

dal terzo comma del medesimo articolo 416-bis in cambio della erogazione di denaro».

È stato evidenziato¹¹¹ come secondo alcune pronunce della giurisprudenza di merito e recenti saggi su forme di manifestazione di fenomeni mafiosi o camorristici, la partecipazione alla lotta politica dei gruppi mafiosi, radicati sul territorio e dotati di capacità intimidatoria, non costituisce l'espressione di una scelta ideologica alternativa.

L'impegno elettorale mira, piuttosto, a creare canali di collegamento istituzionale per ottenere l'accesso dei gruppi criminali a circuiti finanziari, la «protezione giudiziaria»¹¹², il controllo delle risorse pubbliche, funzionali al passaggio (della mafia) dalla fase «parassitaria» a quella «simbiotica» con i mercati legali¹¹³.

Da tempo, però, i gruppi mafiosi evitano concentrazioni di potere troppo marcate, suscettibili di divenire controproducenti nei momenti critici di scontro frontale con l'opinione pubblica e le istituzioni giudiziarie, rinunciando ad «internalizzare la rappresentanza»¹¹⁴ con candidati che ne condividano le sorti in una logica di completa identificazione¹¹⁵. Optano, più opportunamente, per la stipulazione di patti occulti (voti/favori) con soggetti esterni all'organizzazione, che lasciano i contraenti autonomi nel perseguire le loro finalità.

Le iniziative giudiziarie hanno, sovente, affidato il perseguimento del suddetto patto di scambio a moduli incriminatori duttili quali la fattispecie della partecipazione alla associazione per delinquere o a quella ancor più problematica del concorso esterno in associazione, nonostante l'apparente convergenza di certe condotte con il reato previsto dall'art 416-ter c.p. o con quelli di corruzione o coercizione elettorale, aggravati dall'avvalersi della forza intimidatoria.

La suddetta opzione, tendente a valorizzare le potenzialità in chiave repressiva del reato associativo, ha posto in concreto il problema della individuazione di una soglia minima di punibilità della condotta. È sufficiente la mera richiesta del sostegno elettorale da parte del candidato? Oppure è necessaria la stipulazione del *pactum sceleris*, se non, addirittura, l'esecuzione delle prestazioni promesse? Ed ancora, come regolare il conflitto tra libera ricerca del consenso elettorale e promessa di favori a vantaggio di sodalizi criminali¹¹⁶?

¹¹¹ V. atti C.S.M. in <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/11129.pdf>.

¹¹² Sulle ragioni di questa prerogativa mafiosa cfr. Gaja, *L'esercito della lupara*, Milano 1990, 381.

¹¹³ Centorrino, Signorino, La Spina, *Il nodo gordiano*, Bari, 1999, 7 e ss..

¹¹⁴ È un fenomeno verificatosi coi sindaci nella parte occidentale della Sicilia dopo lo sbarco delle forze alleate del 1943 cfr. Jamieson, *Le organizzazioni mafiose*, in *Storia d'Italia, Annali*, 1997, 467 ss..

¹¹⁵ Arlacchi, *Clientelismo, politica, mafia e lobbies politico-mafiose nel mezzogiorno contemporaneo*, in *Mafia, partiti e P.A.*, Napoli, 1995, 26 ss..

¹¹⁶ Fiandaca, *Un'espansione incontrollata del concorso criminale*, in *Foro it.* 1996, V, 127.

Quanto all'esecuzione delle prestazioni promesse la stessa non appare, a dir del vero, necessaria atteso che il reato di scambio elettorale politico-mafioso si perfeziona – come si evince dal dato testuale – nel momento della formulazione delle reciproche promesse, indipendentemente dalla loro realizzazione, essendo rilevante, per quanto riguarda la condotta dell'uomo politico, la sua disponibilità a venire a patti con la consorceria mafiosa, in vista del futuro e concreto adempimento dell'impegno assunto in cambio dell'appoggio elettorale¹¹⁷.

Sul piano penale-sostanziale, poi, l'elasticità della nozione di «partecipazione» o «apporto esterno» lascia al giudice il compito di concretizzarne la fisionomia. E, come spesso accade in tema di reati associativi, il relativo *deficit* di determinatezza può agevolare la censura di forme di contatto sporadiche e inconsapevoli con ambienti mafiosi oppure la valorizzazione, in chiave repressiva, di quelle indicazioni dei collaboratori di giustizia, che etichettano il politico come «vicino» o «disponibile», senza, però, descrivere precise condotte di collaborazione. Ciò può tradursi in «eccessi di attenzione» verso la classe politica, tendenti a supplire, impropriamente, l'inefficienza di meccanismi di responsabilità extrapenale, connotati dalla «atipicità» degli illeciti contestabili al singolo. Tuttavia, non mancano orientamenti di segno diverso, secondo i quali l'adozione di rigidi criteri normativi potrebbe immunizzare pericolose forme di contiguità alla mafia, che, sull'onda di «garantismi di comodo», rimarrebbero confinate nell'area del malcostume politico (penalmente irrilevante).

Delicatissimo è, come detto, il rapporto tra la disposizione di legge in esame, che assumerebbe una funzione residuale, e l'ipotesi (di creazione giurisprudenziale) di «concorso esterno» nell'associazione mafiosa della quale si è detto in precedenza.

In proposito la Suprema Corte¹¹⁸, ha chiarito che la condotta cosiddetta di «concorso esterno» nel delitto associativo di tipo mafioso può consistere in un qualunque contributo – purché concreto, specifico, consapevole e volontario – che provenga da persona priva della «*affectio societatis*» ed estranea alla struttura, eserciti una effettiva rilevanza causale ai fini della conservazione o del rafforzamento dell'associazione, e sia diretto alla realizzazione, anche parziale, del suo programma criminoso. Tale contributo può ben connettersi ad un accordo mediante cui un esponente politico si impegni, in cambio della promessa di voti nell'ambito di elezioni amministrative, a favorire l'organizzazione criminale nell'aggiudicazione di appalti ed in genere nei futuri rapporti con la P.A.. Non osta in tal senso la specifica previsione di cui all'articolo 416-ter c.p., la quale mira piuttosto ad estendere la punibilità ai casi nei quali lo scambio elettorale politico-mafioso, non risolvendosi in contributo al mantenimento o

¹¹⁷ In tal senso anche Cass. Sez. 5, Sentenza n. 4293 del 13 novembre 2002.

