http://conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/Html/173.htm.
- *Corriere della Sera*, venerdì 17 febbraio 2012.
- *Corriere della Sera*, domenica 12 agosto 2012.
- *Corriere della Sera,* lunedì 10 settembre 2012.
- *Corruption perception index 2011*, *Transparency International*, 2011, consultabile al sito http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/.
- *Corte dei conti, Sezioni Riunite. Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012. Relazione scritta del Procuratore Generale Lodovico Principato*, 16 febbraio 2012, consultabile al sito http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_procura/procura_generale/relazioni_anni_giudiziari/inaugurazione_anno_giudiziario_2012_scritta.pdf.
- *Decisione del Consiglio del 25 settembre 2008 relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (2008/801/CE)*, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:287:0001:0110:IT:PDF.
- Disegno di legge C. 3380.

- Disegno di legge C. 3850.
- Disegno di legge C. 4382.
- Disegno di legge C. 4434.
- Disegno di legge C. 4501.
- Disegno di legge C. 4516.
- Disegno di legge C. 4906.
- Disegno di legge S. 1880.
- Disegno di legge S. 2044.
- Disegno di legge S. 2156.
- Disegno di legge S. 2156-B.
- Disegno di legge S. 2164.
- Disegno di legge S. 2168.
- Disegno di legge S. 2174.
- Disegno di legge S. 2340.
- Disegno di legge S. 2346.
- Emendamento n. 9500 al disegno di legge C. 4434, consultabile al sito http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2012/04/17/0102.pdf.
- http://www.treccani.it/vocabolario/.
- *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2012. Relazione orale del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino*, 16 febbraio 2012, consultabile al sito http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_giurisdizione/inaugurazione_anno_giudiziario_centrale/2012/inaugurazione_ag_2012_orale.pdf.
- *La Repubblica*, lunedì 3 settembre 2012.
- *Progetto di Accordo sui pagamenti illeciti* (ONU, 1979).
- *Progetto di Codice di condotta delle società transnazionali* (ONU, 1977-1983).
- *Programma di Stoccolma*, consultabile al sito http://eur-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?
uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF.

- *Proposta di Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità*, in *G.u.c.e.*, n. C 216, 6 agosto 1994, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1994:216:FULL:IT:PDF.

- *Proposta in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento di partiti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1994, II, p. 911 ss..

- *Relazione della Commissione al Consiglio sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), COM(2011) 307 definitivo,* 6 giugno 2011, consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0307:FIN:IT:PDF.

- *Relazione esplicativa della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea,* consultabile al sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do*?*
uri=CELEX:51998XG1215:IT:HTML.

- *Relazione ministeriale al progetto di codice penale*, 1930, II.

- *Risoluzione ONU 01/03:* "*Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption"*, consultabile al sito http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session3.html#report.

- *Scheda di lettura: Disegno di legge A. S. n. 2156-B "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Il testo modificato dalla Camera dei deputati*, 2012, consultabile al sito http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2012/Dossier_371.pdf.

- *Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU Countries*. *Transparency International*, novembre 2010, consultabile al sito http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web.pdf.