

## DDI anticorruzione – contenuto

Il d.d.l. anticorruzione, approvato definitivamente dalla Camera il 31 Ottobre, reca misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella p.a. e introduce nel codice penale importanti modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione.

I principali profili del provvedimento, contenuti nell'art. 1, sono i seguenti:

### a) con riguardo alla prevenzione e repressione della corruzione nella p.a.:

- è individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (**Civit**) l'Autorità nazionale anticorruzione (il ruolo è, attualmente, ricoperto dal Dipartimento della funzione pubblica);
- sono dettate specifiche misure volte alla **trasparenza** dell'attività amministrativa, compresa l'attività relativa agli appalti pubblici e al ricorso ad arbitri, e nell'attribuzione di posizioni dirigenziali oltre a misure per l'assolvimento di obblighi informativi ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni;
- è dettata una più stringente disciplina delle **incompatibilità**, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici ed è affidata al Governo la definizione di un codice di comportamento dei pubblici dipendenti e degli illeciti e delle sanzioni disciplinari relative ai termini dei procedimenti amministrativi;
- è **delegato** il Governo all'adozione entro un anno di un testo unico in materia di **incandidabilità** e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di condanne definitive per delitti non colposi;
  - è prevista la tutela del pubblico **dipendente che denuncia** o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro;
  - sono elencate le **attività d'impresa** particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa ed è istituito presso ogni prefettura l'elenco dei fornitori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa;
  - è incrementato il catalogo dei reati alla cui condanna consegue, per l'appaltatore, la **risoluzione del contratto** con una pubblica amministrazione;
  - è previsto un obbligo di adeguamento per **Regioni ed enti locali**;
  - è prevista una più restrittiva disciplina del **"fuori ruolo" per i magistrati** e gli avvocati dello Stato;
  - è reso più incisivo il giudizio di **responsabilità amministrativa** nei confronti del dipendente pubblico che ha causato un danno all'immagine della p.a.;
  - sono dettate nuove cause ostative alle **candidature negli enti locali** e nuovi casi di decadenza o sospensione dalla carica;
  - sono previste misure organizzative da parte delle amministrazioni in caso di **rinvio a giudizio di un dipendente** per concussione per induzione;
  - è disciplinato il **collocamento fuori ruolo dei magistrati**;
  - è modificato il procedimento di **revoca dei segretari comunali**.

### b) con riguardo alle modifiche al codice penale, oltre ad un complessivo aumento delle pene e alle modifiche processuali di coordinamento:

- il reato di **concussione** (art. 317) diventa riferibile al solo pubblico ufficiale (e non più anche all'incaricato di pubblico servizio) e non è più prevista la fattispecie per induzione, oggetto di un autonomo reato;
- l'attuale reato di cui all'art. 318 relativo alla cd. corruzione impropria del pubblico ufficiale (Corruzione per un atto d'ufficio), ora rubricato **"corruzione per l'esercizio della funzione"**, viene riformulato in modo da rendere più evidenti i confini tra le diverse forme di corruzione: da una parte, la corruzione propria di cui all'art. 319, che rimane ancorata alla prospettiva del compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio; dall'altra, l'accettazione o la promessa di una utilità indebita, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, che prescinde dall'adozione o dall'omissione di atti inerenti al proprio ufficio, avendo ad oggetto la generica funzione o qualità che viene asservita ad assicurare al corruttore protezione nei suoi rapporti con la P. A.;
- è aggiunto al codice il nuovo art. 319-quater, con il delitto di "Induzione indebita a dare o promettere utilità" (cd. **concussione per induzione**), che punisce sia il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che induce il privato a pagare (reclusione da 3 a 8 anni) sia il privato che dà o promette denaro o altra utilità (reclusione fino a 3 anni);
- è inserito nel codice il delitto di **"Traffico di influenze illecite"** (nuovo art. 346-bis) che sanziona con la reclusione da 1 a 3 anni chi sfrutta le sue relazioni con il pubblico ufficiale al fine di farsi dare o promettere denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della sua mediazione illecita. La stessa pena si applica a chi

indebitamente dà o promette (qui il pubblico agente corrotto si impegna non già ad adottare un atto del proprio ufficio ma a far valere il suo peso istituzionale sul pubblico agente competente all'emanazione dell'atto esercitando un'attività di influenza );

- risulta riformulata l'attuale fattispecie di cui all'art. 2635 del codice civile (Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità), ora denominata "**Corruzione tra privati**" e riferita alle infedeltà nella redazione dei documenti contabili societari;
- la **responsabilità amministrativa** da reato delle persone giuridiche è adeguata alle nuove fattispecie.

