

Le sfide del DDL anticorruzione: effettività, proporzione e rieducazione all'insegna del “chi sbaglia paga, l'onestà conviene”.

di *Daniele Piva*

Il Disegno di legge 1189 (recante *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione*), approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 settembre e presentato alla Camera dei Deputati il 24 settembre scorso dallo stesso Ministro della Giustizia, nei suoi 12 articoli colpisce al cuore la corruzione sul versante sostanziale, investigativo e processuale. Piacciono o meno le soluzioni nel merito, per molti versi originate dall'esigenza di adempiere obblighi internazionali rimasti ancora disattesi nonché di superare i rilievi mossi dal GRECO da ultimo nell'*Addenda* al *Second Compliance Report* del 18 giugno scorso, esso interviene sui punti nevralgici della materia ossia la difficoltà della scoperta del *pactum sceleris* e l'efficacia deterrente del sistema sanzionatorio nel suo complesso. L'idea di fondo è che ogni inasprimento sanzionatorio, sia pur nella prospettiva *ex nunc* derivante dal vincolo di irretroattività, è destinato a rimanere privo di effettività se non accompagnato da efficaci strumenti di prevenzione e accertamento dei reati.

Rispetto alla stagione delle riforme inaugurata dalla L. 190/2012 (cui è seguita la L. 69/2015) – che pure ha prodotto buoni frutti come dimostra l'ultimo *Report* di *Transparency International* pubblicato il 12 settembre scorso che annovera l'Italia tra i paesi che meglio hanno attuato la Convenzione OCSE contro la corruzione internazionale – il messaggio del governo del cambiamento sta in questo: nella duplice prospettiva dell'*ante* e *post delictum* aumentano in modo esponenziale i rischi di una pena effettiva da scontare, in modo che risulti premiale non delinquere. Per usare uno spot: *chi sbaglia paga, l'onestà conviene*. Non può infatti negarsi che, al netto di ogni ulteriore considerazione, per chi anche vi ricorra occasionalmente e non in modo sistematico, la corruzione costituisce l'*escamotage* per risolvere problemi, ottenere benefici o eludere la concorrenza nella fondata previsione di non essere scoperti e comunque di sfuggire, vuoi con un patteggiamento¹ vuoi con la sospensione condizionale, alla concreta applicazione di una pena che di fatto non intimidisce a sufficienza, apparendo pur sempre lontana e remota rispetto ad un qualsiasi vantaggio indebito immediatamente conseguibile all'oscuro di tutti. In breve: con le nuove proposte sempre più incerto diventa l'*exitus* dell'*iter* corruttivo, mentre tendenzialmente certa e stabile diventa la pena (soprattutto quella accessoria) nel caso di condanna.

¹ Stando al casellario giudiziale nel 2017 vi si è fatto ricorso in 241 casi su 261 condanne definitive per il delitto di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Sul versante della scoperta del reato si propone l'introduzione della causa di non punibilità per chi denuncia e dell'agente sotto copertura.

Con la prima misura, preso atto dello scarso *appeal* della mera attenuante introdotta all'art. 323-*bis* c.p. dalla L. 69/2015, il legislatore, in linea con la *ratio* dei recenti interventi in materia di *whistleblowing* (L. 179/2017) e mutuando dal vecchio progetto Cernobbio del 1994, scommette sulla rottura del vincolo di omertà e di solidarietà che lega i concorrenti con effetti potenzialmente dissuasivi derivanti dall'insicurezza di chi si ha di fronte e di quanto potrà accadere a seguito di un semplice accordo in grado, di per sé, di segnare il momento consumativo del reato.

Per prevenire l'abuso dell'istituto, se ne circoscrive poi l'efficacia sia nel tempo (prima dell'iscrizione della notizia di reato nel registro e comunque entro sei mesi dalla commissione del fatto) sia nell'utilità (occorre mettere a disposizione quanto percepito o, in caso di impossibilità, una somma di denaro equivalente ovvero indicare elementi utili a individuarne il beneficiario effettivo); ma, soprattutto, avvertendo il fondato timore di dar spazio ad agenti provocatori occulti, (alla fine esclusi dalla riforma, attesi i diversi profili di legittimità costituzionale e convenzionale connessi alla inevitabile istigazione di reati altrimenti non realizzati e ai rischi di scelte arbitrarie sull'identità del destinatario), il legislatore richiede la mancata prova di una premeditazione in quanto necessaria a garantire l'autenticità della denuncia.

