

LE NUOVE NORME ANTICORRUZIONE

La Camera ha approvato in via definitiva la proposta di legge volta a contrastare i fenomeni corruttivi attraverso una serie di misure che vanno dall'incremento delle sanzioni per i reati più gravi contro la pubblica amministrazione, a quelle volte al recupero delle somme indebitamente percepite dal pubblico ufficiale, alla reintroduzione del reato di falso in bilancio.

Per ulteriori approfondimenti si vedano la scheda dei [lavori parlamentari](#) del testo unificato AC 3008 e i [dossier](#) di approfondimento sul sito della Camera dei Deputati.

Il provvedimento, composto di 12 articoli, si suddivide in due parti:

- la prima riguarda i **reati contro la pubblica amministrazione** e disposizioni sempre relative a tali reati;*
- la seconda parte invece ha per oggetto i **delitti di false comunicazioni sociali**.*

LA RELAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE E IL NUOVO INTERVENTO DEL LEGISLATORE

Il 3 febbraio 2014 la **Commissione europea** ha pubblicato la prima **relazione dell'Unione europea sulla lotta alla corruzione**. La relazione illustra lo stato della corruzione nell'UE, indicando le misure anticorruzione esistenti, valutandone l'efficacia, e fornendo gli spunti per un miglioramento dell'attività di contrasto a tale fenomeno¹. Secondo la Commissione, **la corruzione interessa tutti gli Stati membri e costa**

¹Le misure suggerite dalla Commissione per la riduzione del fenomeno sono: il rafforzamento del regime di integrità delle cariche eletive e di governo nazionali, regionali e locali, attraverso codici etici, strumenti di rendicontazione, sanzioni dissuasive in caso di violazione; il potenziamento del quadro giuridico e istituzionale sul finanziamento dei partiti; l'eliminazione delle lacune circa il regime di prescrizione; il rafforzamento dei poteri e della capacità dell'autorità nazionale anticorruzione CIVIT; un quadro uniforme per i controlli interni con l'affidamento della revisione contabile della spesa pubblica a controllori esterni indipendenti a livello regionale e locale, soprattutto in materia di appalti pubblici; un sistema uniforme, indipendente e sistematico di verifica del conflitto di interessi e delle dichiarazioni patrimoniali dei pubblici ufficiali, con relative sanzioni deterrenti; una maggiore trasparenza nel settore degli appalti pubblici, ad esempio ponendo l'obbligo per tutte le strutture amministrative di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi, in linea con la normativa anticorruzione. In tale ambito la Commissione suggerisce anche di conferire alla Corte dei conti il potere di effettuare controlli senza preavviso, nonché di garantire il pieno recepimento ed attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.

all'economia europea **circa 120 miliardi di euro all'anno**. La relazione espone anche i risultati di **due sondaggi Eurobarometro** sulla percezione della corruzione tra i cittadini e le imprese europei. Da tali rilevazioni tra l'altro risulta che **la percezione della diffusione della corruzione in Italia registra il dato del 97 per cento**, che è il più alto nell'Unione europea dopo quello della Grecia. Nel capitolo dedicato al nostro Paese, la Commissione ripete **il dato indicato dalla Corte dei conti** secondo il quale **i costi diretti totali della corruzione ammonterebbero a 60 miliardi di euro l'anno** (pari a circa il 4% del PIL). Secondo il **Global Competitiveness Report 2013-2014**, la distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la progressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini sono le note più dolenti della governance in Italia.

La Commissione europea ha tuttavia rilevato che **l'adozione nel 2012 di una legge anti-corruzione² rappresenta un significativo passo avanti nella lotta contro la corruzione in Italia**, in particolare sul lato delle politiche di prevenzione.

Il lungo e approfondito lavoro svolto dai due rami del Parlamento ha completato il percorso di legalità già avviato nel 2012, provvedendo a:

- **aumentare le pene per i reati di corruzione;**
- introdurre il **principio della restituzione del quantum del reato**;
- prevedere uno **sconto di pena per chi collabora** per agevolare la magistratura nell'individuazione di questo tipo di reati (difficili da far emergere);
- introdurre **obblighi informativi nei confronti dell'ANAC** per inaugurare una stagione di sinergia tra Autorità nazionale anticorruzione, Pubblica amministrazione e Autorità giudiziaria;
- **reintrodurre il reato di falso in bilancio** che vale per tutte le imprese, quotate o non.

Possiamo quindi dire che, dopo l'approvazione del nuovo 416-ter, i nuovi poteri all'ANAC e l'introduzione del reato di auto riciclaggio, questa legge rappresenta un'ulteriore e chiara risposta alle richieste che provengono dall'Europa e una vera svolta storica per il Paese nella lotta alla corruzione e alle organizzazioni criminali.

