

Si individua un ulteriore momento di condivisione della revisione della normativa in materia di anticorruzione.

Nuove norme in vigore dal 14 giugno, pene più severe per i reati contro la Pa

La legge anticorruzione 27 maggio 2015 n. 69, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale di venerdì 30 maggio e che sarà in vigore a tutti gli effetti il prossimo 14 giugno, contiene alcune misure volte, da un lato, a rafforzare la strategia anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni disegnata dalla legge 190 del 2012 e poi integrata, con particolare riferimento al rafforzamento di ruolo e competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione, dalla legge 114/2014, di conversione del DL 90/2014, dall'altro, a rivedere la disciplina delle false comunicazioni sociali nelle società quotate e non quotate.

La gestazione della legge non è stata facile come lo dimostrano i due anni di iter parlamentare. Il testo definitivo è il risultato, infatti, dell'unificazione di più disegni di legge parlamentari e di un sostanzioso intervento emendativo del Governo a seguito della bufera di vari scandali che hanno coinvolto alcune delle opere di realizzazione pubblica più discusse, come le infrastrutture nell'area di Venezia o il sito dell'Expo a Milano. In particolare, la Commissione giustizia del Senato aveva avviato i propri lavori il 5 giugno 2013 ed adottato il testo unificato soltanto il 14 maggio 2014, poi oggetto di significative modifiche, le quali si sono sostanziate, oltre che in interventi correttivi e integrativi, nella integrale soppressione delle disposizioni in **materia di riciclaggio e autoriciclaggio**. Le modifiche apportate hanno tenuto conto infatti non solo delle misure previste dalla legge sul rientro dei capitali dall'estero (legge 15 dicembre 2014 n. 186), quali l'introduzione nell'ordinamento del reato di autoriciclaggio, ma anche degli interventi in materia penale contemplati dal disegno di legge governativo AS n. 1687, recante misure per il contrasto della criminalità economica, attualmente in corso d'esame nelle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia.

Le linee direttrici di intervento

Gli interventi della nuova legge anticorruzione sono sostanzialmente assumibili a tre linee direttrici. La prima e la più corposa è il rafforzamento della strategia penale di contrasto ai fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione. Si tratta, innanzitutto, di modifiche al codice penale per inasprire tanto le pene principali quanto quelle accessorie per i delitti contro la Pa, nonché per l'ampliamento dei soggetti perseguibili. Nel complesso, dal nuovo quadro sanzionatorio i reati più gravi che possono essere commessi dal pubblico ufficiale nei confronti della pubblica amministrazione risultano essere la corruzione in atti giudiziari e la concussione: il provvedimento infatti prevede per la prima fattispecie la medesima pena oggi prevista per la concussione (da 6 a 12 anni di reclusione). In base alla riforma, inoltre, il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità è sanzionato più severamente rispetto al quadro attuale, con una pena più elevata di quella prevista per la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e per il peculato: la reclusione da 6 anni a 10 anni e 6 mesi. Gli elementi di novità riguardano poi il riconoscimento di una nuova attenuante nell'articolo 323-bis del codice penale che prevede, per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, una diminuzione della pena da un terzo a due terzi per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite. La riforma, inserendo un ulteriore comma nell'articolo 165 del Cp, subordina poi la concessione della sospensione condizionale della pena al condannato per alcuni delitti contro la Pa anche alla condizione specifica della riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa (in caso di corruzione in atti giudiziari, nei confronti del ministero della Giustizia). Tale riparazione – che è sempre ordinata al condannato per un delitto contro la Pa in base all'articolo 322-quater del Cp (introdotto dall'articolo 4 della

proposta di legge, cui si rinvia) - consiste in una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito.

Il ruolo dell'Anac

La seconda linea direttrice interviene sul ruolo e sulle prerogative dell'Autorità nazionale anticorruzione, con ciò implementando l'azione di prevenzione amministrativa dei fenomeni di corruzione così come disegnata dalla legge 190/2012 e poi dalla legge 114/2014, di conversione del DL 90/2014. Si tratta di misure che ampliano gli obblighi informativi a favore dell'Anac ed estendono i poteri di vigilanza e controllo sui contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici.

Il falso in bilancio

La terza ed ultima direttrice della legge n. 69 concerne la revisione dell'impianto delle responsabilità penali in materia societaria. In particolare, si tratta della riforma della disciplina del Codice civile in materia di falso in bilancio. Rispetto alla disciplina previgente, la riforma della legge n. 69 distingue tra falso in bilancio di società non quotate e falso in bilancio di società quotate, sanzionando entrambe le fattispecie come delitto. Viene prevista inoltre, per le società non quotate, una ipotesi attenuata del reato nonché uno specifico caso di non punibilità per lieve entità dell'illecito. Conseguentemente viene "aggiornato" il regime di sanzioni (per quote) previsto a titolo di responsabilità amministrativa delle società per i reati commessi all'interno di essa.

