

## LA LEGGE 190/2012: CONTESTO, LINEE DI INTERVENTO, SPUNTI CRITICI\*

di Emilio Dolcini

1. Questa relazione tende a due obiettivi: a) mostrare come, negli ultimi anni, sia emerso nel nostro Paese il pressante bisogno di una riforma dei reati di corruzione; b) sottolineare alcuni meriti (e alcuni limiti) della riforma varata nel 2012, con la l. 190.

### I

2. In dottrina, una voce autorevole – quella di Alberto Alessandri – ha recentemente lamentato l’assenza di adeguate conoscenze relative ai fenomeni corruttivi nell’Italia di oggi, conoscenze che erano, con tutta evidenza, e sono, premessa indispensabile per ogni efficace riforma della disciplina legislativa: una sorta di vizio d’origine che imporrebbe una valutazione negativa dell’intera l. 190/2012<sup>1</sup>.

Non condivido però la tesi ora enunciata. Da tempo la dottrina penalistica e la dottrina criminologica, chiamate su questo terreno ad una accentuata sinergia, hanno messo a fuoco una serie di connotati peculiari della corruzione nell’Italia di oggi: tra gli aspetti più rilevanti, il carattere sistemico del fenomeno, alcune affinità tra corruzione e criminalità organizzata, il ruolo crescente dei ‘faccendieri’, la fisionomia sempre più svariata dell’utilità attribuita al corrotto.

a) La corruzione è “diventata ‘sistema’, cioè 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”<sup>2</sup>.

---

\* Testo, ampliato e rivisto, di una relazione tenuta al Seminario su “Tecniche di indagine e standard probatori in materia di corruzione”, Scuola Superiore della Magistratura, Scandicci, 8-10 luglio 2013. Una diversa versione di questo scritto, con il titolo “La riforma della disciplina della corruzione in Italia (l. 6 novembre 2012, n. 190)”, è in corso di pubblicazione negli *Studi in onore di Hernán Horzmazábal Malarée* (Università di Girona, Università Autonoma di Barcellona).

<sup>1</sup> A. ALESSANDRI, [I reati di riciclaggio e corruzione nell’ordinamento italiano: linee generali di riforma](#), Relazione introduttiva al Convegno su “Riciclaggio e corruzione: prevenzione e controllo tra fonti interne e internazionali”, Courmayeur, 28–29 settembre 2012, in *questa Rivista*, 25 marzo 2013, p. 3, in particolare p. 25.

<sup>2</sup> Così G. FIANDACA, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 885. Sul carattere sistemico e pervasivo della corruzione in Italia, v. G. FORTI, *Unicità o ripetibilità della c.d. corruzione sistemica? Il ruolo della sanzione penale in una prevenzione «sostenibile» dei crimini politico-amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1997, p. 1069

Lo stesso Alessandri ha segnalato *“l’esplosione, in questi ultimi tempi, di una rinnovata percezione di quanto sia pericolosamente diffusa la venalità nell’esercizio dei pubblici poteri; fino a che punto sia giunto in Italia il mercimonio tra agenti pubblici e soggetti privati; quanta assuefazione vi sia alla normalità della tangente, che si innesta in una più ampia indifferenza al rispetto delle regole fondamentali, in primo luogo quelle che dovrebbero regolare i rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati, o forse, oggi soprattutto, tra risorse pubbliche e appetiti privati”*<sup>3</sup>.

Uno spunto, inoltre, ricavato dall’attualità giudiziaria. Lo scorso febbraio il Tribunale di Busto Arsizio ha emesso un’ordinanza nella quale si legge che i dirigenti di un’impresa italiana a partecipazione statale *“sembrano essere consueti al pagamento di tangenti”* e che *“vi è il motivo di credere che tale filosofia aziendale si ripeta anche in futuro”*<sup>4</sup>: il rilievo riguarda, ovviamente, i dirigenti di quella singola azienda, che occupa però una posizione di rilievo nel sistema industriale del Paese e che è in buona compagnia, tra le grandi imprese italiane, nel quadro delle più recenti inchieste per fatti di corruzione internazionale<sup>5</sup>.

b) La corruzione ha rivelato un DNA comune con la criminalità mafiosa. Richiamo un rilievo di C.E. Paliero: *“La pagina della c.d. ‘concussione ambientale’, cioè la ‘ambientalità’ e il consolidamento culturale di modelli di illegalismo sistematizzato in materia politico-economica – modelli che certamente a prima vista nulla avevano e nulla hanno a che fare con il ‘nostro’ tradizionale modello di organizzazione criminale di stampo mafioso – ha dimostrato che due fenomeni in apparenza eterogenei avevano in realtà un identico DNA. Entrambi si accompagnano infatti a quella caratteristica creazione di un ‘clima culturale’ di ‘regole antagonistiche’ (rispetto a quelle legali), e di un ‘sistema di valori’ eteronomo – che sono tipici ab origine della criminalità organizzata – che attraverso una sistemica limitazione delle libere scelte individuali produce in sequenza le violazioni più gravi e progressive dei beni giuridici, in un generale clima di affidamento sulla impunità da parte degli autori, garantito dalla acquiescenza, anch’essa culturale, delle ‘vittime”*<sup>6</sup>.

---

ss.; di recente, fra gli altri: F. CINGARI, [La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1-2012, p. 79 ss.; A. SPENA, [Per una critica dell’art. 319-quater c.p. Una terza via tra concussione e corruzione?](#), in *questa Rivista.*, 28 marzo 2013, p. 5 (e *ivi*, nt. 4, ulteriori indicazioni bibliografiche). Sulla ‘tangente come sistema’, e sulla capillare articolazione del sistema delle tangenti su diversi livelli territoriali, ciascuno dei quali con caratteristiche differenziate, cfr. P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, 2007, p. 264 ss.

<sup>3</sup> A. ALESSANDRI, [I reati di riciclaggio e corruzione nell’ordinamento italiano: linee generali di riforma](#), cit., p. 3.

<sup>4</sup> Cfr. C. BONINI, W. GALBIATI, *Le tangenti di Finmeccanica, “Era prassi pagare mazzette”*, in *la Repubblica*, 13 febbraio 2013, p. 2.

<sup>5</sup> Cfr. *Eni-Saipem, tangente all’Algeria, Paolo Scaroni indagato a Milano, Tangente milionaria per commessa da 11 miliardi*, 7 febbraio 2013, [www.corriere.it](#).

<sup>6</sup> Così C. E. PALIERO, *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, in M. BARILLARO (a cura di), *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, 2004, p. 144 ss., cit. in P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia*, cit., p. 271 s.

c) È sempre meno frequente che la corruzione si realizzi nella forma elementare del *passaggio diretto di denaro* – magari, attraverso la classica ‘bustarella’ – tra privato e pubblico funzionario.

Ha un vago sapore *vintage* un episodio che nel 2010 vede protagonista il presidente della Commissione urbanistica del Comune di Milano, il quale, in una via del centro della città, riceve da un imprenditore alcune banconote arrotolate dentro un pacchetto di sigarette: sentendosi braccato, l’uomo politico entra in una libreria, chiede del bagno e qui nasconde le banconote dietro un termosifone. Un *déjà-vu*, che rimanda a Mario Chiesa<sup>7</sup>.

Il passaggio di ‘utilità’ dal corruttore al corrotto assume spesso modalità complesse e sofisticate<sup>8</sup>, caratterizzate dalla presenza di ‘faccendieri’, in funzione di intermediazione e di filtro<sup>9</sup>. Le tangenti vengono non di rado mascherate dietro *consulenze fittizie*, in alcuni casi particolarmente stravaganti; due esempi, tra molti: si pensi alle somme che sarebbero state pagate ad un amico dell’ex presidente della regione Lombardia, da parte di fondazioni ospedaliere, in un caso per una consulenza relativa all’acquisto di un aereo<sup>10</sup>, in un altro caso per uno studio sulle possibilità di vita su Marte<sup>11</sup>.

d) L’*utilità* percepita dal corrotto tende ad assumere, nei fatti, connotati sempre più vari e fantasiosi<sup>12</sup>.

Rimangono, ovviamente, le vecchie tangenti in denaro, spesso di imponente entità, magari erogate attraverso percorsi intenzionalmente intricati: per attenerci all’attualità, pensiamo alla tangente di 197 milioni di euro che sarebbe stata pagata da un’azienda petrolifera italiana per assicurarsi alcune commesse in nord Africa<sup>13</sup>, oppure alla tangente di 51 milioni di euro che sarebbe stata corrisposta da un’altra importante impresa del nostro Paese a funzionari di uno Stato asiatico per agevolare una vendita di elicotteri<sup>14</sup>.

Ma non si tratta sempre di tangenti in denaro. Nel giugno di quest’anno, a Palermo, sono emersi fenomeni di malaffare che avrebbero portato nelle tasche di

---

<sup>7</sup> Cfr. W. MAPELLI, G. SANTUCCI, *La democrazia dei corrotti*, 2012. Il collegamento tra le due vicende riguarda, ovviamente, le modalità della scoperta in flagranza – alla quale seguì l’arresto – di chi, all’epoca, presiedeva il Pio Albergo Trivulzio.

<sup>8</sup> Conf. R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190, e le politiche ancora necessarie*, in questa Rivista, 22 febbraio 2013, p. 5.