¹¹⁸ Cass. Sez. 1, Sentenza n. 4043 del 25 novembre 2003.

rafforzamento dell'associazione, resterebbe irrilevante secondo il combinato disposto degli articoli 110 e 416-*bis* del codice penale (nella specie la Corte ha confermato la qualificazione a titolo di concorso esterno del patto stipulato da un candidato ad elezioni comunali, la cui stessa conclusione aveva rafforzato l'associazione mafiosa, anche nei rapporti tra questa ed organizzazioni rivali, per l'aspettativa di favoritismi da parte della nuova amministrazione locale).

La formulazione della norma di cui all'articolo 416-*ter* lascia peraltro aperti alcuni interrogativi di difficile soluzione¹¹⁹. Da un punto di vista letterale, la norma non richiede esplicitamente la presenza di un'associazione, ma la sua collocazione nel codice, la stessa rubrica dell'articolo (che allude ad una forma di «*scambio elettorale politico-mafioso*») e, soprattutto, il richiamo alla «*promessa di voti prevista dal terzo comma dell'articolo 416-bis*», militano a favore dell'opposta soluzione.

Infatti, l'erogazione di denaro in cambio della promessa di voti può integrare di per sé le fattispecie incriminatrici in materia di corruzione elettorale di cui all'articolo 96 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957. La vigenza di tali norme, anche dopo l'entrata in vigore dell'articolo 416-*ter*, è confermata dal fatto che l'articolo 11-*quater* del citato decreto-legge n. 306 del 1992, convertito con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992 si preoccupa di elevare il livello sanzionatorio per l'ipotesi di reato di corruzione elettorale: sostenendo l'idea che l'articolo 416-*ter* contempli e punisca lo scambio elettorale intervenuto tra soggetti operanti *uti singuli*, si finirebbe, quindi, per avvalorare una duplicazione di fattispecie destinate a colpire lo stesso comportamento criminoso.

Sul punto la Suprema Corte¹²⁰ ha chiarito che «*la promessa di voti elettorali fatta, in cambio di somme di danaro, a un candidato da personaggio di spicco di un'associazione mafiosa mediante l'assicurazione dell'intervento di membri dell'associazione stessa integra il reato di cui all'articolo 416-ter c.p. (scambio elettorale politico-mafioso) e non quello previsto dall'articolo 96 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957 n. 361 (offerta di denaro o altra utilità ad elettori per ottenerne il voto), dovendosi ravvisare nell'apporto attivo degli aderenti al sodalizio criminoso il ricorso alla forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo*».

Peraltro le modalità che caratterizzano l'intimidazione mafiosa risultano poco conciliabili con il carattere «*sinallagmatico*» dell'accordo avente ad oggetto l'erogazione di denaro in cambio della promessa di voti: l'obiettivo di condizionare la libera espressione del voto, in questo caso, viene perseguito, non attraverso violenza o minaccia ma offrendo una somma di denaro a titolo di corrispettivo dell'impegno ad esercitare in un certo modo la facoltà di scelta elettorale.

¹¹⁹ Osservazioni tratte anche da <http://www.ristretti.it/areestudio/giuridici/studi/fazio.htm>.

¹²⁰ Cass. Sez. 6, Sentenza n. 10785 del 19 febbraio 2004; Cass. Sez. 1, Sentenza n. 27777 del 25 marzo 2003.

Lo scopo più evidente della norma, quindi, è quello di descrivere e tipizzare una particolare ipotesi di compartecipazione «eventuale» nel reato associativo, incentrandola sull'erogazione di denaro in favore di un'associazione mafiosa; un'utilità che risulta subordinata alla correlativa promessa di voti da parte dell'associazione.

La «promessa di voti di cui al terzo comma dell'articolo 416-bis» deve intendersi come la promessa di voti effettuata da un'associazione mafiosa di garantire un sostegno elettorale adeguato in «termini di un ostacolo, di un impedimento o di un procacciamento di voti» anche a favore di terzi estranei all'associazione. La promessa di voti, proprio perché riferita a quanto disposto dall'articolo 416-bis, non si può intendere come «promessa di votare», ma di «far votare» terzi in numero sufficiente a favorire il soggetto che ha erogato il denaro.

Circa quest'ultimo, l'idea che esso debba essere destinato a favore dell'associazione e non di un singolo associato risulta comprovato dalla pena prevista per l'autore della condotta incriminata, individuata *per relationem* tramite il ricorso alla sanzione prevista dal primo comma dell'articolo 416-bis. Ciò dimostra, ancora una volta, che «l'essenza originaria... del modello legale resta... quello di un aiuto prestato da un soggetto esterno all'associazione e rivolto al potenziamento e consolidamento ulteriore dell'efficienza... di quest'ultima»¹²¹.

La norma di cui all'articolo 416-ter c.p., in ogni caso, si rivela insufficiente rispetto all'intento perseguito dal legislatore perché nella formulazione di essa non si tiene conto del fatto che l'aiuto prestato all'associazione, nella maggior parte dei casi, non consiste in un'elargizione di denaro, ma nel favorire in vario modo le cosche (per esempio, facendo assumere delle persone da queste indicate come dipendenti di pubbliche amministrazioni, specialmente locali).

Al fine di intervenire sulle predette problematiche, sono stati presentati diversi disegni di legge¹²². La tendenza appare quella di estendere la sfera di punibilità dell'azione prevedendo che lo scambio elettorale politico-mafioso penalmente sanzionato debba includere non solo il rapporto sinallagmatico promessa di voti/erogazione di denaro ma anche quello di promessa di voti/erogazione di altra utilità.