Criminalità organizzata

Infine, la legge 69, quasi a voler rimarcare il rapporto tra fenomeni della criminalità organizzata e della corruzione, inasprisce le pene per la partecipazione ad una associazione mafiosa – punita con la reclusione da 10 a 15 anni – e per l'attività di organizzazione e direzione della stessa – punita con la reclusione tra i 12 e i 18 anni.

L'incaricato di pubblico servizio è di nuovo punibile per concussione

La legge anticorruzione (legge 69/2015) disegna una nuova strategia in campo penale volta a rafforzare l'efficacia dell'azione di repressione dei reati contro la pubblica amministrazione. Le linee direttrici di tale strategia sono riconducibili ad interventi di incremento del limite massimo delle pene edittali previste per i delitti contro la Pa, di ampliamento dei soggetti perseguibili e, dal punto di vista processuale, a modifiche che concernono l'accesso al patteggiamento, le pene accessorie e la concessione della sospensione condizionale della pena.

Le nuove pene edittali

Gli interventi sul limite massimo delle pene edittali riguardano innanzitutto il delitto di peculato previsto dall'articolo 314 del codice penale. La disposizione previgente puniva con la reclusione da 4 a 10 anni il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria; la legge anticorruzione eleva ora il limite massimo della pena di ulteriori sei mesi (dieci anni e sei mesi).

Per quanto concerne il reato di corruzione per l'esercizio della funzione, previsto dall'articolo 318 del codice penale, laddove il codice penale puniva con la reclusione da 1 a 5 anni 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, la riforma mantiene invariato il minimo di pena (un anno) ed eleva il limite massimo edittale a 6 anni di reclusione. Una novella all'articolo 319 del codice penale, che disciplina la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, aumenta di due anni tanto la pena minima (che passa da 4 a 6 anni) quanto la pena massima (che passa da 8 a 10 anni), prevista per 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.

Un inasprimento del quadro sanzionatorio è previsto poi per il reato di corruzione in atti giudiziari dall'articolo 319-ter del codice penale. La riforma prevede che se i fatti indicati negli articoli 318 (corruzione per l'esercizio di una funzione) e 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da 6 a 12 anni (la legislazione previgente prevedeva da 4 a 10 anni). Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a 5 anni, la pena è della reclusione da 6 a 14 anni (la legislazione previgente prevedeva: da 5 a 12 anni); se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a 5 anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da 8 a 20 anni (la legislazione previgente prevedeva: da 6 a 20 anni). Infine, per quanto concerne il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui al primo comma dell'articolo 319-quater del Cp, la legge n. 69 eleva il limite minimo e massimo della pena da infliggere al pubblico ufficiale o all'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, salvo che il fatto costituisca più grave reato. La pena precedentemente prevista dal codice penale era la reclusione da 3 a 8 anni, ora è prevista la reclusione da un minimo di 6 anni a un massimo di 10 anni e 6 mesi.

L'ampliamento delle categorie dei soggetti perseguibili

L'articolo 3 della legge 69/2015 modifica poi l'articolo 317 del Cp, ampliando la categoria di quanti possono commettere il reato proprio di concussione. Al pubblico ufficiale viene infatti aggiunto anche l'incaricato di un pubblico servizio. Il tema dei possibili autori del delitto di concussione è stato affrontato più volte dal legislatore con soluzioni di diverso tipo. Originariamente, infatti, il codice penale Rocco non prevedeva tra i possibili autori del reato l'incaricato di un pubblico servizio, ma solo il pubblico ufficiale. Con la legge n. 86 del 1990 viene aggiunto il riferimento anche all'incaricato di un pubblico servizio, poi da ultimo espunto dal codice dalla recente legge Severino, che ha anche escluso da questo reato la fattispecie per induzione (collocata all'articolo 319-quater e imputabile tanto al pubblico ufficiale quanto all'incaricato di un pubblico servizio). La reintroduzione dell'incaricato di un pubblico servizio tra i possibili autori del delitto di concussione è così motivata dalla relazione illustrativa dell'originario disegno di legge A.S. n. 19 (Grasso e altri): «perché non ha senso punire soltanto il primo [pubblico ufficiale], quando lo stesso comportamento può essere posto in essere da un concessionario di un servizio pubblico (Rai, Eni, personale sanitario, eccetera) con effetti parimenti devastanti sull'etica dei rapporti». Si ricorda che, in forza dell'articolo 357 del Cp la qualifica di pubblico ufficiale va attribuita, in linea generale, a quei soggetti che concorrono a formare o formano la volontà dell'ente pubblico ovvero lo rappresentano all'esterno, quelli che sono muniti di poteri autoritativi e che sono muniti di poteri di certificazione. L'articolo 358 del Cp, a propria volta, dispone che «sono incaricati di pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni d'ordine e della prestazione di opera meramente materiale». Secondo la dottrina prevalente per incaricato di pubblico servizio dovrebbe intendersi un soggetto che pur svolgendo

un'attività pertinente allo Stato o ad un altro ente pubblico non è dotato dei poteri tipici del pubblico ufficiale e, d'altra parte, non svolge funzioni meramente materiali.