<sup>9</sup> Cfr. F. CINGARI, *La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma*, cit., p. 80.

<sup>10</sup> W. GALBIATI, *San Raffaele, nel mirino dei pm anche le consulenze fantasma. Un milione di euro a un finanziere vicino a Cl per agevolare l’acquisto di un aereo*, [milano.repubblica.it](http://milano.repubblica.it), 31 agosto 2011.

<sup>11</sup> Cfr. S. DE RICCARDIS, *Scandalo sanità, Daccò ai giudici. “Quei 56 milioni? Mie consulenze”*, <http://milano.repubblica.it/cronaca/2012/04/18>.

<sup>12</sup> Cfr. F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto integrato*, 2012, p. 31 ss.

<sup>13</sup> Cfr. *supra*, nt. 5.

<sup>14</sup> Cfr. *supra*, nt. 4.

uomini politici e funzionari pubblici fondi regionali ed europei stanziati per l'avviamento al lavoro di giovani disoccupati<sup>15</sup>. Un *ex* collaboratore di colui che si troverebbe al centro di questo meccanismo corruttivo ha parlato di: orologi Rolex e Patek Philippe, borse Louis Vuitton, viaggi di lusso, soggiorni in alberghi esclusivi, ricevimenti di nozze, sponsorizzazioni a favore di società sportive care a questo o a quel politico e altro ancora<sup>16</sup>; non mancano, poi, prestazioni sessuali: in questa vicenda ricompare, tra l'altro, il nome di una *show girl*, già venuta agli onori delle cronache in relazione all'inchiesta Tarantini, per fatti che risalgono al 2008 e per i quali è attualmente in corso, a Bari, il processo di primo grado<sup>17</sup>. Queste, dunque, le 'utilità' che sarebbero state corrisposte a uomini politici e pubblici funzionari per pilotare gare d'appalto della Regione Sicilia.

3. Qualche dato numerico, ora, utile a far luce sulle dimensioni e sui costi della corruzione in Italia.

Nel 2012 l'entità della corruzione nel nostro Paese è stata stimata dalla Corte dei conti in 60 miliardi di euro (10 miliardi in più rispetto al 2009); quella stima è stata ribadita nell'anno in corso.

Secondo la Commissione europea, l'Italia deterrebbe addirittura il 50% dell'intero 'fatturato' della corruzione in Europa<sup>18</sup>.

Questi numeri risultano ancora più impressionanti se si considera che nei primi anni novanta, agli esordi di 'Mani pulite'<sup>19</sup>, i costi annuali della corruzione erano pari all'equivalente di 5 miliardi di euro: in vent'anni, il costo della corruzione è dunque passato da 5 miliardi a 60 miliardi di euro.

Ancora un dato riconducibile alla Corte dei conti: il 28 giugno 2012, nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato, il Procuratore generale presso la Corte dei conti affermava che la corruzione produce in Italia un incremento diretto e immediato dei costi delle opere pubbliche pari al 40%<sup>20</sup>.

4. Un cenno alle note classifiche stilate da *Transparency International* in base alla corruzione percepita nei diversi Paesi<sup>21</sup>. Nel 2008 l'Italia era al 55° posto, nel 2010 al 67°

---

<sup>15</sup> Cfr. A. SCIACCA, *Sicilia, viaggi ed escort per i politici con i fondi destinati ai disoccupati*, 19 giugno 2013, [www.corriere.it](http://www.corriere.it).

<sup>16</sup> *Rolex e suites imperiali pagati coi fondi Ue*, 19 giugno 2013, [corriedelmezzogiorno.corriere.it](http://corriedelmezzogiorno.corriere.it).

<sup>17</sup> *Sicilia, escort e tangenti: spunta il nome di Sara Tommasi*, <http://www.liberoquotidiano.it>.

<sup>18</sup> Cfr. ancora S. MENAFRA, *Corte dei conti*, cit.

<sup>19</sup> Sul fenomeno 'Tangentopoli', sulle inchieste 'Mani pulite' attraverso le quali la Procura della Repubblica di Milano ha portato alla luce tale fenomeno e sugli esiti di quelle inchieste, fondamentale l'analisi di P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia*, cit.

<sup>20</sup> M. RIGAMONTI, *Corruzione, +40% sui costi delle opere, Italiaoggi*, 29 giugno 2012. Per alcuni ulteriori dati relativi ai costi della corruzione, cfr. R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190, e le politiche ancora necessarie*, cit., p. 3.

<sup>21</sup> La classifica è redatta da *Transparency International* – un'organizzazione non governativa che ha come fine la lotta alla corruzione – in funzione del *Corruption Perception Index* (CPI) – Indice

posto, nel 2011 al 69° posto e nel 2012 al 72° posto: tra il 2008 e il 2012, dunque, la situazione del nostro Paese – mai commendevole<sup>22</sup> – si è nettamente, ulteriormente deteriorata.

Nella classifica 2012 (che vede al primo posto, *ex aequo*, Danimarca, Finlandia e Nuova Zelanda) l'Italia si trova alla pari con Bosnia e San Tomè.

Significativo anche il raffronto Italia–Ghana. Il Ghana occupa ora il 64° posto: nel 2008 – quando l'Italia era al 55° posto – il Ghana era in 67° posizione, mentre nel 2011 Italia e Ghana (insieme a Samoa e Macedonia) si dividevano la 69° posizione.

Tra i Paesi membri dell'OCSE (in tutto, 34), l'Italia è al 32° posto nella classifica 2012 di *Transparency International*, precedendo soltanto Grecia e Messico.

5. Tutti i dati giudiziari in tema di corruzione, a partire dalla metà degli anni novanta fino agli anni più recenti, mostrano una “*dinamica discendente*”<sup>23</sup>.

Secondo quanto si ricava da un'indagine commissionata dal Governo italiano e pubblicata nel 2012, le condanne per reati di corruzione sono passate da oltre 1700 nel 1996 a 239 nel 2006<sup>24</sup>; le condanne per corruzione propria (art. 319 c.p. v.t.) sono state 117 nel 2009 e 111 nel 2010<sup>25</sup>.

Dall'insieme dei dati che ho riportato, emerge “*un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione ‘praticata’ e corruzione ‘denunciata e sanzionata’*”<sup>26</sup>; addirittura, “*il numero delle condanne per corruzione negli ultimi anni è stato... paradossalmente simile a quello di Paesi (ad es. la Finlandia) che registrano livelli enormemente più bassi di corruzione rispetto all'Italia*”<sup>27</sup>.

Posto che – come si è visto – nell'arco di tempo preso in considerazione il fenomeno della corruzione nel nostro Paese non è certamente calato, non sembra

---

di Percezione della Corruzione –, un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica, attribuendo a ciascun Paese un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). Anche per i dati riportati nel testo, si rinvia a [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>22</sup> Cfr. A. VANNUCCI, *La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da ‘mani pulite’*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da ‘mani pulite’*, 2003, p. 3 ss. Vannucci segnalava (p. 25) per l'Italia una situazione stazionaria su livelli medio-bassi: dopo un progresso nel 2001, la posizione dell'Italia era “*di nuovo peggiorata in modo significativo, passando dal 29° al 31° posto*”.

<sup>23</sup> Cfr. *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, a cura del Governo italiano, 2012, p. 8.

<sup>24</sup> Cfr. *La corruzione in Italia*, cit., *ibidem*.

<sup>25</sup> Cfr. *Rapporto GRECO di valutazione sull'Italia, Tema I Incriminazioni, Terzo ciclo di valutazione*, Strasburgo, 20-23 marzo 2012, n. 98, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>26</sup> Così R. GAROFOLI, [Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190](#), cit., p. 2.

<sup>27</sup> Così G. FORTI, [Sulle riforme necessarie del sistema penale italiano: superare la centralità della risposta carceraria](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 3/4-2012, p. 177 ss.

azzardato affermare che ciò che è diminuito è il grado di *effettività* della legge penale in materia di corruzione.

Così si sono espressi due acuti studiosi del fenomeno ‘corruzione’ nel nostro Paese: *“La condanna giudiziale..., nei pochi casi in cui viene pronunciata rispetto alla massa dei reati scoperti, è spesso una pena cartacea, talvolta soltanto potenziale, o rispetto alla quale la pena realmente scontata non è che un ‘frammento’, soggetto a variabili qualitative e quantitative di ogni tipo...”*<sup>28</sup>.

6. A compromettere l’effettività della normativa italiana anticorruzione concorrono diversi fattori, culturali e giuridici, a loro volta strettamente correlati tra loro.

Tra i *fattori culturali*, un calo della fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario<sup>29</sup>, nonché *“lo scoramento e lo scarso rispetto di sé e della propria funzione, che costituisce il principale fattore di indebolimento del sistema ‘immunitario’ dei pubblici funzionari nei confronti del morbo corruttivo”*<sup>30</sup>.

Tra i *fattori ‘giuridici’*, annovero istituti del diritto processuale, quale il c.d. patteggiamento; inoltre, nel diritto sostanziale, tra gli altri, la disciplina della prescrizione del reato introdotta nel 2005, con la legge *ex Cirielli*, e quella del falso in bilancio introdotta nel 2002.