Ulteriore integrazione normativa potrebbe anche essere quella di estendere la pena stabilita per lo scambio elettorale politico mafioso anche a chi si adopera per far ottenere la promessa di voti, oltre che mediante erogazione di denaro, anche attraverso il trasferimento di «qualunque altra utilità» ovvero fornendo «la disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa».

Una simile ulteriore integrazione al testo normativo (semmai integrato con la più completa dicitura «si adopera per far ottenere al candi-

¹²¹ Cfr. citato supra Centorrino, Signorino.

¹²² Cfr. le proposte di legge n. 1218 e n. 4391 pendenti alla Camera dei deputati, nonché i disegni di legge n. 2305 e n. 2199 pendenti al Senato.

dato») consentirebbe di estendere nello stesso tempo l'ambito soggettivo ed oggettivo della norma, sanzionando non solo chi materialmente è parte del rapporto sinallagmatico ma anche l'autore di un'attività di intermediazione che sembra nella realtà e nella logica delle azioni malavitose tutt'altro che infrequente.

Attraverso i descritti interventi l'oggetto dello scambio potrebbe quindi superare la semplice dotazione di denaro in cambio dei voti e conferire maggior concretezza alla disposizione in questione.

Le indicate modifiche raccolgono, di fatto, le riflessioni di parte della dottrina e della giurisprudenza in tale delicata materia.

Appare, in ogni caso, un dato di fatto che l'attuale testo della norma di cui all'articolo 416-ter del codice penale mediante il mero riferimento alla condotta di «erogazione di denaro» è insufficiente, tanto è vero che stante la difficoltà di raggiungere la prova di tale erogazione, i casi di concreta applicazione della disposizione di legge di cui trattasi sono stati rarissimi.

Appaiono, pertanto, opportuni interventi estensivi sul testo dell'articolo 416-ter del codice penale sia in senso oggettivo che in senso soggettivo e che nel loro complesso possono essere così sintetizzati:

- dal punto di vista oggettivo, passaggio dal rapporto sinallagmatico: «promessa di voti – erogazione di denaro», al rapporto: «promessa di voti – erogazione di denaro o di altra utilità;
- disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze della associazione mafiosa di cui all'articolo 416-bis o di suoi associati;
- dal punto di vista soggettivo appare importante e ragionevole l'estensione di applicazione della norma non solo al soggetto che prende direttamente parte all'illecito rapporto di scambio («ottiene») ma anche al soggetto che svolge a tal proposito attività di intermediazione («si adopera per far ottenere»).

Il Comitato ritiene, pertanto, opportuno un intervento di modifica normativa secondo le direttrici sopra evidenziate ed auspica un'accelerazione della riforma anche alla luce dell'approssimarsi della prossima tornata elettorale.

7. La nuova legge anticorruzione

7.1. La presentazione del disegno di legge A.S. 2156

Nel maggio del 2010, il Governo (rappresentato dal ministro *pro tempore* della Giustizia on. Alfano) ha presentato al Senato il disegno di legge A.S. 2156, «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione».

La necessità di presentare al Parlamento proposte di modifica del sistema di prevenzione e repressione del fenomeno nasceva (e tuttora permane) dalla constatazione dell'incidenza sempre maggiore e sempre quan-

titativamente e qualitativamente elevatissima del fenomeno corruttivo sull'efficienza e produttività della Cosa pubblica¹²³.

¹²³ Appare utile ricordare, per completezza di trattazione e per rimarcare la particolare importanza annessa alla materia da tutte le forze politiche, che oltre al disegno di legge A.S. 2156 (ed ai progetti di legge da questo assorbiti, prima al Senato e poi alla Camera, tutti *infra* citati), sono stati presentati molti altri progetti di legge di iniziativa parlamentare in materia di corruzione.

In particolare: **A.C. 268** (d'iniziativa dell'on. Mecacci ed altri, presentato in data 29 aprile 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, e della Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999»; **A.C. 794** (d'iniziativa dell'on. Napoli ed altri, presentato in data 7 maggio 2008), «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli abusi e della corruzione nell'espletamento dei concorsi e degli esami pubblici»; **A.S. 816** (d'iniziativa del sen. Casson ed altri, presentato in data 24 giugno 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale» – approvato in testo unificato; **A.S. 848** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 26 giugno 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale» – approvato in testo unificato; **A.S. 849** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 26 giugno 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999» – approvato; **A.S. 850** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 26 giugno 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999» – approvato; **A.C. 1786** (d'iniziativa dell'on. Di Pietro ed altri, presentato in data 14 ottobre 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento Interno»; **A.C. 1787** (d'iniziativa dell'on. Di Pietro ed altri, presentato in data 14 ottobre 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999» – assorbito; **A.C. 1788** (d'iniziativa dell'on. Di Pietro ed altri, presentato in data 14 ottobre 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 58/4 del 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento Interno» – assorbito; **A.S. 1594** (Governo Berlusconi-IV, presentato in data 28 maggio 2009), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale» – approvato in testo unificato; **A.C. 2551** (d'iniziativa del sen. Casson ed altri, presentato in data 25 giugno 2009), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale» – approvato definitivamente. Legge; **A.C. 2972** (d'iniziativa dell'on. Picchi ed altri, presentato in data 23 novembre 2009), «Interpretazione autentica dell'articolo 319-ter del codice penale, in materia di corruzione in atti giudiziari»; **A.S. 2041** (d'iniziativa del sen. D'Alia ed altri, presentato in data 1 marzo 2010), «Norme in materia di corruzione»; **A.C. 3566** (d'iniziativa dell'on. Bobba ed altri, presentato in data 22 giugno 2010), «Disposizioni concernenti lo svolgimento di operazioni di polizia sotto copertura per l'accertamento dei delitti di corruzione e di concussione»; **A.C. 3737** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 30 settembre 2010), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999» – approvato definitivamente. Legge; **A.C. 3859** (d'iniziativa dell'on.