Né l'indubbia difficoltà di dimostrare la premeditazione, su cui si fondano tuttora le riserve sulla scelta del Governo², appare motivo sufficiente per rinunciare *tout court* alla causa di non punibilità atteso che, comunque, essa riguarderebbe i casi in cui la denuncia venga programmata *ab origine* per incastrare l'altra parte dell'accordo corruttivo e non invece quelli di chi, raggiunta un'intesa inizialmente cercata, decida poi di vendicarsi magari perché non ne è seguito nulla di concreto³. Peraltro, come dimostra la giurisprudenza sulla desistenza in tema di delitto tentato, il requisito della *volontarietà*, cui si collega anche la causa di non punibilità in esame, è diverso da quello della *spontaneità* in quanto postula solo una libertà interiore ma non necessariamente un sincero ravvedimento⁴: d'altro canto, se l'accordo è stato inizialmente raggiunto, il giudizio di responsabilità finirà per riguardare un soggetto che il reato lo ha comunque commesso e che sarebbe rimasto verosimilmente impunito.

Condivisibile, infine, l'estensione dell'istituto ai fenomeni para-corruttivi (come la turbata libertà degli incanti e la turbata libertà del procedimento di scelta del

² Cantone, *Ddl Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, 10, 4.

³ Si pensi all'ipotesi - in tal senso criticamente paventata da MANNA-GAITO, *L'estate sta finendo...*, in *Arch. pen.* 2018, n. 3, 6 - dell'imprenditore che prometta al pubblico funzionario, il quale accetta, una tangente per un appalto poi aggiudicato a terzi e, alla fine, decida di collaborare con la giustizia denunciandolo per mero dispetto.

⁴ Cfr., solo tra le più recenti, Cass., Sez. IV, 13 febbraio 2018, n. 12240, in *dejure.giuffre.it*; Sez. II, 29 gennaio 2014, n. 7036, *ivi*; Sez. II, 29 settembre 2009, n. 41484, *ivi*.

contraente da parte della pubblica amministrazione o l'astensione dagli incanti verso pagamento o promessa di denaro o altra utilità).

La seconda misura tesa ad agevolare la scoperta del reato costituisce, invece, null'altro che l'estensione delle operazioni sotto copertura (già previste, ad esempio, in materia di terrorismo, droga, criminalità organizzata, sequestro di persona a scopo di estorsione, pedofilia, reati transnazionali) ai delitti contro la pubblica amministrazione, in attuazione di precisi obblighi internazionali⁵ rimasti inevasi anche dopo il massiccio intervento della cd. Legge Severino e - ammesso non vi si possa già ricorrere *de iure condito* foss'anche con mero ricorso all'art. 51 c.p. - introduce uno strumento, già consolidato quanto a presupposti e disciplina, potenzialmente utile ad acquisire fonti di prova (unitamente alle intercettazioni per cui già oggi può applicarsi la normativa speciale per i processi di mafia) non tanto nei casi episodici o isolati, quanto negli ambienti in cui la corruzione assuma carattere di sistematicità o sia realizzata da vere e proprie organizzazioni criminali. Si tratta di infiltrati che, *nel corso di specifiche operazioni di polizia* e al solo scopo probatorio, si inseriscono in modo indiretto o meramente strumentale nell'esecuzione di attività illecite altrui: in linea col paradigma della scriminante elaborato dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale, si amplia il novero delle condotte escludendosi tuttavia quelle di vera e propria provocazione, come chiaramente precisato nella Relazione di accompagnamento.

Senonché, sarebbe forse meglio non limitarsi ad inserire i reati contro la pubblica amministrazione tra quelli previsti all'art. 9 L. 146/2006, di ben altro substrato empirico-criminologico, precisandosi invece che, rispetto ad essi, tali operazioni possono essere disposte solo ove vi sia *fondata ragione di ritenere che essi siano già in corso di esecuzione*⁶: in tal modo, l'autorizzazione di polizia dovrebbe darne conto prevenendo ogni possibilità di indebita istigazione, specie nei contesti di reità occasionale e non di criminalità organizzata nei quali indubbiamente la misura sconta un margine di minore efficacia.

Condivisibile, anche in questo caso, l'estensione ai delitti di turbata libertà degli incanti e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, contigui non solo sul piano sistematico ma anche e soprattutto per le modalità collusive delle quali usualmente si avvalgono.