L'estinzione del rapporto di lavoro e di impiego

Nella legislazione previgente, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente pubblico derivava dalla condanna alla reclusione non inferiore a tre anni per i delitti di peculato, concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, ovvero corruzione di persona incaricata di pubblico servizio. Con una modifica l'articolo 32-quinquies del codice penale, che disciplina i predetti casi, la legge anticorruzione abbassa ora a due anni di reclusione il limite minimo, previsto per la condanna che determina la cessazione del rapporto di lavoro o di impiego, con ciò immaginando di rafforzare gli effetti deterrenti e al contempo di favorire le pubbliche amministrazioni nel "liberarsi" dei dipendenti condannati per fattispecie penali che danneggiano non solo il corretto funzionamento delle Pa ma anche l'immagine di correttezza delle stesse.

Patteggiamento e sospensione della pena solo se si restituisce l'indebito

Nella strategia messa in campo per la repressione dei reati contro la pubblica amministrazione, la legge anticorruzione (legge 69/2015) interviene, dal punto di vista processuale, con modifiche che riguardano l'accesso al patteggiamento, le pene accessorie e la concessione della sospensione condizionale della pena.

L'accesso al patteggiamento

L'articolo 6 della legge 69/2015 modifica la disciplina del patteggiamento, prevedendo che quando si procede per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, l'accesso a questo rito speciale sia subordinato alla restituzione del prezzo o del profitto conseguito. In particolare, la disposizione inserisce un ulteriore comma (1-ter) nell'articolo 444 del codice di procedura penale, con il quale disciplina condizioni particolari di accesso al patteggiamento con riguardo ai procedimenti per i seguenti delitti: peculato (articolo 314 del Cp); concussione (articolo 317 del Cp); corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del Cp); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 del Cp); corruzione in atti giudiziari (articolo 319-ter del Cp); induzione indebita a dare o promettere utilità (articolo 319-quater del Cp); peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (articolo 322-bis del Cp). In relazione ai procedimenti penali per tali delitti, l'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice l'applicazione della pena a richiesta solo subordinatamente alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.

Il divieto di conclusione di contratti

La riforma delle pene accessorie interviene innanzitutto sull'articolo 32-ter del Cp, relativo all'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, cioè al divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio. Precedentemente il secondo comma dell'articolo 32-ter prevedeva che tale incapacità non potesse avere durata inferiore ad un anno, né superiore a tre anni; la riforma innalza a cinque anni tale ultimo termine.

Il ravvedimento operoso

È poi stata introdotta una nuova attenuante nell'articolo 323-bis del codice penale (che conseguentemente muta la sua rubrica), attraverso la quale prevede, per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, una diminuzione della pena da un terzo a due terzi per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite. La formulazione utilizzata riprende, pur con alcune variazioni, quella di altre attenuanti per collaborazione previste dalle disposizioni vigenti: si vedano, a titolo esemplificativo, l'articolo 8 del decreto legge n. 152 del 1991, per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo, ovvero l'articolo 4 del decreto legge n. 625 del 1979 per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, ovvero ancora l'articolo 600-septies.1 del codice penale in materia di delitti di sfruttamento sessuale dei minori, e l'articolo 630 del codice penale in materia di sequestro di persona a scopo di rapina o estorsione. L'attenuante per ravvedimento operoso potrà essere applicata ai seguenti delitti: articolo 318 (corruzione per l'esercizio della funzione); articolo 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); articolo 319-ter (corruzione in atti giudiziari); articolo 319-quater (induzione a dare o promettere utilità); articolo 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio); articolo 321 (pene per il corruttore); articolo 322 (istigazione alla corruzione); articolo 322-bis (peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri).