Negli ultimi due anni, ad esempio, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti, più volte il Presidente della Corte ed il Procuratore Generale hanno sottolineato con enfasi i limiti raggiunti dal fenomeno¹²⁴ e lo hanno quantificato in valori di circa 60 miliardi di euro l'anno¹²⁵.

Di Pietro, presentato in data 15 novembre 2010), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999, e della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, modifiche al codice penale, al codice civile e altre disposizioni contro la corruzione»; **A.C. 3922** (d'iniziativa dell'on. Caparini ed altri, presentato in data 1 dicembre 2010), «Disposizioni concernenti le indagini giudiziarie sui reati di corruzione, concussione, ricettazione e riciclaggio dei proventi di attività illecite»; **A.C. 4159** (d'iniziativa dell'on. Garavini ed altri, presentato in data 9 marzo 2011), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999, e della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»; **A.S. 2765** (d'iniziativa della sen.ce Della Monica ed altri, presentato in data 9 giugno 2011), «Misure di contrasto alla corruzione: modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di delitti contro la pubblica amministrazione»; **A.S. 2854** (d'iniziativa del sen. Oliva, presentato in data 28 luglio 2011), «Delega al Governo per l'introduzione di norme volte a favorire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione prevenendo fenomeni di corruzione e sanzionando la condotta dei pubblici dipendenti o dei detentori di incarichi o cariche pubbliche che accettano donativi o utilità di qualunque natura da persone fisiche o giuridiche»; **A.S. 3029** (d'iniziativa della sen.ce Della Monica, presentato in data 29 novembre 2011), «Norme per la trasparenza, la prevenzione e la repressione della corruzione e per il contrasto alla illegalità nel settore pubblico e privato»; **A.C. 5023** (d'iniziativa dell'on. Versace ed altri, presentato in data 1 marzo 2012), «Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per il contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione, nonché delega al Governo per l'istituzione della Direzione nazionale e delle direzioni distrettuali anticorruzione»; **A.C. 5058** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 15 marzo 2012), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999» – approvato definitivamente. Legge.

¹²⁴ «Alla fine del 2010 la stampa internazionale ha riportato il risultato di un'indagine del Transparency International sulla percezione della corruzione nella pubblica amministrazione di numerosi Stati, da cui l'Italia risulterebbe tra le ultime in classifica tra le nazioni esaminate. In Italia, benché si sia posta particolare attenzione sugli illeciti da corruzione (...) attraverso dapprima l'istituzione di un Alto Commissariato (cessato nel 2008) e quindi di un Servizio Anticorruzione e Trasparenza presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, (...) non sono stati raggiunti apprezzabili segni in controtendenza: dal 2004 al 2010 gli insufficienti dati raccolti dal sistema di indagini del Ministero dell'Interno segnano un leggerissimo trend discendente. Anche i positivi risultati connessi allo svolgimento di incisive ed estese indagini giudiziarie sono assolutamente temporanei ed effimeri, se non accompagnati da una adeguata politica di prevenzione che miri a cambiare il quadro di riferimento che ha reso possibile i comportamenti corruttivi (...) si nota una rimarchevole diminuzione delle denunce che potrebbe dare conto di una certa assuefazione al fenomeno verso una vera e propria «cultura della corruzione» (...). Ci si interroga in termini dubitativi se, in tema di federalismo fiscale, il decentramento della spesa pubblica possa contribuire a ridurre la corruzione aumentando l'accountability delle P.A., rendendo più diretta la relazione tra decisioni prese e risultati conseguiti ovvero possa avere l'effetto contrario ed aumentare la corruzione quando la vicinanza a interessi e lobbies locali favorisca uno scambio di favori illeciti in danno alla comunità amministrata». Questo quadro è ripreso da una citazione di brani della relazione del Procuratore Generale della Corte dei Conti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario contabile 2011.

¹²⁵ Citando le valutazioni del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT.) del Dipartimento della Funzione pubblica, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

La materia è assolutamente centrale rispetto all'oggetto dell'attività di inchiesta della Commissione, atteso che la corruzione (e l'infiltrazione che attraverso di essa le mafie riescono a realizzare nel sistema della pubblica amministrazione) rappresenta un modo di agire ormai tipico delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, che incidono sulla regolarità dell'azione amministrativa attraverso la violenza e la minaccia, ovvero – appunto – attraverso la corruzione del pubblico dipendente e l'asservimento del suo agire ai fini illeciti della consorceria criminale.

Gli effetti pratici di tale *modus agendi* sono già stati ben ricostruiti dalla Commissione nella «*Relazione sulla prima fase dei lavori*»¹²⁶, approvata nella seduta del 25 gennaio 2012.

Pertanto, anche a livello internazionale è ormai da tempo riconosciuto il rilievo del contrasto alla corruzione come strumento di repressione dei fenomeni di criminalità organizzata: si pensi, ad esempio, agli articoli 8 e 9 della «*Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*» sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo del 12-15 dicembre 2000, che prevedono obblighi di penalizzazione della corruzione e conseguenti misure di contrasto¹²⁷.

Il testo originario del disegno di legge era articolato in 3 capi che, come specificato nella relazione di accompagnamento, erano relativi:

- a) alla prevenzione generale del fenomeno corruttivo;
- b) a predisporre controlli mirati sul fenomeno;
- c) alle sanzioni, e dunque alla fase repressiva.

Il testo era composto da 13 articoli (i primi 6 componevano il capo I; gli articoli 7-8 il capo II; gli articoli 9-12 il capo III; l'articolo 13 conteneva una clausola di invarianza finanziaria).

Gli elementi particolarmente qualificanti del testo di legge si potevano sintetizzare nei termini di seguito esposti.