Durante ‘Mani pulite’ i procedimenti per corruzione si sono conclusi quasi sempre con un patteggiamento: come hanno attestato Piercamillo Davigo e Grazia Mannozi, i patteggiamenti, in quella fase, rappresentano il 90% delle condanne, contro medie generali tra il 30 e il 40%<sup>31</sup>. Con ‘Mani pulite’ sono dunque emersi fenomeni diffusi di corruzione, ma anche in quella fase – nella sostanza – quei fenomeni sono rimasti largamente impuniti!<sup>32</sup>

Prima della riforma *ex Cirielli* del 2005<sup>33</sup>, la corruzione – propria e impropria – arrivava alla prescrizione in 10 anni, prolungabili fino a 15 per effetto di atti interruttivi. Dopo la legge *ex Cirielli* (e prima della l. 190/2012), la corruzione si

---

<sup>28</sup> Così P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia*, cit., p. 257.

<sup>29</sup> *La corruzione in Italia*, cit., p. 7.

<sup>30</sup> G. FORTI, [Sulle riforme necessarie del sistema penale italiano](#), cit., p. 180.

<sup>31</sup> Cfr. P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia*, cit., p. 146.

<sup>32</sup> Cfr. E. DOLCINI, *Problemi vecchi e nuovi in tema di riti alternativi: patteggiamento, accertamento di responsabilità, misura della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, p. 589 s. Sulla perdita di centralità del modello codicistico di commisurazione della pena e sugli effetti di tale fenomeno in ordine alla repressione della corruzione, cfr. F. CINGARI, [La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma](#), cit., p. 84. Sottolinea come ‘Mani pulite’ abbia scalfito *“solo superficialmente, e per breve periodo”* la cifra nera dei fenomeni corruttivi D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190)*, in *Cass. pen.*, 2012, *Suppl.*, p. 3 s.

<sup>33</sup> Per un’analisi critica della l. 5 dicembre 2005 n. 251, può vedersi E. DOLCINI, *Le due anime della legge ex Cirielli*, in *Corr. merito*, 2006, p. 55 ss. Sul ruolo della prescrizione a proposito dei modesti risultati conseguiti nella lotta alla corruzione dopo Tangentopoli, cfr. F. PALAZZO, [Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1/2012, p. 228.

prescriveva in 6 anni, prolungabili fino a 7 anni e mezzo. Si considerino poi gli effetti prodotti dalla legge *ex Cirielli* sui tempi della prescrizione attraverso la nuova individuazione del *dies a quo* nel reato continuato<sup>34</sup>: effetti di accelerazione che risultano particolarmente rilevanti, in relazione ad un fenomeno criminoso – come quello della corruzione – largamente seriale.

Il falso in bilancio è strumento principe per creare fondi neri, che vengono prima sottratti al fisco e poi usati, spesso, per corrompere<sup>35</sup>. La riforma degli artt. 2621 e 2622 cod. civ., realizzata nel 2002, ha creato amplissime aree di impunità<sup>36</sup>, come già nella fase di gestazione di quella legge fu segnalato da maestri del diritto penale<sup>37</sup>, quali Cesare Pedrazzi, Alberto Crespi, Giorgio Marinucci, e come è stato confermato dall'esperienza successiva a quella sedicente riforma<sup>38</sup> (in realtà, si è trattato dello smantellamento del diritto penale societario).

In definitiva, in materia di prescrizione del reato e di reati societari scelte legislative quanto meno improvvide – o piuttosto, come ha scritto Giorgio Marinucci, scelte “sciagurate” – compiute *dopo* ‘Mani pulite’, hanno ulteriormente indebolito il controllo penale della corruzione<sup>39</sup>, fino a tradursi in un incentivo a tale reato.

---

<sup>34</sup> Cfr. Cass. pen., sez. F, 26 agosto 2008 (dep. 1 settembre 2008), Giorgi, CED 240671. In dottrina, cfr. F. GIUNTA, L. 5.12.2005, n. 251, *Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze del reato per i recidivi, di usura e di prescrizione*, Commento all'art. 6, in LP, 2006, p. 472 s.

<sup>35</sup> Sulla natura ‘strumentale’ delle false comunicazioni sociali rispetto ad altri reati, evidenziata dalla circostanza che le false comunicazioni sociali vengono contestate quasi costantemente in concorso con altri reati, cfr. A. ALESSANDRI, *Un'indagine empirica presso il Tribunale di Milano: le false comunicazioni sociali*, 2011, p. XXII s.

<sup>36</sup> Cfr. F. CINGARI, [La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma](#), cit., p. 83, ove si sottolinea come il d.lg. 11 aprile 2002 n. 61 abbia indebolito l'azione repressiva delle norme incriminatrici dei reati societari, fra l'altro introducendo soglie di punibilità nelle false comunicazioni sociali che hanno di fatto ‘liberalizzato’ la costituzione di fondi neri.

<sup>37</sup> V. per tutti A. CRESPI, *Le false comunicazioni sociali: una riforma faceta*, in Riv. soc., 2001, p. 1345 ss.; G. MARINUCCI, *'Depenalizzazione' del falso in bilancio con l'avallo della SEC: ma è proprio così?*, in Dir. pen. proc., 2002, p. 137 ss.; C. PEDRAZZI, *In memoria del 'falso in bilancio'*, in Riv. soc., 2001, p. 1369 ss.

<sup>38</sup> Per una verifica, si rinvia ad A. ALESSANDRI, *Un'indagine empirica presso il Tribunale di Milano*, cit., p. XX ss.

<sup>39</sup> Di una disciplina penale in materia di corruzione “estremamente debole” e “bisognosa di un potenziamento sotto diversi profili”, pur mettendo in guardia contro i rischi di una sopravvalutazione del ruolo del diritto penale rispetto alla prevenzione amministrativa, parla G. FORTI, [Sulle riforme necessarie del sistema penale italiano](#), cit., p. 181. Sulle misure extrapenalistiche previste dalla l. 190/2012 al fine di prevenire la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione, v. per tutti B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, 2013, p. 59 ss., nonché G. CASARTELLI, A. PAPI ROSSI, *Le misure anticorruzione. Legge 6 novembre 2012, n. 190*, 2013, p. 11 ss.

7. Sarò telegrafico a proposito dei vincoli internazionali, che chiamavano il nostro Paese a riformare la disciplina della corruzione<sup>40</sup>.

Mi limito a rammentare due convenzioni, promosse l'una dal Consiglio d'Europa e l'altra dalle Nazioni Unite: rispettivamente, la *Convenzione penale sulla corruzione* (Strasburgo, 1999) e la *Convenzione Onu sulla corruzione* (Merida, 2003), l'una e l'altra ratificate dall'Italia, rispettivamente nel giugno 2012 e nell'agosto 2009.

Rammento, ancora, un recente documento riconducibile al Consiglio d'Europa attraverso il *Greco – Gruppo di Stati contro la Corruzione* –<sup>41</sup>: il Rapporto Greco sull'Italia del 2012.

Il Rapporto Greco sull'Italia del 2012<sup>42</sup> dà atto che sia i giudici italiani, sia i magistrati del pubblico ministero utilizzano al meglio le norme in vigore, mettendo serio impegno nell'accertamento e nella repressione dei reati di corruzione. Ciò premesso, il Rapporto rileva tuttavia come la disciplina italiana della corruzione presenti una serie di *difetti* rispetto agli standard europei, difetti che investono da un lato i contenuti della legge, dall'altro il suo grado di effettività.

Quanto ai *contenuti* della legge, il Rapporto si sofferma in particolare su questi punti: a) corruzione nel settore privato; b) corruzione dei pubblici ufficiali stranieri o internazionali; c) traffico di influenze; d) linea di demarcazione tra corruzione e concussione; e) repressione della corruzione susseguente (in un ordinamento che opti per la repressione della corruzione susseguente, come nel caso dell'Italia, la repressione dovrebbe riguardare sia la corruzione passiva, sia la corruzione attiva).

In relazione, poi, all'*effettività* della legge italiana sulla corruzione, il Rapporto rivolge le sue critiche: a) al trattamento sanzionatorio dei reati in questione; b) alla disciplina della prescrizione.

a) Il *“regime sanzionatorio, e la sua esecuzione nella pratica,”* non apparivano *“sufficientemente proporzionati, dissuasivi ed efficaci, come richiede l'art. 19 della*

---

<sup>40</sup> Sugli strumenti europei e internazionali in questa materia, cfr. A. DI MARTINO, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 355 ss.; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, 2012, p. 463 ss.; M. MONTANARI, [La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle istituzioni internazionali](#), *I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'Ocse e del Greco concernenti il nostro paese*, in questa *Rivista*, 1° luglio 2012; L. SALAZAR, *Contrasto alla corruzione e processi internazionali di mutua valutazione: l'Italia davanti ai suoi giudici*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 4270 ss.

<sup>41</sup> Cfr. [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco). L'Italia ha aderito al Greco nel 2007. Nel 2009 è stato adottato un primo Rapporto sull'Italia, concernente un I e un II ciclo di valutazione, mentre un III ciclo di valutazione è approdato ad un ulteriore Rapporto, adottato il 23 marzo 2012. A quella data l'Italia non aveva ancora ratificato la Convenzione penale sulla corruzione del 1999.