I risultati di tali misure potranno concretamente apprezzarsi solo nel tempo, ma una cosa è certa: agire su questo terreno è indispensabile onde evitare di ricadere in meri interventi di facciata che rischierebbero altrimenti di operare solo in teoria e soprattutto contrastare quel "sommerso" che impedisce persino di misurare identità e dimensioni del fenomeno corruttivo (ad oggi circa un processo su 200 per corruzione arriva in Cassazione) se non attraverso rilevazioni statistico-giudiziarie

⁵ Art. 50 della Convenzione delle Nazioni Unite di Merida già ratificata con L. 3 agosto 2009, n. 116.

⁶ Così, in sede di illustrazione dei contenuti del disegno di legge, anche UBIALI, *Presentato alla Camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (c.d. 'Spazzacorrotti')*, in www.penalecontemporaneo.it, 2 ottobre 2018.

che, oltre ai limiti di una loro possibile conversione numerica, scontano un alto margine di approssimazione.

Sul versante sanzionatorio, si scommette tutto sulle pene accessorie cui fa da *pendant*, sul versante della responsabilità degli enti, l'aumento della durata (minima e massima) della sanzione interdittiva prevista all'art. 25, comma 5, d.lgs. 231/2001 nel caso di illecito amministrativo dipendente dai delitti di concussione, induzione indebita e corruzione (in deroga alla regola generale di cui all'art. 13 comma 2)⁷. Scelta motivata dall'indubbia constatazione che, al di là del valore simbolico, l'innalzamento delle pene principali e dei corrispondenti termini di prescrizione progressivamente operato dalle L. 190/2012 e 69/2015 (cui si aggiungano gli ulteriori prolungamenti per effetto delle sospensioni introdotte dalla L. 103/2017) non abbia sin qui prodotto risultati apprezzabili in termini di deterrenza, a fronte invece della evidente afflittività delle pene accessorie il cui rafforzamento si articola su più fronti: quello dell'estensione applicativa dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione ai delitti di traffico di influenze illecite, corruzione per l'esercizio della funzione, induzione indebita, istigazione alla corruzione, inclusi tutti i casi dell'art. 322-*bis* c.p., nonché all'incaricato di pubblico servizio e allo stesso privato corruttore; quello della durata, sempre più svincolata dalle pene principali cui notoriamente si adegua la giurisprudenza per mitigarne gli effetti, che va da un minimo di cinque a un massimo di sette anni (in aumento) ove la pena principale inflitta non superi i due anni, divenendo altrimenti perpetue; quello, dai contenuti più nuovi e significativi, dell'affidamento al giudice di una valutazione discrezionale sulla loro applicazione in caso di sospensione condizionale e patteggiamento, in deroga agli automatismi ora stabiliti rispettivamente agli artt. 166 e 445 c.p.p.; infine, quello della stabilizzazione, rinviandosi l'effetto estintivo delle misure perpetue ad almeno dodici anni dopo la riabilitazione sempre che il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta secondo un giudizio del pari rimesso al tribunale di sorveglianza, con inclusione, sul versante penitenziario, dei reati contro la pubblica amministrazione tra quelli ostativi alla concessione dei benefici di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, della L. 354/1975. In questo senso "Spazzacorrotti" appare, *in parte qua*, un'espressione davvero evocativa e tutt'altro che simbolica mentre quella del DASPO, di maggior successo mediatico, si rileva del tutto impropria, trattandosi di sanzioni che seguono a una condanna a distanza di anni dalla commissione del reato e non certo di misure di prevenzione applicate nell'immediatezza dei fatti e senza un vero e proprio giudizio.

Venendo ad alcuni paventati profili di illegittimità costituzionale, non preoccupano tanto quelli riguardanti un presunto *vulnus* al diritto al lavoro, sinora peraltro mai sollevato con riguardo alle sanzioni accessorie vigenti e comunque bilanciato dal vincolo di adempimento di funzioni pubbliche "con dignità e onore" (art. 54,

⁷ Intravede nel regime delle pene accessorie la vera novità della disciplina SPANGHER, *Il disegno di legge anticorruzione: si punta tutto sulle pene accessorie*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 17 settembre 2018.

comma 2, Cost.)⁸ o anche al diritto di difesa in rapporto alla possibilità per il giudice di escludere le pene accessorie dal patteggiamento dal momento che, mutuando da quanto precisato già dalla stessa giurisprudenza costituzionale in casi analoghi⁹, un simile limite “non vulnera il nucleo incompressibile del predetto diritto”.