La concessione della sospensione condizionale della pena

La riforma poi, inserendo un ulteriore comma nell'articolo 165 del Cp, subordina la concessione della sospensione condizionale della pena al condannato per alcuni delitti contro la Pa anche alla condizione specifica della riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa (in caso di corruzione in atti giudiziari, nei confronti del ministero della Giustizia). Tale riparazione – che è sempre ordinata al condannato per un delitto contro la Pa in base all'articolo 322-quater del Cp - consiste in una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito. Questa condizione trova applicazione in caso di condanna per uno dei seguenti reati: peculato (articolo 314 del Cp); concussione (articolo 317 del Cp); corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del Cp); Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 del Cp); corruzione in atti giudiziari (articolo 319-ter del Cp); induzione indebita a dare o promettere utilità (articolo 319-quater del Cp); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (articolo 320 del Cp); peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (articolo 322-bis del Cp) La riparazione pecuniaria non si sostituisce all'eventuale ulteriore risarcimento del danno.

Legge anticorruzione, il pubblico ministero deve dare notizia dell'imputazione all'Anac

La nuova legge anticorruzione (legge 69/2015) prevede alcune importanti misure dirette a rafforzare il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione e con ciò ad implementare l'azione di prevenzione amministrativa dei fenomeni di corruzione così come disegnata dalla legge 190/2012 e poi dalla legge 114/2014 di conversione del DL 90/2014. Si tratta di misure che ampliano gli obblighi informativi a favore

dell'Anac ed estendono le prerogative di vigilanza e controllo sui contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici.

L'obbligo di informazione del Pm

In particolare, l'articolo 7 della legge 69/2015 interviene sulle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, modificandone l'articolo 129, che disciplina le ipotesi in cui il pubblico ministero, in conseguenza dell'esercizio dell'azione penale, ha l'obbligo di informare una serie di soggetti diversi, a seconda dell'imputazione e del presunto autore del reato. Il comma 1 del detto articolo impone al Pm, quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, di **informare l'autorità da cui l'impiegato dipende**, dando notizia dell'imputazione. La legge n. 69, aggiungendo un secondo ed ultimo periodo al comma 3 dell'articolo 129, prevede ora che il Pm debba dare **notizia dell'imputazione al Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione quando esercita l'azione penale per uno dei seguenti delitti: concussione (articolo 317 del Cp); corruzione per l'esercizio della funzione (articoli 318 e 321 del Cp); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, semplice e aggravata (articoli 319, 319-bis e 321 del Cp); corruzione in atti giudiziari (articoli 319-ter e 321 del Cp); induzione indebita a dare o promettere utilità (articolo 319-quater del Cp); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (articoli 320 e 321 del Cp); istigazione alla corruzione (articolo 322 del Cp); peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (articolo 322-bis del Cp); traffico di influenze illecite (articolo 346-bis del Cp); turbata libertà degli incanti (articolo 353 del Cp); turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (articolo 353-bis del Cp)**. Si rammenta che il primo periodo del comma 3 prevede che il Pm informi il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia dell'imputazione, quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'Erario.

Le modifiche alla legge 190/2012

L'articolo 8 della legge 69/2015 contiene alcune modifiche alla "prima" legge anticorruzione, la n. 190 del 2012. In particolare, il comma 1 - aggiungendo una lettera f) al comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 190 - attribuisce all'Autorità nazionale anticorruzione anche l'esercizio della vigilanza e del controllo sui contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici (ad esempio, contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza; appalti aggiudicati in base a norme internazionali, particolari contratti di servizi) di cui agli articoli 17 e seguenti del Codice degli appalti (Dlgs 163/2006).

Il comma 2 dell'articolo 8 introduce, poi, specifici obblighi informativi verso l'Autorità nazionale anticorruzione:

- integra la formulazione del comma 32 dell'articolo 1 prevedendo che, in riferimento ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, le stazioni appaltanti debbano trasmettere all'Anac una serie di informazioni relative all'appalto (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).

- introduce **un nuovo comma 32-bis all'articolo 1** il quale prevede che, nelle controversie concernenti le materie di cui al comma 1, lettera e) dall'articolo 133 del Codice della giustizia amministrativa (Dlgs 104/2010), **il giudice amministrativo trasmetta all'Anac** ogni informazione o notizia rilevante emersa nel corso del giudizio che, anche in esito a una sommaria valutazione, ponga in evidenza condotte o atti

contrastanti con le regole della trasparenza. Il riferimento al comma 1, lettera e) dall'articolo 133 del Codice della giustizia amministrativa concerne le controversie: 1) relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale, ivi incluse quelle risarcitorie e con estensione della giurisdizione esclusiva alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione ed alle sanzioni alternative; 2) relative al divieto di rinnovo tacito dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, relative alla clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo nei contratti ad esecuzione continuata o periodica, nell'ipotesi di cui all'articolo 115 del Codice degli appalti, nonché quelle relative ai provvedimenti applicativi dell'adeguamento dei prezzi ai sensi dell'articolo 133, commi 3 e 4, dello stesso Codice.