<sup>42</sup> Cfr. *Rapporto GRECO di valutazione sull'Italia – Tema I Incriminazioni – Terzo ciclo di valutazione*, adottato dal GRECO in occasione della 54<sup>a</sup> assemblea plenaria (Strasburgo, 20-23 marzo 2012), trad. non ufficiale, n. 102, [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_14\\_2.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_14_2.wp). Per un sintetico esame del rapporto, può vedersi E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anticorruzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 538 ss.

*Convenzione*<sup>43</sup>. Tra i fattori che incidono negativamente sull'effettività delle sanzioni, la sospensione condizionale della pena (che nel periodo dal 1983 al 2004 ha interessato oltre l'87% delle condanne per corruzione) e l'indulto del 2006, che non ha escluso i reati di corruzione.

b) Inoltre, *“un fattore decisivo che ostacola l'efficacia del regime sanzionatorio... riguarda la prescrizione:... in particolare, il rischio che i procedimenti penali per corruzione non vadano a termine perché sono prescritti”*<sup>44</sup>.

8. In conclusione, sembra legittimo affermare che in questi ultimi anni, per effetto del concorso di molteplici fattori, era emersa l'esigenza pressante di una riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione: in particolare, l'esperienza criminologica e una serie di impegni assunti dall'Italia a livello internazionale reclamavano importanti interventi da parte del legislatore sulla disciplina della corruzione.

## II

9. Tutt'altra cosa, evidentemente, è stabilire in quale misura la riforma del 2012 soddisfi le istanze di un efficace contrasto alla corruzione. Anticipo che, a mio avviso, la riforma – di cui prenderò in considerazione i soli profili penalistici – soddisfa alcune di tali istanze: non tutte, però.

10. Al centro del sistema dei delitti di corruzione, come ridisegnato dalla legge n. 190 del 2012, si colloca, all'art. 318 c.p., la *“corruzione per l'esercizio della funzione”*, integrata dal *“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”*. L'art. 321 c.p. continua ad assicurare, come in passato, la punibilità anche del *privato* autore della dazione o della promessa, mentre la punibilità dell'*incaricato di pubblico servizio*, con riduzione della pena in misura non superiore a un terzo, è tuttora disposta dall'art. 320 c.p. Sempre a proposito dell'incaricato di pubblico servizio, il nuovo art. 320 c.p. non richiede più che egli rivesta la qualità di pubblico impiegato, che sia cioè *“legato all'ente pubblico da un rapporto di lavoro subordinato che lo faccia entrare a far parte dell'organizzazione... dell'ente”*<sup>45</sup>.

Questa la *novità* di maggior rilievo: la punibilità *ex art.* 318 c.p. è svincolata dall'individuazione, in sede processuale, di uno *specifico atto* (legittimo o illegittimo) oggetto di mercimonio. Ha dunque assunto autonoma rilevanza penale la *“messa a*

---

<sup>43</sup> Così *Rapporto GRECO di valutazione sull'Italia – Tema I Incriminazioni – Terzo ciclo di valutazione*, cit., n. 114.

<sup>44</sup> *Ivi*, n. 115.

<sup>45</sup> Così C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, tomo I, *I delitti dei pubblici ufficiali*, in G. MARINUCCI, E. DOLCINI (a cura di), *Trattato di dir. pen., pt. sp.*, vol. I, 2° ed., 2013, p. 663.

libro paga” del pubblico funzionario<sup>46</sup>. Oltre alla compravendita di uno o più, ben individuati, atti conformi ai doveri d’ufficio, la nuova disposizione abbraccia il generale asservimento della pubblica funzione ai desiderata del privato: classi di fatti indubbiamente connotate da un disvalore non omogeneo<sup>47</sup>, del quale il giudice terrà conto in sede di commisurazione della pena<sup>48</sup>. Rimane in ogni caso l’esigenza di ritenere individuato l’atto contrario ai doveri d’ufficio – così da mettere fuori gioco l’art. 318 a favore dell’art. 319 c.p. – anche “quando la controprestazione della promessa o della dazione dell’utilità sia costituita da un comportamento del pubblico ufficiale ben determinato nel suo contenuto, anche se suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non specificamente previsti e programmati”<sup>49</sup>: decisivo è che gli atti siano “individuabili nel genere”<sup>50</sup>.

Il sistema consta dunque, ora, di una *fattispecie generale* (la “*corruzione per l’esercizio della funzione*”), con la quale la “*corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio*” (art. 319 c.p.) e la “*corruzione in atti giudiziari*” (art. 319-ter c.p.) si pongono in un rapporto di specialità<sup>51</sup>: la compravendita di un atto contrario ai doveri d’ufficio (ovvero dell’omissione o ritardo di un atto dovuto) è speciale rispetto alla ‘compravendita della funzione’ del pubblico ufficiale; a sua volta, la corruzione in atti giudiziari è speciale rispetto alla corruzione per l’esercizio della funzione o alla corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio, a seconda che sia possibile o meno individuare quale oggetto del *pactum sceleris* uno specifico atto giudiziario volto a favorire o a danneggiare una parte in un processo.

---

<sup>46</sup> Cfr., fra gli altri, G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, [Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190 \(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione\)](#), Relazione a cura dell’Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, in questa Rivista, 20 novembre 2012, p. 4.

<sup>47</sup> Si vedano in proposito le notazioni critiche di S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, p. 1235, in particolare p. 1236 ss. In dottrina era stata anzi avanzata la proposta di creare una figura delittuosa autonoma per sanzionare – con pena differenziata – la corruzione ‘a futura memoria’: in questo senso G. FIANDACA, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati corruzione*, cit., p. 898 s.

<sup>48</sup> Cfr. D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione*, cit., p. 8: “La cornice edittale del nuovo art. 318 (da uno a cinque anni) appare equilibrata e sufficientemente ampia da consentire ragionevoli commisurazioni (cioè differenziazioni) della pena nei casi concreti”.

<sup>49</sup> Così, prima della riforma, Cass. pen., Sez. VI, 20 ottobre 1985, Paolacci, CED 170893.

<sup>50</sup> Così C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 672.

<sup>51</sup> In dottrina, fra gli altri, cfr. G. BALBI, [Alcune osservazioni in tema di delitti contro la pubblica amministrazione](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 3-4/2012, p. 7 s. A proposito della corruzione in atti giudiziari, per un giusto rilievo critico relativo al mancato abbandono – nella legge 190/2012 – della tecnica del rinvio per la descrizione della fattispecie, cfr. C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 10.

Altre figure delittuose si caratterizzano poi per essere integrate da *condotte prodromiche ad accordi corruttivi* mai perfezionati<sup>52</sup>: a) l’*“istigazione alla corruzione”* (art. 322 c.p.), rimodellata dal legislatore del 2012 sulla falsariga del binomio *“corruzione per l’esercizio della funzione – corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio”*; b) il *“traffico di influenze illecite”* (art. 346-bis c.p.), che colma alcuni vuoti di tutela lasciati dall’art. 346 c.p. (*“millantato credito”*): l’art. 346-bis c.p. punisce, accanto al *“faccendiere”*, anche colui che dà o promette il denaro o la diversa utilità<sup>53</sup> (non punibile, invece, a titolo di millantato credito<sup>54</sup>); inoltre, la nuova disposizione chiarisce la rilevanza penale della condotta di colui che sfrutta *relazioni esistenti* con un pubblico funzionario<sup>55</sup> (oltre a quella – rilevante *ex art. 346 c.p.* – di chi millanta una capacità inesistente di influire sulla condotta di costui) per farsi dare o promettere denaro o altro vantaggio *patrimoniale*<sup>56</sup> quale prezzo della propria mediazione ovvero per remunerare il pubblico funzionario.

#### 11. Della nuova disciplina della corruzione, sottolineo tre aspetti.

a) Il primo aspetto riguarda la ricomposizione tra diritto scritto e diritto vivente<sup>57</sup>. Come già accennato in precedenza, nell’art. 318 c.p. il legislatore del 2012 ha esplicitato – in forma inequivoca – la rilevanza penale dell’indebita ricezione di denaro o altra utilità da parte del pubblico funzionario (nonché della simmetrica dazione o promessa ad opera del privato) anche quando *non esista o non sia possibile individuare uno specifico atto oggetto di mercimonio*.

---

<sup>52</sup> Con particolare riferimento al *“traffico di influenze illecite”*, cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, [Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190](#), cit., p. 13.

<sup>53</sup> Richiamo, in proposito, un’osservazione formulata, con la consueta lucidità, da Cesare Pedrazzi: *“Resta un problema di opportunità pratica: punendo ambedue i partecipi si scoraggiano le denunce, che solitamente provengono dall’acquirente deluso nelle sue aspettative, e si rende più aleatoria la repressione. Ma finché questo stesso inconveniente non induca a modificare il trattamento della corruzione attiva, non c’è ragione di adottare una diversa soluzione in materia di traffico di influenze”*. Così C. PEDRAZZI, *Millantato credito, trafic d’influence, influence peddling*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1968, ora in *Diritto penale, II, Scritti di parte speciale*, 2003, p. 397 ss., in particolare p. 423 s.