Era previsto (articolo 1) un «*Piano nazionale anticorruzione*», secondo le regole fissate dalla Convenzione O.N.U. del 2003 e aderendo ad una specifica richiesta del G.R.E.CO.¹²⁸, così come già fatto da diversi Stati europei (secondo il d.d.l., il Piano è coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica che gestisce una «*Rete nazionale anticorruzione*», composta da referenti per ogni singola pubblica amministrazione, che forniscono dati ed informazioni al Dipartimento, presso cui è anche istituito un «*Osservatorio sulla corruzione*», i cui componenti vi partecipano a titolo gratuito).

Venivano introdotte (articolo 2) regole in materia di pubblicità e trasparenza (prevedendo la pubblicazione su internet di dati sensibili, relativi alle procedure di appalto, di autorizzazione, a concorsi, a progressione in

¹²⁶ Doc. XXIII, n. 9. In particolare, si veda il cap. 4 dell'Allegato («*Il rapporto tra mafia e politica*», pag. 133 e ss.) ed in primo luogo il par. 4.3 («*La corruzione*»).

¹²⁷ La Convenzione, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 31 maggio 2001 è stata ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2006, n. 146.

¹²⁸ Gruppo di Stati contro la corruzione, organo del Consiglio d'Europa.

carriera nella P.A.; le regole attuative di tali forme di pubblicità sarebbero state oggetto di un successivo decreto del Presidente della Repubblica. Si prevedeva anche l'obbligo per le PP.AA. di mantenimento di un indirizzo di posta elettronica certificata per le istanze dei privati) e regole di trasparenza nei contratti pubblici (articolo 3), con la modifica del relativo codice, introducendo la «*Banca dati nazionale dei contratti pubblici*» nella quale inserire tutti i dati degli appaltatori e delle procedure di appalto, verificabili dalle stazioni appaltanti.

Erano introdotte (articolo 4) regole di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e generalizzata (articolo 5) la regola già prevista dai decreti emergenziali per l'Abruzzo e per l'Expo 2015, ossia maggiori controlli per i subappalti con previsione di *white lists* di subappaltatori (liste di imprese non soggette a rischio di infiltrazione mafiosa).

L'articolo 7 modificava il Testo unico enti locali (T.U.E.L.), occupandosi in particolare della sfera dei controlli di spesa (era proposta l'introduzione dell'obbligo del parere del Ragioniere per le delibere di spesa delle giunte e dei consigli e di una serie di controlli interni ed alle società partecipate, specificando anche le regole in materia contabile e di bilancio degli enti), mentre l'articolo 8 modificava il T.U.E.L. nella materia dei revisori dei conti.

Era poi attribuita (con l'articolo 9) una delega al Governo per disciplinare con decreto delegato il c.d. «*fallimento politico*»: si volevano introdurre ipotesi di incandidabilità temporanea dei Governatori regionali in caso di rimozione ex articolo 126 Cost. (articolo che prevede la rimozione del Presidente della Giunta per i casi – invero decisamente rari – di compimento di atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, ovvero per ragioni di sicurezza nazionale). Con la stessa delega, il Governo avrebbe regolato l'ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali che non abbiano deliberato il dissesto finanziario.

Si proponeva altresì (articolo 10) l'introduzione di ipotesi di ineleggibilità alle cariche di deputato e senatore (si tratta di ipotesi di ineleggibilità per condanne definitive e qualificate – almeno due anni di reclusione; ineleggibilità esclusa in caso di riabilitazione – per gravi reati, ossia quelli di competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia: associazione a delinquere, tratta di persone e riduzione in schiavitù, associazione mafiosa e delitti aggravati dal metodo mafioso, sequestro di persona a scopo di estorsione, associazione a fini di traffico e spaccio di droga, associazione finalizzata al contrabbando, delitti con finalità di terrorismo; e quelli più gravi contro la P.A.). L'ineleggibilità è prevista come solo temporanea e limitata a 5 anni dalla condanna definitiva). Era nel contempo ampliato (articolo 11) il catalogo dei reati previsti dall'articolo 58 T.U.E.L. come causa di ineleggibilità per gli enti locali disciplinati da quel corpus normativo (in particolare era proposta l'introduzione del riferimento ai seguenti articoli del codice penale: 241 (attentati contro l'integrità, l'indipendenza e l'unità dello Stato), 270 (associazioni sovversive), 270-bis (associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico), 270-ter (assistenza agli associati), 270-quater (arruolamento

con finalità di terrorismo anche internazionale), 270-*quinquies* (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale), 280 (attentato per finalità terroristiche o di eversione), 283 (attentato contro la costituzione dello Stato), 284 (insurrezione armata contro i poteri dello Stato), 353 (turbata libertà degli incanti)).

L'articolo 12 del disegno di legge modificava la pena edittale per buona parte del catalogo dei reati contro la pubblica amministrazione previsti dal codice penale, aumentando di volta in volta il minimo edittale, il massimo edittale o entrambi.

Come è stato autorevolmente sottolineato¹²⁹, il disegno di legge governativo ha rappresentato un passo avanti nell'approccio legislativo al fenomeno, atteso che lo ha inquadrato non solo dal punto di vista del contrasto penale, ma anche dal punto di vista organizzativo-amministrativo (in chiave di prevenzione).

Tuttavia, il provvedimento è apparso nel complesso non completamente efficace e sufficiente, tanto da innescare un complesso e vivace dibattito in sede parlamentare, che ne ha rallentato i tempi di approvazione.

Alcuni punti, in particolare, sono apparsi fin da subito problematici.