Né sembrano dover suscitare eccessivo allarmismo i rilievi pur comprensibilmente formulati sulle pene accessorie fisse in rapporto al principio rieducativo¹⁰ - rispetto al quale, peraltro, la giurisprudenza della Corte Costituzionale sembra aver raggiunto un certo equilibrio¹¹ - e/o a quello di proporzionalità, atteso che la durata o la natura perpetua della pena accessoria dipendono comunque dalla determinazione giudiziale della pena principale (se superiore o meno a due anni) fondata sulla diversa gravità dei reati contro la pubblica amministrazione e sulle stesse caratteristiche personologiche del reo ai sensi dell’art. 133 c.p. Quanto, invece, alla loro eventuale sottrazione al meccanismo della sospensione condizionale, esso stesso consente di realizzare una maggiore individualizzazione del trattamento sanzionatorio, recuperando uno spazio di operatività autonoma in chiave special-preventiva che le modifiche al tempo apportate con la L. 19/1990 avevano effettivamente eroso.

Viceversa, non vanno trascurate le osservazioni mosse a caldo sul lungo periodo (dodici anni) necessario per ottenerne l’estinzione a seguito della riabilitazione che pur consegue a *prove effettive e costanti di buona condotta* (art. 179, comma 1, c.p.)¹²: garantire un processo di estinzione elimina ogni ergastolo ostativo in palese contrasto con la finalità rieducativa ma impone comunque di stabilire se siffatto

⁸ Cfr. CANTONE, *Ddl Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione*, cit., 4.

⁹ Si allude, *mutatis mutandis*, a Corte Cost. 14 maggio 2015, n. 95, in www.penalecontemporaneo.it, 3 maggio 2015, con nota illustrativa di GATTA (*Infondata la questione di legittimità costituzionale sulla subordinazione del patteggiamento, per i delitti tributari, alla previa estinzione mediante pagamento dei relativi debiti verso l'erario*), che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale poste, relativamente agli artt. 3 e 24 Cost., con riguardo all’art. 13, comma 2-bis, d.lgs. n. 74 del 2000 (come aggiunto dall’art. 2, comma 36-*vicies semel*, lett. m del DL 138/2011), ove si stabilisce che, per i delitti tributari di cui al medesimo decreto legislativo, l’applicazione della pena ai sensi dell’art. 444 del codice di procedura penale può essere chiesta dalle parti solo qualora ricorra la circostanza attenuante di cui ai commi 1 e 2 dello stesso art. 13, e cioè solo nel caso di estinzione, mediante pagamento, dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei predetti delitti.

¹⁰ MANNA-GAITO, *L'estate sta finendo...*, cit., 3.

¹¹ Cfr., ad esempio, Corte Cost., 31 gennaio 2012, n. 134 in cui si è dichiarata inammissibile la questione di legittimità formulata in ordine alla pena accessoria fissa di cui all’art. 216 RD 247/1942 nella parte in cui prevede l’inabilitazione all’esercizio dell’impresa commerciale e l’incapacità ad esercitarne i relativi uffici direttivi per una durata di anni dieci.

¹² Non esita a definirlo “draconiano” PELISSERO, *Le nuove misure di contrasto alla corruzione: ancora un inasprimento della risposta sanzionatoria*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 11 settembre 2018; nel medesimo senso MANNA-GAITO, *L'estate sta finendo...*, cit., 5; UBIALI, *Presentato alla Camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (c.d. 'Spazzacorrotti')*, in www.penalecontemporaneo.it, 2 ottobre 2018.

aumento temporale abbia o meno un fondamento razionale. Premesso che ci si muove in un campo minato in cui ogni giudizio di legittimità può sconfinare in quello di merito rimesso esclusivamente al legislatore è vero, infatti, che per un'impresa si tratta di un periodo persino non immaginabile se non al costo di una scomparsa (rendendo bene l'idea si è parlato di "terra bruciata attorno a corrotti e corruttori"¹³), ma è altrettanto vero che tali pene assolvono a più funzioni, sicché i loro effetti nei confronti del destinatario vanno valutati in combinazione con quelli prodotti sul mercato e sull'intera collettività: si intravede, allora, una ragione per cui – mutuando dall'esempio proposto dal Presidente dell'ANAC¹⁴ - un pò come l'atleta che subisce una pesante squalifica dopo essere risultato positivo al *doping*, l'imprenditore che abbia truccato le regole della concorrenza a danno di chi invece le ha rispettate perda il diritto di contrarre con la pubblica amministrazione anche per un lungo periodo.