Il testo approvato dalla Camera (art. 3, comma 5) ha previsto, novellando l'art. 241 del **Codice degli appalti** (D.Lgs 163/2006), che le controversie sui diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione di appalti pubblici, comprese quelle derivanti dal mancato raggiungimento di un *accordo bonario* tra le parti, possano essere risolte con un arbitrato soltanto previa autorizzazione dell'organo di governo della pubblica amministrazione; in mancanza dell'autorizzazione, sia il ricorso ad arbitri che l'inclusione della clausola compromissoria nel bando o avviso- invito di gara sono nulli. Il successivo comma 6 dell'art. 3 ha esteso tale disciplina autorizzatoria anche agli analoghi contenziosi in cui sia parte una società a partecipazione pubblica o che comunque abbiano ad oggetto opere o forniture finanziate con risorse a carico di bilanci pubblici.

**Il testo approvato dal Senato** (art. 1, **comma 20**) ha esteso ulteriormente alle società controllate o collegate ad una società partecipata pubblica (di cui all'art. 2359 c.c.) l'obbligo di previa autorizzazione motivata all'arbitrato da parte dell'"organo di governo."

Il **comma 34** riguarda l'ambito applicativo delle disposizioni in materia di trasparenza amministrativa (commi da 15 a 33 dell'art. 1). Il testo approvato dalla Camera riferiva tali disposizioni a tutte le p.a., agli enti pubblici nazionali nonché alle società partecipate dalle p.a., limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'UE. La **modifica del Senato** aggiunge le società controllate ex art. 2359 c.c. alla lista dei destinatari della disposizione.

### ***Incompatibilità dei dipendenti pubblici***

Inoltre, **il Senato ha modificato** il nuovo comma 16-ter dell'art. 53 del TU sul pubblico impiego (D.Lgs 165/2001). La norma, nel testo approvato dalla Camera, stabilisce, per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle P.A. che essi non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della P.A. svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tali previsioni sono nulli; è vietato ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni; è, infine, prevista la restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Il testo della norma approvata dal Senato **precisa**, meno genericamente, **l'obbligo di restituzione dei citati compensi**.

- ***Norme in materia di collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili e degli avvocati e procuratori dello Stato***

L'articolo 1, **commi da 66 a 74**, concerne una nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili (cui **sono stati aggiunti dal Senato i magistrati militari**) e degli avvocati e procuratori dello Stato.

Nel testo approvato dalla Camera (art. 18), tale disciplina stabiliva che i magistrati potessero prestare servizio in posizione di fuori ruolo, o in un'altra analoga posizione, per non più di *cinque anni consecutivi* e, nel corso dell'intera carriera, per un tempo massimo complessivo di *dieci anni*; che i ricollocati in ruolo non potessero essere nuovamente collocati fuori ruolo se non avessero esercitato continuativamente ed effettivamente le proprie funzioni per almeno cinque anni; che il collocamento fuori ruolo non potesse determinare alcun pregiudizio relativo al posizionamento nei ruoli di appartenenza nonché che il magistrato fuori ruolo mantenesse, nel nuovo incarico, esclusivamente il trattamento economico fondamentale dell'amministrazione di appartenenza, compresa l'indennità, rimanendo a carico della stessa i relativi oneri.

L'articolo 18, infine, precisava la prevalenza della nuova disciplina su ogni normativa speciale, nonché la sua applicazione agli incarichi già conferiti alla data della sua entrata in vigore.

**Il testo approvato dal Senato - interamente sostitutivo** - introduce **l'obbligo** per i citati magistrati ed avvocati e procuratori dello Stato con funzioni apicali o semiapicali (compresi i capi di gabinetto) presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali, di essere collocati **fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico**. In mancanza di provvedimento di collocamento fuori ruolo nei 180 gg successivi all'entrata in vigore della legge, gli incarichi in corso cessano di diritto.