Quanto al Capo I (prevenzione generale) appariva insufficiente dal punto di vista pratico e concreto tutta l'organizzazione del «*Piano anticorruzione*», che rischiava di trasformarsi in un astratto strumento di studio senza conseguenze sul fenomeno concreto. Gli strumenti di trasparenza sono tutti, ovviamente, utili e da incrementare; tuttavia, la trasparenza dovrebbe riguardare in primo luogo i soggetti attivi della corruzione, ossia i pubblici ufficiali, le cui situazioni patrimoniali dovrebbero essere assolutamente pubbliche e trasparenti, mentre nel disegno di legge non erano prese in considerazione. Ha suscitato dubbi, poi, l'introduzione generalizzata dello strumento delle *white lists*, già previsto dai decreti emergenziali sull'Abruzzo e sull'Expo 2015, in quanto tale strumento era stato oggetto di precise critiche – proprio davanti a questa Commissione parlamentare d'inchiesta – da parte degli organi governativi che dovevano applicarlo (l'allora prefetto di L'Aquila, dott. Gabrielli, in corso di audizione aveva

¹²⁹ Si veda, sul punto, la «*Relazione sull'attività svolta nell'anno 2011*» resa dal Presidente della Corte dei Conti, dott. Giampaolino, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012: «*In linea generale, la Corte ha confermato il positivo giudizio già espresso sul provvedimento nell'audizione del 2010, in ragione della circostanza che, diversamente da quanto operato in passato, l'approccio alla problematica non è di impostazione prevalentemente penalistica, come pur è nella tradizione del nostro ordinamento, bensì di ordine amministrativo, tendendo, cioè, all'individuazione di rimedi di natura organizzativa. Si tratta, quindi, di rimedi finalizzati a prevenire o ad evidenziare la patologia e che debbono aggiungersi alle misure meramente sanzionatorie. La Corte ha, poi, evidenziato l'alto significato tecnico e deontologico, di elevare, alla stregua di quanto già stabilito dagli articoli 11 e 16 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, la trasparenza dell'attività amministrativa a "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Apprezzamento è stato espresso, infine, in ordine all'introduzione del Piano nazionale anticorruzione, con riferimento alla sua genesi endogena all'amministrazione, alla sua natura di rimedio programmatico ed ordinamentale contro il sorgere delle vicende corruttive*» (pagg. 28-29).

criticato lo strumento, affermando che inserire una impresa nella c.d. lista bianca rischiava di attribuirle una patente di onestà, sfruttabile dalle mafie con l'infiltrazione nell'impresa successiva all'inserimento nella lista; i controlli continui e successivi finalizzati ad impedire infiltrazioni successive erano poi considerati troppo onerosi e stressanti per le strutture di polizia).

Quanto al Capo II (controlli mirati), di fatto introduceva norme in materia di efficienza della P.A. e di controllo sulla spesa (peraltro, dei soli enti locali disciplinati dal T.U.E.L. e non di tutti gli enti locali) che, pur in astratto condivisibili – e fatto salvo il controllo sulla portata delle singole norme proposte –, rappresentavano solo uno strumento indiretto di contrasto alla corruzione, essendo ovviamente una P.A. più efficiente meno sottoposta al rischio corruzione. Invece, la situazione attuale italiana impone l'adozione di strumenti diretti di contrasto al fenomeno.

Quanto, infine, al Capo III (sanzioni), ove si sarebbero dovuti prevedere meccanismi di contrasto diretto e di repressione della corruzione, il quadro proposto dal disegno di legge appariva abbastanza limitato. La delega al Governo sulla materia del «*fallimento politico*» sembrava relativa ad ipotesi marginali e che possono incidere poco sul dilagare della corruzione. Anche le norme in materia di ineleggibilità, pur astrattamente condivisibili, non apparivano tali da stravolgere il quadro attuale e da determinare il venir meno di possibili infiltrazioni criminali degli organi elettivi. Infine, dal lato del contrasto penale al fenomeno, ci si limitava alla sola previsione di aumenti (peraltro contenuti) delle pene previsti da alcuni reati contro la P.A.: nessun intervento in materia di sequestri e confisci, nessun intervento in materia di pene accessorie, limitatissimi interventi in materia di circostanze aggravanti, nessun intervento in materia procedurale di accertamento delle violazioni¹³⁰.

¹³⁰ Il disegno di legge governativo ha assorbito, nel corso del suo esame parlamentare, diversi altri progetti di legge di iniziativa parlamentare, che appare opportuno citare tutti, al fine di evidenziarli come utili riferimenti (anche per l'apporto fornito dalle proposte ivi contenute nella modifica in sede parlamentare dell'A.S. 2156).

Si tratta delle seguenti proposte (presentate al Senato della Repubblica):

– A.S. 2044 (d'iniziativa della sen.ce Baio ed altri, presentato in data 2 marzo 2010), «*Misure per contrastare fenomeni corruttivi nel rapporto tra eletti, cittadini e pubblica amministrazione*»;

– A.S. 2164 (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 6 maggio 2010), «*Norme per il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione e in materia di cause ostative all'assunzione di incarichi di governo, incandidabilità ed ineleggibilità dei condannati per reati contro la pubblica amministrazione. Delega al Governo in materia di coordinamento del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*»;

– A.S. 2168 (d'iniziativa del sen. D'Alia, presentato in data 7 maggio 2010), «*Disciplina della partecipazione alla vita pubblica e degli emolumenti per l'esercizio della funzione pubblica, regolamentazione degli incarichi di consulenza e norme in materia di contrasto a fenomeni di corruzione*»;

– A.S. 2174 (d'iniziativa della sen.ce Finocchiaro ed altri, presentato in data 11 maggio 2010), «*Norme per il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione e nel settore privato. Cause ostative all'assunzione di incarichi di governo, incandidabilità*

7.2. Le norme pattizie internazionali

La necessità di adeguamento della normativa italiana in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione deriva non solo dall'emergenza alla quale ha fatto riferimento, come si è detto, la Corte dei Conti, ma anche alla circostanza che l'Italia ha, nel corso degli anni, aderito a più di un accordo pattizio internazionale nella materia della corruzione, che impone alla normativa interna gli aggiornamenti secondo le statuizioni di tali accordi.