A livello operativo, ci si potrebbe invece chiedere per quale motivo si sia scelto di duplicare il procedimento di riabilitazione anziché aumentarne semplicemente il presupposto temporale (come già avviene per i recidivi nei casi previsti dai capoversi dell'art. 99 c.p. e per i delinquenti abituali, professionali o per tendenza per i quali i termini sono, rispettivamente, di almeno otto ovvero dieci anni dal giorno in cui la pena sia stata eseguita o si sia in altro modo estinta): va però rilevato come tale soluzione sarebbe apparsa ancor più severa e comunque altrettanto esposta a censure di irragionevolezza e proporzione, atteso che in tal modo si sarebbe prolungato nel tempo ogni effetto penale della condanna e non solo quello connesso a tali pene accessorie.

Infine, si potrebbe valutare l'introduzione di una disciplina analoga anche rispetto a reati più gravi di quelli contro la pubblica amministrazione¹⁵, ma ciò non sembra poter costituire una ragione sufficiente per rinunciare *tout court* all'intervento proposto né costituire una pregiudiziale di costituzionalità, trattandosi di scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore cui mai potrebbe supplire, attesi gli effetti *in malam partem*, una qualsiasi pronuncia additiva della Corte Costituzionale.

Più delicato appare, invece, l'inserimento dei reati contro la pubblica amministrazione tra quelli previsti all'art. 4-*bis* L. 354/1975 con conseguente aggravamento delle condizioni per l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale e per il prodursi dei relativi effetti estintivi¹⁶. Il *vulnus* inflitto alla funzione rieducativa delle misure alternative, dei permessi premio e soprattutto del lavoro all'esterno, non risulta compensato da finalità di prevenzione diverse da quelle già ampiamente soddisfatte col nuovo

¹³ Così PELISSERO, *Le nuove misure di contrasto alla corruzione: ancora un inasprimento della risposta sanzionatoria*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 11 settembre 2018.

¹⁴ CANTONE, *Ddl Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione*, cit., 2.

¹⁵ Così, infatti, PELISSERO, *loc. ult. cit.*

¹⁶ Sul punto, sembrano doversi condividere le perplessità manifestate da Pelissero, *loc. ult. cit.*; MANNA-GAITO, *L'estate sta finendo...*, cit., 5.

trattamento sanzionatorio; né risulta adattarsi a tali delitti il richiamo alla collaborazione processuale che, quantomeno rispetto a fenomeni corruttivi datati e isolati, potrebbe rivelarsi impossibile, irrilevante o comunque tardiva. Con riguardo alla normativa penitenziaria, peraltro, i dubbi di legittimità aumentano ove si consideri la recente svolta impressa nella giurisprudenza costituzionale dalla sentenza 149/2018 secondo cui, testualmente, la finalità di prevenzione generale, ossia l'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti dei consociati, non può, «nella fase di esecuzione della pena, operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima, da intendersi come fondamentale orientamento di essa all'obiettivo ultimo del reinserimento del condannato nella società»¹⁷: come dire, a questo livello la funzione rieducativa non è seconda a nessun'altra. Motivo per cui, probabilmente, un simile intervento potrebbe rivalutarsi meglio nell'ambito di una riforma complessiva della materia, partendo semmai dalle proposte già elaborate nella scorsa legislatura dalla Commissione Giostra che, invero, andava in tutt'altra direzione.

Sul versante delle sanzioni a carattere patrimoniale, per nulla secondaria è l'estensione a tutti i casi previsti all'art. 322-ter c.p. della facoltà attribuita dall'art. 578-bis c.p.p. al giudice d'appello, già prevista per le sole ipotesi di cui all'art. 240-bis c.p., di procedere all'accertamento della responsabilità dell'imputato ai soli fini della confisca già disposta con la sentenza di condanna di primo grado, in caso di estinzione del reato per prescrizione o amnistia: trattasi di confisca senza condanna in linea con gli equilibri raggiunti dalla più recente giurisprudenza costituzionale¹⁸ o convenzionale¹⁹, idonea a minare in radice la convenienza della corruzione e ad accorciare i tempi del processo scoraggiando impugnationi meramente dilatorie.