<sup>54</sup> Sul c.d. compratore di fumo, considerato dalla giurisprudenza ora quale *soggetto passivo del reato*, insieme alla p.a., ora come *danneggiato da reato*, cfr. M. ROMANO, *Commentario sistematico, I delitti contro la Pubblica Amministrazione, I delitti dei privati*, 3° ed., 2008, sub art. 346, p. 113 s.

<sup>55</sup> È noto, peraltro, come in realtà questo vuoto di tutela sia stato surrettiziamente colmato dalla giurisprudenza, con la conseguenza che *“più che di colmare un vuoto si tratta in fondo di ricondurre a legittimità l’operato della prassi”*: così G. BALBI, [Alcune osservazioni in tema di delitti contro la pubblica amministrazione](#), cit., p. 10. Ampiamente sul punto v. M. ROMANO, *Commentario sistematico, I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., sub art. 346, p. 115 ss., nonché V. MAIELLO, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., p. 420 ss.

<sup>56</sup> Critico nei confronti della scelta di punire, a titolo di *“traffico di influenze”*, soltanto chi si fa dare o promettere un vantaggio *patrimoniale*, C.F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione*, cit., p. 11.

<sup>57</sup> Cfr., per tutti, F. PALAZZO, [Concussione, corruzione e dintorni](#), cit., p. 228.

Questa scelta legislativa viene incontro ad una pressante esigenza politico-criminale<sup>58</sup>, che da tempo aveva indotto la giurisprudenza a mettere tra parentesi l'elemento di fattispecie *'atto dell'ufficio'*<sup>59</sup>.

È del tutto ovvio, d'altra parte, che questo orientamento giurisprudenziale cozzava frontalmente contro il principio di legalità<sup>60</sup>. Riscrivendo l'art. 318 c.p., il legislatore del 2012 ha dunque implicitamente riaffermato il valore del *nullum crimen, nulla poena sine lege*, evitando che la giurisprudenza continui ad esercitare un discutibilissimo ruolo di supplenza del legislatore<sup>61</sup>.

b) Quale secondo punto, rilevo un generale inasprimento e un complessivo riequilibrio – magari non integrale e non impeccabile – del trattamento sanzionatorio dei reati di corruzione: scelte, l'una e l'altra, coerenti con le esigenze di prevenzione generale<sup>62</sup>.

La figura generale (*"corruzione per l'esercizio della funzione"* ex art. 318 c.p.) è sanzionata con la reclusione da 1 a 5 anni, applicabile ex art. 321 c.p. anche a chi dà o promette il denaro o l'altra utilità (la pena è ridotta in misura non superiore ad un terzo quando si tratti della corruzione di un incaricato di pubblico servizio: art. 320 c.p.).

Pene più severe sono previste per la *"corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"* (reclusione da 4 a 8 anni: art. 319 c.p.) e per la *"corruzione in atti giudiziari"* (l'ipotesi-base è punita con la reclusione da 4 a 10 anni: art. 319-ter c.p.).

Per l'*"istigazione alla corruzione"* è invece prevista una riduzione di un terzo rispetto alle pene comminate negli artt. 318 e 319 c.p., il che è ragionevole, trattandosi di atti preparatori di fatti di corruzione mai venuti in essere.

Secondo la stessa logica, per il *"traffico di influenze illecite"* la legge 190/2012 prevede una pena più mite (reclusione da 1 a 3 anni: art. 346-bis c.p.) rispetto alle diverse figure di corruzione.

---

<sup>58</sup> Cfr., per tutti, G. FIANDACA, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati corruzione*, cit., p. 888 s. e p. 898 s.

<sup>59</sup> A proposito di questo orientamento della giurisprudenza dominante, e per la sua critica in relazione al principio di legalità, si rinvia, per tutti, a C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 722 ss.

<sup>60</sup> Cfr. S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, cit., p. 1236. V. inoltre D. BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, 5 dicembre 2012, p. 3, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), il quale sottolinea che, in materia di corruzione, *"il diritto vivente si è andato calibrando sulla realtà, sino a divenire altro dal diritto 'scritto' dalla legge"*.

<sup>61</sup> In questo senso, fra gli altri, D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione*, cit., p. 7. Va sottolineato che, per effetto della nuova formulazione dell'art. 318 c.p., la corruzione propria ex art. 319 c.p. ha assunto contorni più ristretti rispetto al diritto previgente, nell'interpretazione che dell'art. 319 vecchio testo c.p. forniva la prevalente giurisprudenza di legittimità: cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, [Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190](#), cit., p. 4.

<sup>62</sup> Cfr. C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione*, cit., p. 4.

Nella previsione dell'art. 346-bis c.p. si annida peraltro un elemento di dubbia ragionevolezza, dal momento che la nuova figura di reato si affianca (e non si sostituisce) al "millantato credito"<sup>63</sup> di cui all'art. 346 c.p., punito nell'ipotesi meno grave con la reclusione da 1 a 5 anni e in quella più grave con la reclusione da 2 a 6 anni: la norma sul traffico di influenze illecite abbraccia fatti che creano un reale pericolo di distorsione della pubblica funzione, ma prevede una pena massima meno severa rispetto al millantato credito, nel quale – almeno nella valutazione legislativa – tale pericolo non esiste<sup>64</sup>.

c) Il terzo punto, infine, riguarda il potenziamento delle *chances* di successo che si offrono alla magistratura nell'accertamento dei reati di corruzione (sia pure con un'importante eccezione, relativa all'indebita induzione *ex art. 319-quater* c.p., di cui dirò in seguito): mi riferisco in particolare ai *tempi della prescrizione* e agli *strumenti di indagine* che l'ordinamento mette a disposizione degli organi inquirenti.

Sotto quest'ultimo profilo, merita una valutazione positiva la fissazione in 5 anni del massimo della reclusione per la "corruzione per l'esercizio della funzione", che consente le *intercettazioni* delle comunicazioni degli indagati ai sensi dell'art. 266 comma 1 lett. b) c.p.p.

Quanto alla *prescrizione*, la legge n. 190/2012 ha prolungato – a mio avviso, opportunamente – i tempi della prescrizione per alcune figure di reato<sup>65</sup>: precisamente, i tempi della prescrizione dei delitti che hanno visto un aumento dei massimi edittali *oltre i 6 anni*. È il caso, in primo luogo, della "corruzione per un atto contrario ai doveri

<sup>63</sup> Sul punto, v. le persuasive critiche di V. MAIELLO, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit. p. 420 ss.

<sup>64</sup> Segnalano come nel trattamento sanzionatorio delle due figure delittuose di cui agli artt. 346 e 346 bis si annidino elementi di irragionevolezza, M. PELISSERO, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 349, nonché D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione*, cit., p. 13 s. Per ulteriori rilievi critici in ordine al trattamento sanzionatorio del "traffico di influenze illecite", cfr. R. GAROFOLI, [il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190](#), cit., p. 6 e p. 10.

<sup>65</sup> Un risvolto della riforma, quello relativo ai tempi della prescrizione, sul quale si è soffermato Ernesto Lupo, all'epoca Primo Presidente della Corte di cassazione, nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012, presentata il 25 gennaio 2013: Lupo ha segnalato che la legge 6 novembre 2012, n. 190 "eleva sensibilmente la pena massima per i reati di corruzione propria (art. 319 cod. pen.) e di corruzione in atti giudiziari (art. 319-quater cod. pen.) portando così per il primo reato il termine di prescrizione massimo a dieci anni e per il secondo a dodici anni e sei mesi". V. inoltre C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione*, cit., p. 5, il quale sottolinea, d'altra parte, come i termini di prescrizione della corruzione propria siano ancora molto lontani da quelli antecedenti alla riforma *ex Cirielli*. Per altro verso, la riforma del 2012 rappresentava un'eccellente occasione per risolvere una volta per tutte il controverso problema del *dies a quo* della prescrizione per i reati di corruzione: un'occasione che è andata perduta. Cfr. S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, cit., p. 1239. Su tale problema, cfr. R. RAMPIONI, *Momento consumativo del delitto di corruzione ed escamotages giurisprudenziali in tema di decorso del termine di prescrizione*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 2556 ss.

d'ufficio", punita ora nel massimo con 8 anni di reclusione (erano 5 anni prima della riforma), nonché della "corruzione in atti giudiziari", punita ora con 10 anni di reclusione (erano 8) nell'ipotesi-base, con 12 o con 20 anni nelle ipotesi aggravate dall'evento "ingiusta condanna" di cui all'art. 319 *ter* comma 2 c.p.

In sintesi, si deve dare atto al legislatore del 2012 di aver adempiuto all'obbligo derivante dalla Convenzione di Strasburgo di dotare le nuove incriminazioni di "sanzioni... efficaci, proporzionate e dissuasive".

### III

12. Vengo ora ad alcuni aspetti della riforma che, invece, suscitano perplessità.

Il primo punto critico riguarda la *concussione*.