Peraltro, occorre notare come l'Italia sia stata spesso inadempiente rispetto agli accordi internazionali, non ratificando con propria legge l'accordo al quale aveva aderito, ovvero comunque non eseguendo in pratica gli obblighi derivanti dall'avvenuta ratifica.

In particolare, l'Italia ha aderito:

a) alla «*Convenzione penale sulla corruzione*» del Consiglio d'Europa (*Criminal Law Convention on Corruption*), fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999;

b) alla «*Convenzione civile sulla corruzione*» del Consiglio d'Europa (*Civil Law Convention on Corruption*), fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999;

c) alla Convenzione dell'O.N.U. contro la corruzione (*United Nations Convention Against Corruption* – U.N.C.A.C.), adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, che l'Italia ha sottoscritto senza riserve.

Tali Convenzioni sono state tutte ratificate con molto ritardo rispetto alla loro sottoscrizione: in particolare, la Convenzione O.N.U. del 2003 è stata ratificata sei anni dopo, con la legge n. 116 del 3 agosto 2009; le due Convenzioni del Consiglio d'Europa del 1999 sono state oggetto di ratifica soltanto con le leggi nn. 110 e 112 del 28 giugno 2012.

La ratifica, tuttavia, non è stata finora seguita dall'integrale e rispettosa esecuzione degli obblighi internazionali, in particolare nella materia penale, come di seguito si avrà modo di sottolineare.

Quanto al contenuto delle citate Convenzioni, se ne segnalano i punti di maggiore interesse.

La Convenzione penale del Consiglio d'Europa (*Council of Europe*) sulla corruzione del 27 gennaio 1999 è composta di un breve preambolo e di 42 articoli.

ed ineleggibilità dei responsabili per reati contro la pubblica amministrazione e collegati»;

– A.S. 2340 (d'iniziativa della sen.ce Della Monica ed altri, presentato in data 21 settembre 2010), «Norme per la trasparenza, la prevenzione e la repressione della corruzione e per il contrasto alla illegalità nel settore pubblico e privato»;

– A.S. 2346 (d'iniziativa del sen. Zanda, presentato in data 24 settembre 2010), «Norme per il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione e nel settore privato».

Dispone che le Parti contraenti – nei rispettivi ordinamenti – definiscano come reati penali le fattispecie di corruzione (articoli 2-14). La Convenzione, a tale riguardo, individua e definisce le seguenti fattispecie:

- a) corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali (articoli 2 e 3);
- b) corruzione di membri di assemblee pubbliche nazionali (articolo 4);
- c) corruzione di pubblici ufficiali stranieri (articolo 5);
- d) corruzione di membri di assemblee pubbliche straniere (articolo 6);
- e) corruzione attiva e passiva nel settore privato (articoli 7 e 8: la corruzione nel settore privato è definita come fatti di corruzione «*commessi intenzionalmente nell'ambito di un'attività commerciale*»; in particolare, quella «attiva» è definita come «*il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a una qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei suoi doveri*», mentre quella «passiva» come «*il fatto per qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, di sollecitare o di ricevere, direttamente o per il tramite di terzi, un vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei propri doveri*»);
- f) corruzione di funzionari internazionali (articolo 9);
- g) corruzione di membri di assemblee parlamentari internazionali (articolo 10);
- h) corruzione di giudici e di agenti di corti internazionali (articolo 11);
- i) traffico d'influenza (articolo 12; tale articolo definisce traffico d'influenza «*il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a titolo di remunerazione a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un'influenza sulla decisione di una persona di cui agli articoli 2, 4-6 e 9-11, così come il fatto di sollecitare, ricevere o accettarne l'offerta o la promessa a titolo di remunerazione per siffatta influenza, indipendentemente dal fatto che l'influenza sia o meno effettivamente esercitata oppure che la supposta influenza sortisca l'esito ricercato*»);
- j) riciclaggio dei proventi di reati di corruzione (articolo 13);
- k) reati contabili (articolo 14).

La Convenzione dispone, altresì, che le Parti contraenti adottino nel proprio ordinamento misure che consentano di confiscare o sottrarre gli strumenti ed i proventi dei reati penali definiti dalla Convenzione o beni per un valore corrispondente a tali proventi (articolo 19, par. 3); garantiscano la specializzazione di persone o di enti nella lotta contro la corruzione e provvedano affinché i medesimi soggetti dispongano di una formazione e di risorse finanziarie adeguate all'esercizio delle proprie funzioni (articolo 20); si prestino l'assistenza giudiziaria più ampia possibile

(articoli 26, 30 e 31); includano i reati penali che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione in tutti i futuri trattati di estradizione ed aggiornino in tal senso anche i trattati di estradizione già in vigore tra le Parti (articolo 27, par. 1); designino una o più autorità centrali competenti in materia di cooperazione giudiziaria internazionale in tema di corruzione (articolo 29).

Sono infine dettate norme in materia di entrata in vigore e di modifica della Convenzione, nonché di risoluzione delle controversie relative all'applicazione della Convenzione (articoli 32-42).

La Convenzione civile C.o.E. sulla corruzione del 4 novembre 1999 è composta di un Preambolo e di 23 articoli.

Prevede che le Parti introducano nel diritto interno efficaci strumenti di difesa di diritti ed interessi (compresa la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni) in favore delle persone che hanno subito un danno risultante da un atto di corruzione, definito come *«il fatto di sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una provvigione illecita o altro indebito vantaggio, ovvero promettere tale indebito vantaggio, in modo tale da pregiudicare il normale esercizio di una funzione o il comportamento regolamentare di colui che beneficia della provvigione illecita o dell'indebito vantaggio o della promessa di tale vantaggio indebito»* (articoli 1-3).

Gli articoli 4-7 prevedono regole di responsabilità, anche dello Stato, e termini e condizioni dell'esercizio delle relative azioni.