Quanto alle pene principali, da segnalare l'ennesimo ritocco per la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), specie sul minimo (che passa da uno a ben tre anni e quindi al di sopra, salvo la concessione di attenuanti, dei limiti ordinari della sospensione condizionale) oltre che sul massimo (salito da sei a otto anni), nella speranza ciò consenta di superare, al netto dei profili di successione intertemporale, quell'orientamento giurisprudenziale che, muovendo dalla indubbia gravità dei fenomeni di asservimento della funzione cui non corrisponde un trattamento sanzionatorio adeguato, già oggi riconduce alla corruzione propria (art.

¹⁷ Cfr., in argomento, DOLCINI, *Dalla Corte Costituzionale una coraggiosa sentenza in tema di ergastolo (e di rieducazione del condannato)*, in www.penalecontemporaneo.it, 6 settembre 2018.

¹⁸ Corte cost. 14 gennaio 2015, n. 49, in www.cortecostituzionale.it, su cui v., tra gli altri, RUGGIERI, *Fissati nuovi paletti dalla consulta a riguardo del rilievo della CEDU in ambito interno*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim.*, 2/2015, 325 ss.

¹⁹ Da ultimo, Grande Camera Corte EDU del 28 giugno 2018 nel caso G.I.E.M. S.r.l. e altri v. Italia su cui v. Civello, *La sentenza G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia: un passo indietro rispetto alla sentenza "Varvara"? Ancora sui rapporti fra prescrizione e confisca urbanistica*, in *Arch. pen.* 2018, n. 3.

319 c.p.) i casi in cui pure non si riesca a dimostrare la compravendita di un determinato atto contrario ai doveri d'ufficio ovvero essa si risolva in atti formalmente legittimi in quanto discrezionali²⁰ operando, in spregio del dato normativo, un'indebita *interpretatio abrogans* della fattispecie meno grave.

Con riferimento alla riparazione pecuniaria già prevista all'art. 322-*quater* e 165 comma 4 c.p., rispondendo a sollecitazioni del *Working Group on Bribery* dell'OCSE in vista della valutazione di fase 2020, se ne estende l'operatività oggettiva e soggettiva: primo, perché la somma viene fatta corrispondere non più a quanto indebitamente *ricevuto* ma a quanto *dato* o anche solo *promesso* al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio con un minimo di euro 10.000; secondo, perché la misura viene estesa al privato corruttore attraverso l'aggiunta del richiamo all'art. 321 c.p. Sul punto - ferme le riserve sull'anomalia della misura che sembra piuttosto costituire un'attuazione per eccesso da parte della L. 69/2015 delle raccomandazioni internazionali, invero volte soltanto a sollecitare l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti delle persone fisiche per i reati di corruzione - potrebbe profilarsi qualche dubbio in termini di determinatezza e proporzionalità, attesa la fissazione di un minimo e l'assenza di un massimo ma, soprattutto, considerando gli effetti della misura nei confronti di un privato che, pur senza conseguire alcun vantaggio, abbia solo promesso o dato.

Un cenno merita il potenziamento del traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.) quale delitto sussidiario rispetto al concorso nelle diverse ipotesi di corruzione (inclusa quella per esercizio della funzione e quella internazionale *ex* art. 322-*bis* c.p.), che, inglobando il millantato credito ora abrogato (art. 346 c.p.) in una cornice edittale più alta (reclusione da uno a quattro anni e sei mesi cui si aggiunge ora l'interdizione perpetua dai pubblici uffici), risulta finalmente conforme agli obblighi internazionali e alle indicazioni del GRECO in quanto - oltre ad una più agevole perseguibilità secondo la legge penale italiana ove commesso da cittadino all'estero - al pari del *trading influence* punisce anche l'acquirente della vendita di fumo, elimina il riferimento all'atto contrario ai doveri dell'ufficio per ricomprendere ogni influenza diretta all'asservimento della funzione e allarga l'oggetto della prestazione a qualsiasi utilità: segnando così, come se ce ne fosse ancora bisogno, l'impellente esigenza di prevedere una disciplina completa extra-penale sul *lobbying*, se non altro per garantire tipicità ad una fattispecie altrimenti "in bianco".

Al riguardo, se è vero che si accorpano fattispecie originariamente diverse quanto a struttura e contenuto offensivo, non sembra tuttavia doversi intravedere una *contradictio in adiecto* nella punibilità di colui che appariva prima come un soggetto sostanzialmente truffato dall'altrui millanteria²¹, trattandosi di un traffico di influenze putativo fondato sull'effettiva partecipazione ad una pattuizione

²⁰ Cfr., ad esempio, Cass., Sez. VI, 17 gennaio 2018, n. 7903; Sez. VI, 23 febbraio 2016, n. 15959; Sez. VI, 3 febbraio 2016, n. 6677; Sez. VI, 20 ottobre 2016, n. 3606, tutte in www.deiure.giuffre.it.