L'ipotesi delittuosa di cui all'art. 317 c.p. – che il legislatore del 2012 ha ritenuto di conservare nell'ordinamento, nonostante svariate proposte, anche recenti, di soppressione<sup>66</sup> – è stata scomposta in due figure distinte<sup>67</sup>: "concussione" (art. 317 c.p.) e "induzione indebita a dare o promettere utilità" (art. 319-*quater* c.p.), punite con la reclusione rispettivamente da 6 a 12 anni e da 3 a 8 anni. Diversa, in primo luogo, la gamma dei *soggetti attivi* dei due reati: la "concussione" interessa ora il solo pubblico ufficiale (una scelta che ha suscitato non poche critiche)<sup>68</sup>; l'"indebita induzione" si applica invece sia al pubblico ufficiale, sia all'incaricato di pubblico servizio. Va poi sottolineato che la responsabilità *ex art. 319-*quater* c.p.* si estende, sia pure con una pena

---

<sup>66</sup>Su tali proposte – dal c.d. Progetto Cernobbio al Ddl AC n. 3850, presentato alla Camera dei Deputati il 10 novembre 2010, prima firmataria l'on. Ferranti –, che tendevano a far rifluire le sottofattispecie di concussione in parte nella corruzione e in parte nell'estorsione, cfr. da ultimo F. VIGANÒ, [Sui supposti guasti della riforma della concussione](#), in *questa Rivista*, 11 marzo 2013, p. 3 s. Il testo del 'Progetto Cernobbio' è pubblicato, tra l'altro, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 1025 ss. Sul Progetto, v. inoltre, tra i molti, da diversi angoli di visuale: C. F. GROSSO, *L'iniziativa Di Pietro su Tangentopoli. Il progetto anticorruzione di Mani pulite fra utopia punitiva e suggestione premiale*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 2346 ss.; D. PULITANÒ, *La giustizia penale alla prova del fuoco*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 3 ss.; nella più recente dottrina, S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, cit., p. 1239 s.; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., p. 112 ss.

<sup>67</sup> Per alcuni versi si tratta di un ritorno all'antico: in particolare, di un ritorno al codice toscano del 1853 e al codice Zanardelli, dove erano presenti due figure di concussione – la concussione per costrizione e la concussione per induzione –. Cfr. M. RONCO, *L'amputazione della concussione e il nuovo delitto di induzione indebita: le aporie di una riforma*, in *Arch. pen.*, 2013, p. 35 ss.

<sup>68</sup> Cfr. per tutti C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 492 s., il quale sottolinea, da un lato, sulla base di un'ampia casistica, come anche l'incaricato di pubblico servizio, attraverso un abuso di poteri o di funzioni, sia spesso in grado di esercitare una forte pressione psicologica sul privato, mentre, d'altro lato, evidenzia le incongruenze sul piano sanzionatorio prodotte dalla scelta del legislatore del 2012. Ulteriori rilievi critici in M. PELISSERO, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 348.

sensibilmente più tenue (reclusione fino a 3 anni)<sup>69</sup>, anche a chi dà o promette il denaro o la diversa utilità (art. 319-*quater* comma 2 c.p.).

Dico subito che non mi scandalizza la scelta di punire il privato che ‘paga’ perché ‘indotto’, benché questa scelta sia destinata a rendere più difficile l’emersione di fenomeni di malaffare: in effetti, “la punibilità anche del privato indotto comporta una riduzione delle chances probatorie per l’evidente interesse di una delle fonti di prova più rilevanti... a mantenere il silenzio più assoluto”<sup>70</sup>. Su considerazioni di questo tenore è tuttavia prevalsa l’esigenza di trasmettere un forte messaggio contrario a qualsiasi forma di pagamento dei pubblici funzionari<sup>71</sup>. D’altra parte, il legislatore – segnando una netta cesura tra indebita induzione e concussione, evidenziata anche dalla topografia legislativa – ha esteso alla prima figura, con i necessari adattamenti, la logica che presiede alla disciplina della corruzione<sup>72</sup>: come è stato osservato, il privato “etiam coactus tamen voluit, e proprio su quel voluit andranno ricostruiti gli estremi di disvalore del fatto dell’extraneus”<sup>73</sup>.

Più serie perplessità riguardano, a mio giudizio, l’individuazione del *confine tra le figure delittuose* di cui agli artt. 317 e 319-*quater* c.p.: un problema che viene ora ad assommarsi a quelli, ben noti, che da sempre riguardano i *rapporti tra concussione e corruzione*<sup>74</sup>, a tacere degli ulteriori problemi relativi ai *rapporti tra indebita induzione ex*

<sup>69</sup> Sulla ragionevolezza di questa soluzione, cfr. M. RONCO, *L’amputazione della concussione e il nuovo delitto di induzione indebita*, cit., p. 48 s.

<sup>70</sup> Così F. PALAZZO, [Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda](#), cit., p. 230.

<sup>71</sup> Così, in altra occasione, Francesco Viganò ed io abbiamo sintetizzato il messaggio implicito in quella scelta: “La catena di più o meno interessati adeguamenti e connivenze dei privati rispetto a prassi devianti dei titolari dei pubblici uffici deve essere spezzata con decisione, senza consentire al privato di invocare – in assenza di atti riconducibili al paradigma ‘forte’ della violenza o della minaccia – la propria difficile situazione economica, la necessità di ‘tirare avanti’ o simili, per giustificare indebite corresponsioni di denaro o utilità, dalle quali spesso il privato imprenditore finisce per trarre posizioni di indebito vantaggio rispetto ai concorrenti”. Così E. DOLCINI, F. VIGANÒ, [Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1/2012, p. 244.

<sup>72</sup> Spunti in questo senso in G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, [Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190](#), cit., p. 7; C.F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione*, cit., p. 6; M. RONCO, *L’amputazione della concussione e il nuovo delitto di induzione indebita*, cit., p. 47 ss.

<sup>73</sup> Così G. BALBI, [Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione](#), cit., p. 11.

<sup>74</sup> Per tutti, v. M. ROMANO, *Commentario sistematico, I delitti contro la Pubblica amministrazione, I delitti dei pubblici ufficiali (artt. 314-335 bis cod. pen.)*, 3° ed., 2013, Pre-art. 318, p. 161 ss., nonché A. SPENA, [Per una critica dell’art. 319-\*quater\* c.p. Una terza via tra concussione e corruzione?](#), in questa *Rivista*, 28 marzo 2013, p. 1, il quale individua l’area “che sta al confine tra concussione e corruzione” come “una delle aree storicamente più oscure e controverse della disciplina italiana in materia di delitti contro la P.A.”. Secondo G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, [Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190](#), cit., p. 9 s., ora, “i maggiori problemi... potrebbero sorgere con riguardo alla necessità di distinguere tra induzione indebita e corruzione posto che in tale seconda figura le modalità della condotta del soggetto pubblico che riceve l’utilità o accetta la promessa sono lasciate indeterminate,

art. 319-*quater* c.p. e corruzione, nonché tra *indebita induzione* e *istigazione alla corruzione* ex art. 322 commi 3 e 4 c.p.

A proposito del confine tra *concussione* e *indebita induzione*, possono prospettarsi soluzioni diverse, alcune delle quali sono subito emerse in giurisprudenza, a conferma della “*vaghezza del concetto di induzione*”<sup>75</sup>. Come ora evidenziato nell’ordinanza che chiama le Sezioni Unite a pronunciarsi sulla distinzione fra *concussione* e *indebita induzione*<sup>76</sup>, nella giurisprudenza di legittimità possono infatti individuarsi almeno tre filoni. Un *primo filone*<sup>77</sup> individua lo spartiacque fra le due figure delittuose in funzione della fisionomia della condotta: minaccia, da una parte; suggestione, persuasione, inganno, dall’altra. Un *secondo filone*<sup>78</sup> considera decisivo stabilire se, al fine a motivare il privato all’*indebita dazione* o *promessa*, sia stato prospettato un *danno* ingiusto o piuttosto un danno non ingiusto, cioè una conseguenza sfavorevole derivante dall’applicazione della legge. Un *terzo filone*<sup>79</sup>, infine, valorizza soprattutto gli effetti

---

*sicché, in definitiva, l’unico elemento, peraltro impalpabile, di discrimine, rimarrebbe l’abuso della qualità o dei poteri, presente unicamente... nella figura di induzione indebita”.*

<sup>75</sup> Così G. BALBI, [Alcune osservazioni in tema di delitti contro la pubblica amministrazione](#), cit., p. 6. Prima della riforma, per un’attenta analisi della categoria dell’*induzione* nel quadro della ‘vecchia’ *concussione*, con particolare attenzione ai confini tra *tentata concussione* per *induzione* e *istigazione alla corruzione*, cfr. D. TARANTINO, *Sui difficili rapporti tra concussione per induzione e istigazione alla corruzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, p. 245 ss. A favore della soppressione dell’*induzione* dalla gamma delle condotte idonee a integrare la *concussione*, si pronunciava G. FIANDACA, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati corruzione*, cit., p. 897 s. Per una prognosi negativa circa gli esiti della riforma del 2012 in relazione ai rapporti tra *concussione*, *indebita induzione* e *corruzione*, cfr. S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, cit., p. 1244.

<sup>76</sup> Cass. pen., Sez. VI, ord. 9 maggio 2013 (dep. 13 maggio 2013), n. 20430, Cifarelli, in *questa Rivista*, con nota di F. Viganò, [L’ordinanza di remissione alle Sezioni Unite sulla distinzione tra concussione e induzione indebita](#), 20 maggio 2013.