La Convenzione prevede altresì l'introduzione di una serie di obblighi di particolare rilievo: l'obbligo di prevedere negli ordinamenti interni regole di nullità dei contratti o delle clausole contrattuali aventi ad oggetto un atto di corruzione, nonché regole di annullabilità del contratto, quando il consenso del contraente è stato viziato da un atto di corruzione (articolo 8); l'obbligo di prevedere un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione (articolo 9); l'introduzione di regole di chiarezza e fedeltà nella redazione dei conti annuali e nei documenti finanziari delle società (articolo 10).

Sono previste anche norme processuali (articoli 11 e 12) e di cooperazione internazionale in materia processuale, civile e commerciale (articoli 11-13).

La vigilanza sull'attuazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti è rimessa al *«Gruppo di Stati contro la corruzione»*, c.d. G.R.E.CO. (articolo 14).

Sono infine dettate norme in materia di entrata in vigore e di modifica della Convenzione, nonché di risoluzione delle controversie relative all'applicazione della Convenzione (articoli 15-23).

Infine, la Convenzione O.N.U. contro la corruzione del 2003 consta di un Preambolo e di 71 articoli.

Il Titolo I (articoli 1-4) contiene disposizioni generali, prevedendo norme relative all'oggetto della Convenzione, alla terminologia, al campo

di applicazione, alle regole di protezione della sovranità degli Stati aderenti.

Il Titolo II (articoli 5-14) è relativo alle misure preventive del fenomeno. Impone ai Paesi aderenti l'adozione di regole di trasparenza, di responsabilità nella gestione dei beni pubblici e di partecipazione della società civile.

Particolare rilievo assume, nell'organizzazione pubblica delle politiche di prevenzione, la disposizione dell'articolo 6, che impone agli Stati l'istituzione di uno o più organi per l'applicazione delle politiche preventive e per la diffusione delle conoscenze necessarie alla prevenzione, dotati della *«indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza»* (articolo 6, comma 2).

La trasparenza è imposta tanto nel settore pubblico (con riferimento agli impiegati ed ai pubblici ufficiali, alla trasparenza negli appalti, alle regole di informazione del pubblico sull'organizzazione e le procedure dell'amministrazione) quanto nel settore privato, dove particolare enfasi viene posta sull'obbligo per gli Stati aderenti di imporre regole di trasparenza e correttezza dei conti, con divieto di specifiche attività compiute al fine di commettere un reato di corruzione; in particolare:

- tenuta di conti fuori libro;
- operazioni fuori libro o insufficientemente identificate;
- registrazione di spese inesistenti;
- registrazione di elementi passivi il cui oggetto non sia correttamente identificato;
- utilizzazione di documenti falsi;
- distruzione intenzionale di documenti contabili prima dei termini previsti dalla legge (articolo 12, comma 3, lettere a)-f)).

Specifiche regole riguardano i magistrati e la prevenzione del riciclaggio.

Quanto al primo tema, l'articolo 11 prevede (tanto per i giudici quanto per i magistrati inquirenti) che gli Stati aderenti, nel rispetto della *«indipendenza dei magistrati»*, adottino le misure necessarie a *«rafforzare la loro integrità ed a prevenire ogni possibilità di corromperli»*.

Quanto alla materia del riciclaggio, l'articolo 14 impone: l'istituzione di un regime interno di regolamentazione e controllo degli istituti di credito, con particolare riguardo alla identificazione dei clienti e alla registrazione delle operazioni e dichiarazione delle operazioni sospette; la cooperazione nazionale ed internazionale e lo scambio di informazioni (peraltro, si tratta di obblighi ai quali l'Italia formalmente già adempie con la sua normativa antiriciclaggio).

Il contrasto e la repressione penale è disciplinata dal Titolo III (articoli 15-42).

In tali norme sono anzitutto definite le ipotesi di reato rilevanti:

a) la corruzione di pubblici ufficiali nazionali (articolo 15) e stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche (articolo 16);

b) la sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale (articolo 17);

c) il traffico d'influenza (articolo 18), definito, in due ipotesi, come: a) il «fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio affinché detto ufficiale o detta persona abusi della sua influenza reale o supposta, al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale di tale atto o per ogni altra persona»; b) il «fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o di accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per se o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da una amministrazione o da una autorità pubblica dello Stato Parte»;

d) l'abuso d'ufficio (articolo 19), che nel testo della Convenzione non presenta i caratteri dell'abuso «patrimoniale», come descritto nell'articolo 323 del nostro codice penale;

e) l'arricchimento illecito (articolo 20), descritto come un «aumento sostanziale dei beni di un pubblico ufficiale che quest'ultimo non può ragionevolmente giustificare rispetto ai suoi redditi legittimi»;

f) la corruzione nel settore privato (articolo 21) definita come atti «commessi intenzionalmente nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali» e consistenti nel «fatto di promettere, offrire o concedere, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio ad ogni persona che diriga un'entità del settore privato o lavori per tale entità, a qualunque titolo, per se o per un'altra persona, affinché, in violazione dei propri doveri, essa compia o si astenga dal compiere un atto», ovvero nel «fatto, per qualsiasi persona che diriga un'entità del settore privato o che lavori per tale entità, a qualsiasi titolo, di sollecitare od accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, per se o per un'altra persona, al fine di compiere o di astenersi dal compiere un atto in violazione dei propri doveri»;

g) sottrazione di beni nel settore privato (articolo 22) consistente nella sottrazione intenzionale, nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali, da parte di un dirigente o un lavoratore di un ente privato, di beni o valori della società affidatigli per la sua funzione;

h) il riciclaggio di proventi del crimine (articolo 23), comprendendovi anche il c.d. autoriciclaggio, ovvero sia il riciclaggio compiuto dall'autore del reato presupposto (il comma 2, lettera e), della norma prevede una mera possibilità di eccezione a tale estensione: «Quando i principi fondamentali del diritto interno di uno Stato Parte lo richiedono, si può disporre che i reati enunciati al paragrafo 1 del presente articolo non