IL CONTENUTO DELLA PRIMA PARTE: I REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (ARTT.1-8)

Aumento delle pene

L'art. 1 prevede un innalzamento delle pene in maniera proporzionale per i **delitti di corruzione per l'esercizio delle funzioni, di corruzione per atto contrario ai doveri dell'ufficio, di corruzione in atti giudiziari, di induzione indebita a dare o promettere utilità e di peculato**.

Vengono portati a 6 e 10 anni (prima erano 4 e 6) **la pena minima e massima del reato di corruzione propria** (l'innalzamento della pena massima ha anche un effetto indiretto

² La Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", detta anche "legge Severino".

che attiene ai tempi di prescrizione, utile a contrastare il frequente fenomeno della prescrizione dei reati di corruzione a causa dei termini vigenti troppo brevi previsti dalla ex Cirielli). Una volta innalzata tale pena si è reso necessario un coordinamento con gli altri reati contro la P.A. precedentemente elencati.

Aumento delle pene accessorie

Vengono **inasprite** anche le pene accessorie connesse ai reati contro la pubblica amministrazione. In particolare, viene portato da **3 a 5 anni** il termine massimo di durata del periodo in cui vi è **l'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione** (cioè il divieto di concludere contratti con la P.A., art. 32 *ter* c.p.). Viene anche portato da 3 a 2 anni il periodo di reclusione – conseguente alla condanna per reati contro la P.A. – che determina **l'estinzione del rapporto di lavoro od impiego**. Vengono infine aumentati anche il tempo minimo e massimo di durata della sospensione dall'esercizio di una professione.

Le circostanze attenuanti

Quale strumento premiale, in un'ottica di prevenzione, l'art. 1 modifica anche la previsione delle circostanze attenuanti: in particolare, si prevede **per i più gravi 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).

La condizione per la sospensione condizionale: la riparazione pecuniaria

Prendendo in considerazione il fenomeno corruttivo dal punto di vista del grave danno economico causato al Paese, la concessione della sospensione condizionale della pena al condannato per alcuni gravi delitti contro la P.A. viene subordinata anche alla **condizione specifica della riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa (art. 2)**. Tale riparazione consiste in una **somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito** (fermo restando il diritto all'**eventuale risarcimento del danno**).

L'art. 4, in particolare, disciplina la riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa stabilendo, **in caso di condanna per delitto contro la P.A.**, che **al pubblico ufficiale, o all'incaricato di un pubblico servizio, colpevole debba essere ordinato sempre il pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito**. La riparazione pecuniaria è **in favore dell'amministrazione di appartenenza** (e, nel caso della corruzione in atti giudiziari, in favore del Ministero della Giustizia).

Modifica alla fattispecie di concussione

L'art. 3 del testo in esame modifica la fattispecie di concussione, ampliandone l'ambito soggettivo di applicazione **per ricomprendervi anche "l'incaricato di un pubblico servizio"**, così tornando alla formulazione ante-legge Severino (L. 190/2012).

Aumento delle pene per il reato di associazione mafiosa (art. 416-bis)

Con l'art. 5 viene introdotto un aumento generalizzato delle pene per **il delitto di associazione di stampo mafioso** estraneo ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma che spesso è connesso con questi.

In particolare, la reclusione minima e massima **per i partecipanti** è portata, rispettivamente, a 10 e 15 anni (attualmente va da 7 a 12). Analoghi aumenti sono previsti anche in relazione alle pene **per i capi dell'associazione**, per cui è stabilita la reclusione da 12 a 18 anni (ora da 9 a 14) **nonché in caso di associazione "armata"**; in relazione a queste ultime, si prevede la reclusione: da 12 a 20 anni per i partecipanti all'associazione (ora da 9 a 15 anni), da 15 a 26 anni per i capi dell'associazione (ora da 12 a 24 anni).

Patteggiamento condizionato

L'art. 6 modifica la disciplina del patteggiamento, subordinando l'accesso a questo rito speciale – quando si procede per alcuni gravi delitti contro la P.A. – alla restituzione del prezzo o del profitto conseguito (così come l'art. 2 per la sospensione condizionale).

Obblighi informativi all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

L'art. 7 pone in capo al PM che esercita l'azione penale per alcuni gravi reati contro la P.A. obblighi informativi nei confronti del Presidente dell'ANAC.

L'art. 8 modifica la citata **legge Severino**:

- attribuendo all'Autorità nazionale anticorruzione **compiti di vigilanza** anche sui contratti pubblici ai quali non si applica il c.d. Codice degli appalti (es. i contratti secretati);
- prevedendo **obblighi informativi** semestrali a carico delle stazioni appaltanti (sui bandi di gara, i partecipanti, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dell'opera, l'importo delle somme liquidate) nei confronti dell'Autorità nazionale anticorruzione;
- prevedendo analoghi **obblighi informativi** all'ANAC da parte dei giudici amministrativi quando, nelle controversie sull'aggiudicazione dell'appalto, rilevino anche sommariamente elementi di scarsa trasparenza delle procedure.