<sup>77</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 4 dicembre 2012 (dep. 21 febbraio 2013), Nardi, in *questa Rivista*, con commento di F. VIGANÒ, [La Cassazione torna sulla distinzione tra concussione e induzione indebita](#). V. inoltre, fra le altre, Cass. pen., sez. VI, 18 dicembre 2012 (dep. 21 gennaio 2013), Aurati, CED n. 253947, nella quale si legge che “*l’induzione... può manifestarsi in un contegno implicito o blando del pubblico ufficiale o dall’incaricato di pubblico servizio in grado, comunque, di determinare uno stato di soggezione, ovvero in un’attività di determinazione più subdolamente persuasiva*”.

<sup>78</sup> Cass. pen., Sez. VI, 3 dicembre 2012 (dep. 22 gennaio 2013), n. 3251, Roscia, in *questa Rivista*, 4 febbraio 2013, con commento di G. LEO, [Le prime decisioni della Cassazione sulla riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione: il reato di «induzione indebita a dare o promettere utilità» \(art. 319-\*quater\* c.p.\)](#). Su questa stessa linea Cass. pen., Sez. VI, 3 dicembre 2012 (dep. 15 febbraio 2016), n. 7945, Gori, *ivi*, 4 marzo 2013, con commento di F. VIGANÒ, *Concussione e induzione indebita: il discrimine sta nell’ingiustizia del male prospettato al privato*.

<sup>79</sup> Cass. pen., Sez. VI, 11 febbraio 2013 (dep. 12 marzo 2013), n. 11754, Melfi, in *questa Rivista*, 15 marzo 2013, con commento di M. SCOLETTA, [Ancora sui criteri distintivi tra concussione e induzione indebita: una soluzione sincretistica dalla Cassazione](#). V. anche Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2013 (dep. 14 marzo 2013), n. 11944, De Gregorio, CED n. 254446. In dottrina, a favore di questa soluzione si esprime D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione*, cit., p. 11 s.

della condotta del pubblico funzionario sulla psiche del privato: la *costrizione* andrebbe intesa come *annullamento o marcata compromissione della capacità di autodeterminazione del privato*, mentre *l'induzione lascerebbe sussistere in misura significativa tale capacità*.

Tra i criteri elaborati dalla giurisprudenza, quello incentrato sul *carattere giusto o ingiusto del danno* prospettato dal pubblico funzionario sembra il più aderente al tenore delle norme incriminatrici in questione. In particolare, “*costringere*” significa esercitare *violenza*; trattandosi di una violenza esercitata dal pubblico ufficiale con abuso della sua qualità o dei suoi poteri, avrà necessariamente i caratteri della *violenza morale*, e non quelli della violenza fisica: dunque, consisterà in una *minaccia*, ossia nella *prospettazione di un male ingiusto*<sup>80</sup>. Al di fuori di questa ipotesi, avremo dunque induzione indebita ex art. 319-*quater* c.p., e non concussione.

Di regola, il criterio ora enunciato porterà a risultati coincidenti con quelli suggeriti dai restanti criteri: la minaccia posta in essere dal pubblico ufficiale comprometterà in misura rilevante la capacità di autodeterminazione del privato; mentre la persuasione o la suggestione realizzata attraverso la prospettazione di una conseguenza sfavorevole dell'applicazione della legge – un male ‘giusto’ – lascerà sussistere un significativo margine di autodeterminazione per il privato. Nei casi, però, in cui i risultati divergano, considererei decisivo quello suggerito dal carattere giusto o ingiusto del male prospettato.

Un problema particolare riguarda i rapporti tra *induzione e inganno*. A questo proposito la l. 190/2012 impone, a mio avviso, una soluzione opposta rispetto a quella tradizionale nel nostro ordinamento. Nel codice Zanardelli per induzione si intendeva la sola induzione in errore<sup>81</sup>; nel codice Rocco quella formula trovava un'accezione più ampia, ma comunque comprensiva della menzogna e dell'inganno<sup>82</sup>; oggi, nell'art. 319-*quater* c.p., l'“induzione” è invece altra cosa dall'inganno: parla in questo senso la responsabilità accollata a colui che paga perché indotto, non essendo “*ipotizzabile che la vittima di una truffa possa essere punita*”<sup>83</sup>.

Comunque lo si intenda, il concetto di induzione ha dunque assunto un ruolo assai più rilevante rispetto al passato, allorché, nel quadro del vecchio art. 317 c.p., le espressioni ‘costrizione’ e ‘induzione’ venivano spesso considerate, in giurisprudenza,

---

<sup>80</sup> In dottrina, prima della riforma del 2012, cfr. G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale, parte speciale*, vol. I, 4 ed., 2007, p. 209; dopo la riforma, cfr. M. RONCO, *L'amputazione della concussione e il nuovo delitto di induzione indebita*, cit., p. 46.

<sup>81</sup> Sui rapporti tra induzione e inganno nel codice Zanardelli (oltre che nel codice toscano del 1853), nei quali con il verbo indurre si designava la sola *induzione in errore*, cfr. M. RONCO, *L'amputazione della concussione*, cit., p. 40.

<sup>82</sup> Cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di dir. pen., pt. sp.*, vol. II, 15ª ed., 2008, p. 336 s., per il quale il concetto di induzione comprendeva – accanto all'inganno e alla menzogna – “*ogni comportamento che abbia per risultato di determinare il paziente ad una data condotta*”. Sul punto, con richiami a diverse proposte interpretative avanzate in dottrina, cfr. M. RONCO, *L'amputazione della concussione*, cit., p. 9 ss.

<sup>83</sup> Così C. BENUSSI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 883. V. inoltre C.F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione*, cit., p. 8.

come una sorta di endiadi<sup>84</sup>. Di questa nuova enfasi sul complesso rapporto tra costrizione e induzione non si avvertiva però il bisogno, anche se presto un importante chiarimento potrà venire dalle Sezioni Unite.

Qualche riserva si può poi avanzare circa i rapporti tra il trattamento sanzionatorio dell'“*indebita induzione*” ex art. 319-*quater* c.p. (reclusione da 3 a 8 anni) e quello della “*corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*” ex art. 319 c.p. (reclusione da 4 a 8 anni)<sup>85</sup>: a mio avviso, secondo la logica che sta alla base della sistematica legislativa, il pubblico ufficiale che, abusando delle sue qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere un'utilità per il compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio merita, *ceteris paribus*, una pena più severa rispetto al pubblico ufficiale che si limiti ad ricevere una dazione o una promessa che non ha sollecitato.

Sottolineo, infine, la riduzione dei tempi della prescrizione derivante dal passaggio dalla ‘*concussione mediante induzione*’ (art. 317 vecchio testo c.p.) all'“*indebita induzione a dare o promettere utilità*” di cui all'art. 319-*quater* c.p. Essendo sceso il massimo di pena dagli originari 12 anni agli attuali 8 anni di reclusione, la prescrizione si compie ora in 8 anni, prolungabili fino a 10 per effetto di atti interruttivi (in passato erano 12 anni, prolungabili fino a 15): un effetto non desiderabile, se non da qualche imputato, più o meno eccellente. Il che potrebbe esporre la giurisprudenza alla tentazione di “*allargare in via interpretativa la condotta costrittiva*”<sup>86</sup>.

**13.** Un secondo aspetto della riforma del 2012 nient' affatto appagante riguarda la *corruzione tra privati*.

A dispetto dei pressanti vincoli internazionali che incombevano (e incombono) sull'Italia<sup>87</sup>, il tema è affrontato dalla legge 190/2012 attraverso una sorta di *maquillage* dell'art. 2635 cod. civ., che va poco oltre la rubrica “*corruzione tra privati*” (sostituita a “*infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*”)<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> Cfr. M. RONCO, *L'amputazione della concussione*, cit., p. 42.

<sup>85</sup> Conf. C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione*, cit., p. 5 s.; D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione*, cit., p. 10.

<sup>86</sup> Così M. PELISSERO, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 348.

<sup>87</sup> Cfr. R. BRICCHETTI, *Corruzione tra privati: la mutazione dell'etichetta*, in *Spec. Guida dir.*, n. 48, 1° dicembre 2012, p. XXXIV ss.: secondo l'A., l'art. 2635 cod. civ., nella sua formulazione originaria, risalente al 2002, “*pur costituendo un timido tentativo di soddisfare la risalente aspirazione all'introduzione di una generale figura incriminatrice della corruzione privata, non liberava il legislatore dall'obbligo di intervenire in maniera più decisa per allineare sul punto l'ordinamento penale ai vincoli internazionali*” (Convenzione di Strasburgo, artt. 7 e 8; Convenzione di Merida, art. 21). Nello stesso senso, con particolare riferimento alla Decisione-quadro 2003/568/GAI del Consiglio dell'UE, cfr. R. ZANNOTTI, *Il nuovo diritto penale dell'economia*, 2° ed., 2008, p. 303.

<sup>88</sup> Per altro verso, la rubrica “*corruzione*” compariva nel c.d. Progetto Mirone, dal quale ha avuto origine la riforma dei reati societari del 2002: cfr. A. ROSSI, *Illeciti penali e amministrativi in materia societaria*, in C.F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO (a cura di), *Trattato di diritto penale*, pt. sp., 2012, p. 312, nt. 92.