²¹ MANNA-GAITO, *L'estate sta finendo...*, cit., 3.

illecita: tale intervento, inoltre, costituisce attuazione di un preciso obbligo internazionale²² ed è motivato dall'esigenza di prevenire il pericolo che la corresponsione di indebite utilità a un faccendiere che assuma di poter influire su pubblici funzionari (o a persona che si presenti come tale, a prescindere dall'attualità della relazione di influenza vantata) si traduca realmente in un contatto con i pubblici ufficiali e nella possibilità di una reale corruzione di questi ultimi, per la prospettiva di un immediato guadagno, specie in contesti a corruzione diffusa. Nella nuova formulazione, infine, ferma la continuità normativa per il pubblico agente e la nuova incriminazione del privato ingannato sul piano intertemporale²³, potrebbero trovare posto anche le ipotesi di chi sfrutti relazioni non effettive ma erroneamente supposte o di chi prometta o corrisponda quanto poi non versato per la mediazione. Semmai, andrebbe ampliata la clausola di riserva del nuovo art. 346-*bis* c.p., quale norma di chiusura del sistema, per includervi figure di prossimità meno gravi (istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio, rifiuto di atti d'ufficio o rivelazione di segreto) rispetto alle quali potrebbe altrimenti ipotizzarsi un concorso.

Nella medesima logica di una tutela anticipata rispetto alla corruzione si iscrive, al fondo, la ripristinata procedibilità d'ufficio per i diversi delitti richiamati all'art. 649-*bis* c.p. (640 comma 3, 640-*ter* comma 4, 646 comma 2 c.p. e per quelli aggravati dalle circostanze di cui all'art. 61 n. 11 c.p.), che pure possono determinare l'accumulo di fondi prodromici alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, nei casi in cui la persona offesa risulti incapace per infermità o il danno di rilevante entità, resasi necessaria a seguito degli interventi di ampliamento della procedibilità a querela di parte di cui al d.lgs. 36/2018 non del tutto coerenti, *in parte qua*, con le previsioni della legge delega.

Altrettanto condivisibile, nella prospettiva di uniformarsi alle indicazioni del GRECO e della valorizzazione della libera concorrenza quale autentico bene giuridico oggetto di tutela, appare l'introduzione della procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di corruzione tra privati e relativa istigazione, rimaste ancora procedibili a querela a seguito delle modifiche di cui al d.lgs. 38/2017, fatta eccezione per le ipotesi di distorsione della concorrenza nell'acquisizione di beni o servizi.

Cogliendo precisi *input* ancora una volta provenienti dal GRECO, il Disegno di legge fa bene ad allargare l'ambito di applicazione della legge penale italiana rispetto ai delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero nonché alla corruzione (attiva o passiva) dei pubblici ufficiali stranieri: da un lato, infatti,

²² Cfr. art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999 e art. 18 della Convenzione ONU contro la corruzione di Merida del 2003.

²³ Dovendosi semmai ancora risolvere le questioni sorte, all'indomani delle modifiche introdotte con L. 190/2012, sui rapporti tra i delitti di cui all'art. 346 e 346-*bis* c.p. sinora diversamente declinati in termini di nuova incriminazione (Cass., Sez. VI, 26 febbraio 2016, n. 23335, in www.deiure.giuffre.it) o continuità normativa (Cass., Sez. VI, 14 dicembre 2016, n. 4113 in www.deiure.giuffre.it e, da ultimo, Sez. VI, 27 settembre 2017, n. 53332, *ivi*).

si elimina la necessità della richiesta del Ministro della Giustizia o l'istanza/querela della persona offesa nei confronti del cittadino per i delitti di corruzione attiva o di traffico d'influenze illecite e dello straniero in relazione ai delitti di corruzione (attiva o passiva); dall'altro, si estende la punibilità dei delitti di cui agli artt. 314, 317, 317-320, 322 commi 3 e 4 c.p. (richiamati all'art. 322-*bis* comma 1 c.p.) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali, ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e, infine, ai giudici e funzionari delle corti internazionali mentre si elimina, quanto ai delitti di cui agli artt. 319-*quater*, 321, 322 commi 1 e 2 c.p. (richiamati all'art. 322-*bis*, comma 2, c.p.), la condizione che il fatto sia commesso *per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria*. L'unico aspetto su cui non si interviene, in conformità alla riserva apposta dall'Italia nel momento della ratifica e rinnovata nel luglio 2017, riguarda la sottoposizione a sanzione penale delle condotte di corruzione passiva dei pubblici ufficiali stranieri e quelle di corruzione dei membri delle assemblee pubbliche straniere (fatta eccezione per quelle degli Stati membri dell'Unione europea).