LA SECONDA PARTE: I DELITTI DI FALSE COMUNICAZIONI SOCIALI (ARTT. 9-12)

Il collegamento con la prima parte del provvedimento risiede nel rapporto di propedeuticità tra la falsificazione dei bilanci al fine di creare bilanci in nero ed il fenomeno corruttivo.

La novità principale prevista è che **il falso in bilancio torna ad essere un delitto per tutte le imprese**, non solo per quelle quotate in borsa.

Il testo trasmesso dal Senato - che è il risultato dell'approvazione di un emendamento del Governo - supera questa situazione di sostanziale depenalizzazione realizzata dal Governo Berlusconi nel 2002, facendo cadere le soglie di non punibilità, prevedendo sempre, salvo un caso particolare, la perseguitabilità d'ufficio, profilando un doppio binario di sanzioni legato al volume d'affari della società e parificando le società quotate ad altre società che pur non essendo quotate hanno medesima rilevanza economica.

1. Le società non quotate

In particolare, per quanto riguarda il **falso in bilancio nelle società non quotate (artt. 9-10)**, il provvedimento modifica l'articolo 2621 del codice civile prevedendo alcune modifiche della fattispecie (in relazione al dolo, alla rilevanza dei fatti esposti e della loro concretezza ad indurre in errore i destinatari delle comunicazioni) nonché stabilendo che il reato sia **sempre punito come delitto con pene detentive** che possono andare **da 1 a 5 anni**.

Il regime attuale

In base al vigente art. 2621, invece, il reato è punito a titolo di **contravvenzione con l'arresto fino a un massimo di due anni** e la punibilità è esclusa se falsità e omissioni non alterano in modo sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale appartiene, oppure se determinano una variazione del risultato economico, al lordo delle imposte, non superiore al 5%, o del patrimonio netto non superiore all'1%, o ancora se sono conseguenza di valutazioni estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al 10% da quella corretta. In questi casi, scatta una sanzione amministrativa (da uno a cento quote), l'interdizione dagli uffici direttivi da sei mesi a tre anni, e da una serie di cariche societarie (come amministratori, sindaci, liquidatori, dirigenti con funzioni anche contabili).

Circostanze attenuanti e ipotesi di non punibilità

Vengono però previste **pene ridotte** per il reato di falso in bilancio delle società non quotate: **se i fatti sono di lieve entità** la pena va da un **minimo di 6 mesi a un massimo di 3 anni**; la lieve entità viene valutata dal giudice, in base alla natura e alle dimensioni della società e alle modalità o gli effetti della condotta dolosa. La stessa pena ridotta, (da 6 mesi a 3 anni) si applica nel caso in cui il falso in bilancio riguardi le società che non possono fallire (quelle che non superano i limiti indicati dal secondo comma dell'articolo 1

della legge fallimentare). In questo caso, il reato è perseguitabile a querela di parte (della società, dei soci, dei creditori o degli altri destinatari della comunicazione sociale) e non d'ufficio.

Viene inoltre specificata l'**ipotesi di non punibilità** per **particolare tenuità** del falso in bilancio in relazione al nuovo al 131-bis c.p.

Aumento delle sanzioni pecuniarie

Con l'art.**12** vengono anche **inasprite le sanzioni pecuniarie** previste dal D.Lgs 231/2001 a carico delle società non quotate per il delitto di falso in bilancio (da 200 a 400 quote, invece delle 100-150 attuali); per il falso in bilancio di lieve entità le sanzioni pecuniarie sono, invece, stabilite tra 100 e 200 quote.

2. Le società quotate in borsa

Per quanto riguarda la disciplina del **falso in bilancio nelle società quotate**, il provvedimento modifica l'articolo 2622 del codice civile, che attualmente riguarda il falso in bilancio in danno della società, dei soci o dei creditori e prevede una detenzione da 6 mesi a 3 anni.

Il provvedimento disciplina l'illecito penale riferito alle società quotate aumentando la pena (**reclusione da 3 a 8 anni**); il falso in bilancio diventa **reato di pericolo** anziché (come ora) di danno, la **procedibilità è d'ufficio** (anziché a querela) e, come nel falso in bilancio delle società non quotate, scompaiono le soglie di non punibilità.

Vengono poi **equiparate alle società quotate**:

- le società emittenti strumenti finanziari per i quali è stata presentata una richiesta di ammissione alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea;
- le emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un sistema multilaterale di negoziazione italiano;
- le società che controllano società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea
- le società che fanno appello al pubblico risparmio o che comunque lo gestiscono.

Aumento delle sanzioni pecuniarie

L'**art. 12 incrementa le sanzioni pecuniarie** – previste dal citato D.Lgs 231 del 2001 – anche per il falso in bilancio delle società quotate , che vanno da 400 a 600 quote (dalle attuali 150-330).

Dossier chiuso il 22 maggio 2015

Post scriptum

PRIMA LETTURA SENATO

AS 19 T.U.

iter

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 3008

iter

[Legge 27 maggio 2015, n. 69](#)

Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio

Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 30 maggio 2015