Identica rimane la struttura del reato, che poco o nulla ha in comune con quella della corruzione ‘pubblica’<sup>89</sup>: il nuovo art. 2635 cod. civ. richiede che colui che riceve denaro o altra utilità *effettivamente compia o ometta atti* in violazione degli obblighi inerenti all’ufficio o degli obblighi di fedeltà<sup>90</sup>; richiede, inoltre, che a quegli atti o a quella omissione segua un *documento per la società*.

Un rilevante elemento di novità riguarda invece i *soggetti attivi del reato*, la cui gamma include ora i sottoposti alla direzione o alla vigilanza di soggetti apicali (amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione di documenti contabili, sindaci e liquidatori) (art. 2635 comma 2 cod. civ.): tale ampliamento – che coinvolge lavoratori subordinati, lavoratori parasubordinati e inoltre, parrebbe, *“chiunque svolga per conto della società un’attività comunque sottoposta, per legge o per contratto, al potere di vigilanza dei suoi vertici”*<sup>91</sup> – si accompagna peraltro alla previsione di una pena edittale irrisoria (reclusione fino a un anno e sei mesi).

Si aggiunga che tuttora, di regola, si procede a *querela* della persona offesa, e cioè a querela della società che ha subito il danno (art. 2635 comma 5 cod. civ.): una scelta che rappresenta un ulteriore ostacolo all’applicazione della norma<sup>92</sup>. La procedibilità d’ufficio è limitata alle ipotesi – marginali e comunque di problematico accertamento – in cui *“dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi”*.

Nell’insieme, dunque, anche l’attuale art. 2635 cod. civ. appare largamente inadeguato ad assicurare un’efficace tutela dei beni in gioco – beni interni e beni esterni all’impresa (patrimonio e buon funzionamento dell’impresa, libera concorrenza nel settore privato)<sup>93</sup> –: sembra anzi prevedibile che la disposizione incriminatrice, oggi come ieri, resterà sulla carta<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> V. per tutti D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione*, cit., p. 14 s.

<sup>90</sup> Sia il riferimento espresso al “denaro”, accanto all’“altra utilità”, sia la previsione degli “obblighi di fedeltà” accanto agli “obblighi inerenti all’ufficio” rappresentano elementi di novità poco più che formali nel nuovo art. 2635 cod. civ.: cfr. R. BRICCHETTI, *Corruzione tra privati: la mutazione dell’etichetta*, cit., p. XXXV s.

<sup>91</sup> Così G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, [Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190](#), cit., p. 17. Nello stesso senso, cfr. R. BRICCHETTI, *Corruzione tra privati*, cit., p. XXXVI. Sul problema della riferibilità della clausola legale a collaboratori esterni, come agenti e consulenti, v. A. ROSSI, *Illeciti penali e amministrativi in materia societaria*, cit., p. 307 s.

<sup>92</sup> Cfr. A. ALESSANDRI, [I reati di riciclaggio e corruzione nell’ordinamento italiano](#), cit., p. 4; R. ZANNOTTI, *Il nuovo diritto penale dell’economia*, cit., p. 312. Come sia maturata questa soluzione, alla luce dei lavori preparatori della legge, è illustrato da G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, [Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190](#), p. 18 s.

<sup>93</sup> Sottolinea l’incoerenza funzionale della fattispecie dell’art. 2635 c.p., ispirata a contrapposte esigenze di tutela, R. BARTOLI, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 435 ss.

<sup>94</sup> Esprime riserve circa l’effettività della norma incriminatrice della “corruzione tra privati”, manifestando una preferenza per *“fattispecie differenziate, descritte in modo da tener conto delle specificità dei diversi settori economico-produttivi in cui le infedeltà e le corruzioni private possono allignare”*, G. FORTI, [Sulle riforme necessarie del sistema penale italiano](#), cit., p. 183.

14. La legge anticorruzione del 2012 è stata spesso criticata, da opposti punti di vista. Le critiche non riguardano i soli contenuti della legge: in larga misura investono le sue lacune, lamentando che il legislatore non sia intervenuto su tutta una serie di istituti o di figure di reato che pure reclamavano una riforma, al fine – sempre – di un più efficace contrasto alla corruzione.

Di tali istanze si è fatto interprete, in questa legislatura, il Ddl 15 marzo 2013, XVII Legislatura, AS n. 19, primo firmatario il sen. Grasso, intitolato “*Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio*”. In tale Ddl si prevedono, fra l’altro, interventi sul riciclaggio (introduzione dell’autoriciclaggio, nel quadro di una nuova figura delittuosa, intitolata “*Impiego e riciclaggio di denaro, beni ed altre utilità*”), sul falso in bilancio (integralmente ricondotto all’originaria configurazione come delitto, perseguibile d’ufficio, non sottoposto a soglie di punibilità) e sullo scambio elettorale politico-mafioso (riscrittura dell’art. 416-ter c.p., volta ad ampliarne l’ambito applicativo ad ipotesi in cui la promessa di voti sia ottenuta attraverso una prestazione diversa dall’erogazione di denaro); inoltre – attraverso un intervento sull’art. 161 comma 2 c.p., che collega agli atti interruttivi un aumento dei termini di prescrizione fino alla metà –, si prevedono tempi più lunghi per la prescrizione di peculato, corruzione – in tutte le sue forme –, concussione e induzione indebita a dare o promettere utilità.

Inoltre, il Ddl Grasso prefigura una serie di interventi correttivi rispetto alla l. 190/2012. Fra tali interventi, spiccano: l’esclusione della punibilità del privato nel delitto di cui all’art. 319-*quater* c.p.; la riscrittura della norma sulla corruzione tra privati (art. 2635 cod. civ.), con eliminazione, tra l’altro, della perseguibilità a querela; una norma premiale che interessa tutti i delitti di corruzione; svariati inasprimenti di pena (tra l’altro, aumento a 10 anni di reclusione della pena massima per la corruzione propria e per l’induzione indebita); l’equiparazione della pena massima per il traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.) a quella prevista per il millantato credito (art. 346 comma 1 c.p.).

Ora, tra gli *interventi correttivi* prefigurati dal progetto Grasso, *alcuni* potrebbero trovare considerazione, a breve, da parte del legislatore. Tuttavia, è difficile formulare un’analoga previsione in relazione a *tutte* quelle proposte di modifica: ad esempio, è difficile pensare che gli ostacoli che si sono opposti, soprattutto sul versante imprenditoriale, ad un più serio intervento di riforma in tema di corruzione tra privati<sup>95</sup> possano dissolversi, come per incanto, nell’immediato futuro.

Soprattutto, non bisogna trascurare che il Ddl Grasso si addentra su *terreni* – prescrizione, falso in bilancio, autoriciclaggio, etc. – *che il legislatore del 2012 non ha,*

---

<sup>95</sup> Cfr. G. ANDREAZZA, L. PISTORELLI, [Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190](#), cit., p. 15 ss. V. inoltre R. BARTOLI, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., p. 449: l’A., premesso che la riforma dell’art. 2635 cod. civ. è frutto di un compromesso tra esigenze di adeguamento alle richieste europee e resistenze imprenditoriali, osserva che la riforma “*se si tiene come punto di riferimento le richieste europee,.. risulta poca cosa; se invece si considerano le resistenze, appare una sorta di miracolo*”.

invece, *potuto esplorare*: se avesse provato a farlo, probabilmente la legge n. 190/2012 non avrebbe mai visto la luce.

15. In breve. Non va dimenticato che la legge n. 190/2012 è stata varata nel quadro di una maggioranza di governo estremamente composita, della quale era parte integrante (e importante) un partito politico sostanzialmente ostile alla riforma<sup>96</sup>.

Non è la legge migliore *in assoluto* che si potesse concepire nella materia in esame, ma segna un significativo passo in avanti rispetto al diritto previgente, tanto più meritevole di apprezzamento in considerazione del quadro politico in cui è stata prodotta<sup>97</sup>: una buona legge, dunque, ritengo, ancorché perfetibile.

---

<sup>96</sup> Quale fosse, ad esempio, la posizione del PdL sulla prescrizione del reato, emerge chiaramente dal Ddl Alfano in tema di corruzione (AS 2156, XVI Legislatura), presentato al Senato il 4 maggio 2010 (e approvato dal Senato a giugno 2011). Il Disegno di legge, intitolato “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” – consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it). – nella parte relativa al trattamento sanzionatorio dei reati (art. 12) era espressione, mi sembra, del preciso intento di non incidere sui tempi della prescrizione, a dispetto del riconosciuto ruolo di tale istituto nello svuotamento della normativa penale: anche quando prevedeva un aumento delle pene massime, lo faceva infatti con modalità tali da evitare che l’aumento comportasse tempi più lunghi per la prescrizione. Sulle scelte di politica sanzionatoria prefigurate dal Ddl Alfano, e più in generale sull’approccio del PdL al fenomeno della corruzione, v. E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anticorruzione*, cit., p. 554 ss..

<sup>97</sup> Cfr. D. BRUNELLI, *Le disposizioni penali della legge contro la corruzione: un primo commento*, cit., p. 24; E. DOLCINI, F. VIGANÒ, [Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione](#), cit., p. 233 s.; R. GAROFOLI, [Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190, e le politiche ancora necessarie](#), cit., p. 1; C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione*, cit., p. 1 ss.; F. VIGANÒ, [Sui supposti guasti della riforma della concussione](#), cit., p. 9.