Volendo prescindere dagli interventi operati su fattispecie eventualmente prodromiche alla corruzione (traffico di influenze illecite o anche appropriazione indebita), la parte più significativa sul versante della prevenzione è rappresentata, nel solco segnato dalla disciplina costituzionale dell'art. 97 Cost., dalle modifiche in tema di trasparenza e controllo di partiti, movimenti politici ed enti equiparati (fondazioni, comitati, associazioni, etc.) potenzialmente in grado di fungere da schermo per dazioni illecite interponendosi tra corruttore e corrotto. Ci si muove all'insegna del principio della massima pubblicità e tracciabilità quale requisito della liceità di ogni forma di sostegno da parte di persone fisiche o giuridiche: in particolare, viene limitato l'utilizzo collaterale di fondazioni da parte di partiti politici e ridotto a soli 500 euro il limite massimo (ad oggi 5000) dell'importo ricevuto oltre il quale scatta l'obbligo di inserimento nella dichiarazione patrimoniale o di reddito che i partiti sono tenuti a presentare presso l'Ufficio di presidenza della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica nonché l'inserimento nell'elenco dei soggetti erogatori da trasmettere alla Presidenza della Camera dei Deputati. Per analoghe finalità, è ridotto da 5.000 a 1.000 euro il limite di finanziamento oltre il quale è fatto obbligo ai partiti o loro articolazioni politico organizzative, ai gruppi parlamentari, ai membri del Parlamento nazionale, ai membri italiani del Parlamento europeo, ai consiglieri regionali, provinciali e comunali, ai candidati alle predette cariche, ai raggruppamenti interni dei partiti politici nonché a coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici, di sottoscrivere una dichiarazione congiunta con l'erogatore, da depositare presso la Presidenza della Camera dei deputati. Anche

qui il messaggio è chiaro: prevenire è meglio che curare laddove già l'esperienza insegna, senza che possano più addursi pretestuose ragioni di *privacy*. Semmai, si tratterà di garantire efficacia ai controlli e alle sanzioni amministrative pecuniarie (che vanno da tre a cinque volte l'importo ricevuto da versarsi alla cassa delle ammende) dotando di risorse adeguate la Commissione di garanzia per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici cui è devoluto l'accertamento delle violazioni e che, in passato, ha già denunciato una carenza di mezzi: da questo punto di vista forse il provvedimento, sinora a costo zero come desumibile dalla clausola di invarianza finanziaria dell'art. 12, imporrebbe un impegno preciso.

Né, in generale, appare davvero più rinviabile, sia pur nella *sedes materiae*, una riforma complessiva delle innumerevoli diverse forme degli enti che, assimilabili o meno a movimenti o partiti politici, gestiscano a qualsiasi titolo risorse patrimoniali d'interesse pubblico e, come tali, necessitano di una disciplina comune, indipendentemente da un *nomen iuris* dietro cui continuare a celare deroghe di sorta od occulti privilegi.

In conclusione il Disegno di legge, il cui esame è iniziato il 4 ottobre scorso alla Camera, avrà pure una corsia preferenziale ma, intervenendo su un ampio numero di disposizioni diversamente collocate, lascia presagire un ampio dibattito parlamentare, quantomeno sui profili meritevoli di una mediata riflessione, al netto della vasta eco mediatica e del profondo significato politico delle scelte sottese, cui neppure è estranea la logica del mantenimento di quelle che da promesse elettorali sono divenute poi oggetto specifico di un contratto di Governo e, al contempo, di grandi aspettative da parte dell'opinione pubblica. Tutto sta a vedere quale testo uscirà dal Parlamento sperando alla fine non debba intraprendersi la via della fiducia (magari, per la fretta, su un unico articolo con decine di commi nell'ambito di un maxi emendamento, esattamente come avvenne con la L. 190/2012): l'auspicio è che, senza sovraccaricare il provvedimento di previsioni eccessive, le buone intenzioni non vengano disperse e le riserve in termini di legittimità costituzionale definitivamente superate.