Sarà inoltre il **Governo, attraverso l'esercizio di una delega** – di cui sono stabiliti principi e criteri direttivi a individuare, entro 4 mesi, eventuali ulteriori incarichi per cui sarà obbligatorio il collocamento fuori ruolo. I principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega sono la specificità di regimi e funzioni, la durata dell'incarico, l'impegno lavorativo del medesimo, i possibili conflitti d'interesse.

Viene confermata in **10 anni la durata massima** delle attività fuori ruolo, ma è introdotta un'**eccezione** per chi ha incarichi di Governo od elettivi, presso organi di autogoverno (come il CSM) e corti internazionali. Per i magistrati destinati a funzioni non giudiziarie presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale ed il C.S.M. resta il termine massimo di 10 anni, che scatterà dall'entrata in vigore della legge, anche se gli incarichi sono stati conferiti dopo tale data; il magistrato con un altro incarico in corso all'entrata in vigore della legge che abbia già maturato il termine decennale (o lo maturerà successivamente), è confermato nel fuori ruolo fino alla scadenza naturale della legislatura, del mandato, della consiliatura, ecc.. Se l'incarico non ha un termine prefissato, il collocamento fuori ruolo è confermato per i 12 mesi successivi all'entrata in vigore della legge.

E' stata **soppressa dal Senato** la citata previsione dell'art. 18 (comma 2) per la quale i fuori ruolo mantengono solo il trattamento economico fondamentale dell'amministrazione di appartenenza (cui spettano i relativi oneri), compresa l'indennità. Dalla nuova disciplina transitoria introdotta, deriva la **soppressione** del comma 3 dell'art. 18 del testo Camera, che recava la clausola di prevalenza delle nuove disposizioni su ogni altra norma, anche speciale, e prevedeva l'applicabilità anche agli incarichi in corso.

Infine, è previsto che entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive.

- **Traffico di influenze illecite**

Il testo dell'art. 19 approvato dalla Camera introduce nel codice penale il nuovo reato di "traffico di influenze illecite" (**articolo 346-bis**) che, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318 e 319 (*corruzione propria e impropria*) e 319-ter (*corruzione in atti giudiziari*), punisce con la reclusione da uno a tre anni chi, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della propria mediazione illecita ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale. Sono previste aggravanti e attenuanti speciali.

**Tale norma è stata modificata dal Senato.**

L'art. 1, **comma 75, lett. r)**, infatti: a) configura la possibilità del **concorso** del reato di traffico di influenze illecite con la corruzione impropria (art. 318 c.p., corruzione per l'esercizio della funzione) che non compare più nella clausola "fuori dei casi..."; b) precisa che la mediazione illecita è "verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio"; esplicita che la condotta deve essere in relazione al **compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto dell'ufficio** del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

- (**Corruzione tra privati**)

La nuova norma sostituisce all'attuale fattispecie di cui all'articolo 2635 del Codice civile ('Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità') con quella di '*Corruzione tra privati*'.

La disposizione prevede che siano puniti con la reclusione da uno a tre anni gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori che, compiendo od

omettendo atti in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionano nocumento alla società.

E' stabilita l'applicazione della pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al precedente comma.

Il nuovo art. 2635 prevede, poi, che il soggetto che dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate sia punito con le pene ivi previste. La norma infine, statuisce che le pene sopradicate siano raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (d.lgs n. 58/1998).

**Il testo approvato dal Senato** (art. 1, **comma 76**), senza modificare la fattispecie penale ex art. 2635 c.c., approvata dalla Camera, ha introdotto la **procedibilità a querela** della corruzione tra privati; si procede tuttavia d'ufficio quando dall'illecito derivi una distorsione della concorrenza nell'acquisizione di beni e servizi.

Si segnala, inoltre, che nel corso dell'esame al Senato presso le Commissioni riunite I e II, il Governo ha accolto, il 9 ottobre 2012, l'ordine del giorno G/2156-B/2/1 che lo impegna ad esercitare **entro un mese** la delega (che il d.d.l. prevede come annuale) per l'adozione del citato testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo.