

**DOVE ERAVAMO RIMASTI?  
LA RIFORMA DEI DELITTI DI CORRUZIONE AL VAGLIO  
DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI(\*)**

*Le valutazioni in materia nei rapporti del [GRECO](#) e del [WGB](#)*

di Marco Montanari

**Abstract.** *Come giudicano le organizzazioni internazionali la recente riforma dei delitti di corruzione? In questo breve contributo si sintetizzano le valutazioni espresse nella scorsa primavera dal WGB (Working Group on Bribery) e dal GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) sulle principali novità in materia introdotte dalla l. 190/2012, verificando in particolare se il legislatore italiano abbia o meno ottemperato agli obblighi internazionali, così come esplicitati nelle varie raccomandazioni elaborate dalle stesse organizzazioni internazionali fino a pochi mesi prima dell'entrata in vigore della riforma. I rapporti si concentrano soprattutto sulla modifica del delitto di concussione, sulla corruzione nel settore privato, sul traffico d'influenze illecite, sulla portata internazionale delle norme incriminatrici della corruzione, sulle sanzioni e sulla prescrizione.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La concussione e l'induzione indebita a dare o promettere utilità. – 3. La corruzione nel settore privato. – 4. Il traffico di influenze illecite. – 5. La portata internazionale delle norme incriminatrici della corruzione. – 6. Le sanzioni. – 7. La prescrizione. – 8. Altre valutazioni.

---

\* Il presente contributo si propone come ideale continuazione di un altro lavoro a firma dello stesso Autore, già pubblicato su questa Rivista: [M. MONTANARI, La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle istituzioni internazionali. I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese](#), in questa Rivista, 1 luglio 2012. In quest'ultimo contributo sono ricostruite le valutazioni espresse sulla normativa anticorruzione italiana nei rapporti internazionali precedenti la novella del novembre 2012. Poiché i rapporti del 2014, oggetto del presente lavoro, fanno continuo riferimento ai rapporti pre-riforma, pare utile, per facilitare la comprensione e l'approfondimento del Lettore, rinviare sistematicamente a tale contributo e quindi, attraverso di esso, alle puntuali raccomandazioni contenute nei vari rapporti internazionali. Si chiede scusa fin da ora per la (fastidiosa) autoreferenzialità delle citazioni.

## 1. Introduzione.

Tra il maggio e il giugno 2014 sono stati pubblicati due importanti rapporti internazionali, aventi la finalità di valutare lo stato della normativa anticorruzione italiana, alla luce soprattutto delle recenti novità introdotte dalla l. 190/2012.

Si tratta, in particolare dei rapporti elaborati dal WGB (*Working Group on Bribery*), in ambito OCSE<sup>1</sup>, e dal GRECO (*Groupe d'Etats contre la Corruption*), in ambito Consiglio d'Europa<sup>2</sup>.

Nei paragrafi seguenti verranno riassunte le principali valutazioni contenute nei due rapporti internazionali, suddivise per materia, andando in particolare ad evidenziare se lo Stato italiano abbia o meno adempiuto alle raccomandazioni contenute nei rapporti pre-2012, che costituiscono la base sulla quale sono state elaborate tutte le considerazioni del GRECO e del WGB.

## 2. La concussione e l'induzione indebita a dare o promettere utilità.

I principali motivi di preoccupazione esplicitati nei rapporti internazionali pre-riforma, aventi per oggetto il vecchio delitto di concussione, possono essere così riassunti<sup>3</sup>: *a)* l'interpretazione estensiva del concetto di "induzione", idoneo a legittimare anche la fattispecie di "concussione ambientale", rischiava di estendere eccessivamente la portata applicativa della norma incriminatrice, con la conseguenza che si sottraevano alla sanzione penale anche soggetti che, per la condotta tenuta, non potevano essere propriamente considerati delle vittime, posto che – come noto – nella fattispecie di concussione ad essere punito era (ed è) solamente il pubblico agente e non il privato; *b)* tale preoccupazione risultava acuita dalla prassi investigativa, che tendeva spesso a preferire qualificare determinate fattispecie come concussive, anziché come corruttive, in modo tale da assicurarsi, in processi carenti di elementi probatori, la collaborazione del privato (corruttore), incentivato "a parlare" dalla impunità garantita dall'applicazione dell'art. 317 c.p.; *c)* la difficoltà di individuare con chiarezza la linea di confine tra le fattispecie di concussione e quelle di corruzione comportava evidenti incertezze e disparità applicative; *d)* soprattutto in ambito OCSE, veniva mal vista l'estensione dell'applicabilità della concussione ai pubblici ufficiali stranieri. In definitiva, dunque, le organizzazioni internazionali richiedevano al nostro Paese di

---

<sup>1</sup> *Italy: Follow-up to the phase 3 Report & Recommendations, 20 maggio 2014*. Per una sintetica ricostruzione dei meccanismi di controllo in ambito Ocse, sia consentito il rinvio a M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 4 ss.

<sup>2</sup> *Third Evaluation Round. Compliance Report on Italy. "Incriminations & Transparency of Party Funding"*, 20 giugno 2014. Tale rapporto è suddiviso in due parti: la prima è dedicata a profili strettamente penalistici, la seconda al finanziamento dei partiti politici. In questo contributo l'attenzione sarà concentrata sulla prima parte del rapporto. Per una sintetica ricostruzione dei meccanismi di controllo in ambito Consiglio d'Europa, sia consentito il rinvio a M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 5 ss.

<sup>3</sup> Cfr., *amplius*, M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 15 ss.

riesaminare il delitto di concussione e di *ponderare approfonditamente la possibilità di modificarne la struttura*, anche al fine di circoscriverne la portata applicativa.

Le modifiche introdotte dalla l. 190/2012 vengono considerate *soddisfacenti*<sup>4</sup>. In particolare, viene positivamente valutato l'affiancamento al delitto di concussione (la cui portata viene circoscritta ai soli casi di fattispecie costrittive) di quello di induzione indebita a dare o promettere utilità, i cui rispettivi confini sono stati specificati dalla nota sentenza "*Maldera*"<sup>5</sup>. In tal modo, infatti, vengono significativamente ampliate le possibilità di punire i privati convinti (ma non costretti) a dare o promettere le indebite utilità. Positivo viene anche giudicato l'aumento del trattamento sanzionatorio (e quindi anche il conseguente aumento dei termini di prescrizione) previsto per i suddetti delitti. Le organizzazioni internazionali, ad ogni modo, si riservano di continuare a supervisionare le concrete ricadute applicative della riforma.

### 3. La corruzione nel settore privato.

Numerose erano le critiche contenute nei rapporti delle organizzazioni internazionali in riferimento alla normativa italiana sulla corruzione nel settore privato, contenuta nell'art. 2635 c.c.<sup>6</sup>

Innanzitutto tale norma, considerando come soggetti attivi solo gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, era ritenuta in contrasto con gli artt. 7 e 8 della *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa<sup>7</sup>, ai sensi dei quali può

---

<sup>4</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 4 e pp. 7 ss., nonché *Third Evaluation*, cit., parr. 43 ss.

<sup>5</sup> Cfr., su tutti, la scheda di [G. GATTA, Dalle Sezioni Unite il criterio per distinguere concussione e "induzione indebita": minaccia di un danno ingiusto vs. prospettazione di un vantaggio indebito](#), in *questa Rivista*, 17 marzo 2014.

<sup>6</sup> Cfr., *amplius*, M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 18 ss., nel quale vengono considerati anche i rilievi critici avanzati dalla [Relazione della Commissione al Consiglio a norma dell'articolo 9 della Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, COM\(2007\) 328 definitivo](#), in parte coincidenti con quelli esposti dal rapporto GRECO del 2012, considerati in questo contributo.

<sup>7</sup> Si riportano i testi integrali degli articoli 7 e 8 della *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa.

"Art. 7 - Corruzione attiva nel settore privato

1) Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente nell'ambito di un'attività commerciale, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: 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.

Art. 8 - Corruzione passiva nel settore privato

1) Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente nell'ambito di un'attività commerciale, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: 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

essere considerato come soggetto qualificato “qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora”. Altri difetti della norma italiana consistevano nel mancato riferimento alla possibilità che la “tangente” fosse offerta a terzi o che il reato fosse commesso indirettamente, tramite un intermediario. Allo stesso modo, anche l'assenza delle condotte dell’“offrire” o del “richiedere” la “tangente” era criticata. Ancora, la norma italiana richiedeva la verifica di un “danno” a carico della società: requisito assente negli articoli 7 e 8 della citata Convenzione, dal momento che la dimensione lesiva del fatto – secondo lo strumento internazionale – riguarda principalmente le distorsioni della libera concorrenza tra le imprese, più che il pregiudizio ai soci e ai creditori della società cui appartiene il soggetto attivo. Infine, il fatto era perseguibile solo a querela della persona offesa e non *ex officio*.

Il rapporto GRECO del 2014 evidenzia come le modifiche introdotte all’art. 2635 c.c. dalla l. 190/2012 siano *insufficienti*<sup>8</sup>. Se è vero che risulta ampliato il novero dei soggetti attivi del reato (esteso, per effetto del nuovo secondo comma della norma, anche a “chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma”) e (lievemente) inasprito il trattamento sanzionatorio, il disposto dell’art. 2635 c.c. pare lontano dal soddisfare i parametri convenzionali. Manca, ancora, la punibilità delle condotte dell’“offrire” e del “richiedere” la “tangente”, così come manca ogni riferimento alla possibilità di commettere il reato in via *indiretta*. Inoltre, ai fini dell’integrazione della fattispecie astratta è ancora richiesta la presenza di un “*nocumento alla società*”, violando così lo spirito della *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d’Europa, la cui finalità, in riferimento alla corruzione nel settore privato, è soprattutto quella di tutelare la libera concorrenza fra imprese. Tale esigenza viene parzialmente recepita solo dall’ultimo comma dell’art. 2635 c.c., ai sensi del quale “si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi”: permane, dunque, la regola generale della perseguibilità ad *istanza di parte*, contrariamente a quanto richiesto dalla fonte internazionale. Oltre a tutte queste considerazioni critiche – suffragate anche dal fatto che nei tribunali italiani non si è mai registrata una condanna per tale reato – il GRECO manifesta i propri dubbi sulla bontà della scelta di mantenere la norma incriminatrice nel *codice civile*, anziché in quello penale<sup>9</sup>.

#### 4. Il traffico di influenze illecite.

Il *Rapporto GRECO* del 2012 aveva dedicato particolare attenzione alla problematica individuazione di una norma che incriminasse il traffico di influenze

---

di accettarne l’offerta o la promessa, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei propri doveri”.

<sup>8</sup> Cfr., *Third Evaluation*, cit., parr. 20 ss.

<sup>9</sup> Per le dichiarazioni, aventi ad oggetto i citati artt. 7 e 8, depositate dall’Italia in sede di ratifica della Convenzione e limitanti gli stessi obblighi convenzionali per il nostro Paese, v. *Third Evaluation*, cit., parr. 25 ss.

illecite nel nostro ordinamento, così come imposto dall'art. 12 della *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa<sup>10</sup>. Ritenuta pacifica l'impossibilità di sanzionare il traffico di influenze attivo, ci si domandava se l'art. 346 c.p. (millantato credito) potesse essere considerato una norma adatta a punire la fattispecie passiva del delitto in parola. La conclusione sposata dal GRECO era negativa: l'art. 346 c.p. si limitava a reprimere solamente la c.d. "vendita di fumo" – e, cioè, l'infondata asserzione di poter influire sull'andamento della Pubblica Amministrazione – e non, al contrario, l'effettiva capacità dell'intermediario di influenzare la macchina amministrativa. Prova ne era, del resto, l'impossibilità di punire il privato che dava o prometteva un'utilità, considerato alla stregua di una vittima dell'inganno posto in essere dal millantatore. Secondo il GRECO, in conclusione, lo Stato italiano avrebbe dovuto introdurre nell'ordinamento una norma che *incriminasse effettivamente* il traffico di influenze illecite, attivo e passivo<sup>11</sup>.

Come noto, la l. 190/2012 ha inserito nel codice penale l'art. 346-bis, rubricato proprio "Traffico di influenze illecite". Tale norma finalmente consente di reprimere il traffico di influenze attivo e passivo, nei casi in cui un soggetto, sfruttando relazioni *esistenti* con un pubblico agente, indebitamente faccia dare o promettere, a sé o ad altri, un vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita. La valutazione della nuova norma, *complessivamente positiva*, è però inficiata da alcune *distonie* rispetto all'art. 12 della *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa<sup>12</sup>. In particolare l'art. 346-bis c.p. non contempla la possibilità che l'influenza sia solo asserita (e non esistente)<sup>13</sup>. Inoltre, a differenza della disposizione convenzionale, la norma italiana non considera la condotta dell'"offrire" il vantaggio patrimoniale. Evidenziando infine l'incoerenza del trattamento sanzionatorio della nuova norma rispetto a quello previsto dall'art. 346 c.p. (essendo il primo delitto, fondato su una reale idoneità a ledere il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, punito meno severamente del secondo, fondato invece sulla sola possibilità di ledere l'immagine di quest'ultima), il Rapporto GRECO del 2014 conclude comunque che gli altri elementi dell'art. 12 della Convenzione sono, più o meno direttamente, integrati<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Il citato art. 12 definisce il traffico di influenze illecite come "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 un pubblico ufficiale o di un soggetto esercente una funzione pubblica (traffico d'influenza attivo); oppure 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" (traffico d'influenza passivo).

<sup>11</sup> Cfr., *amplius*, M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 22 ss.

<sup>12</sup> Cfr. *Third Evaluation*, cit., parr. 26 ss.

<sup>13</sup> In tale fattispecie il destinatario della mediazione promessa si ritroverebbe non sanzionabile né ai sensi dell'art. 346 c.p., né del nuovo art. 346-bis c.p.

<sup>14</sup> Per le dichiarazioni, aventi ad oggetto il citato, art. 12 depositate dall'Italia in sede di ratifica della Convenzione e limitanti gli stessi obblighi convenzionali per il nostro Paese, v. *Third Evaluation*, cit., parr. 31 ss.

## 5. La portata internazionale delle norme incriminatrici della corruzione.

Il Rapporto GRECO del 2012 evidenziava con preoccupazione la limitata portata applicativa dell'art. 322-*bis* c.p., nella sua versione precedente la riforma attuata con la l. 190/2012. In particolare, tale norma reprimeva sia i fatti di corruzione attiva che passiva coinvolgenti membri degli organi o funzionari delle Comunità europee, nonché soggetti che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgessero funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio; in relazione ai soggetti qualificati operanti al di fuori dell'ambito dell'Unione europea, però, il vecchio art. 322-*bis* c.p. consentiva di sanzionare esclusivamente i fatti di corruzione attiva, non quelli di corruzione passiva. Tutto ciò comportava la violazione della *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa che impone l'incriminazione tanto delle condotte corruttive *attive*, quanto di quelle *passive*, nei fatti coinvolgenti qualsiasi soggetto qualificato straniero, *afferisca o meno all'ambito dell'Unione europea*: essa, infatti, sancisce l'obbligo di incriminare i fatti nei quali siano parti i pubblici ufficiali stranieri (art. 5), i membri di assemblee pubbliche straniere (art. 6), i funzionari internazionali (art. 9), i membri di assemblee parlamentari internazionali (art. 10), i giudici e gli agenti di corti internazionali (art. 11). Lo stesso Rapporto GRECO del 2012, infine, sottolineava anche la violazione del *Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione*, in quanto la normativa nazionale non contemplava la possibilità di punire il *giurato straniero non afferente all'Unione europea*, oltre che gli *arbitri* (nazionali o stranieri)<sup>15</sup>.

Ebbene, l'introduzione del numero 5-*bis* nel comma 1 dell'art. 322-*bis* c.p., effettuata dalla l. 190/2012, ha *solo in parte* assecondato i rilievi avanzati dal GRECO, inserendo la punibilità anche dei giudici e degli agenti della Corte penale internazionale. Risultano però *ancora non sanzionabili* i fatti di corruzione passiva coinvolgenti i giudici e gli agenti di altre corti internazionali, i pubblici ufficiali stranieri, i membri di assemblee pubbliche straniere, così come gli ufficiali di altre organizzazioni o assemblee parlamentari internazionali<sup>16</sup>. Allo stesso modo, risultano ancora non punibili i giurati stranieri non afferenti all'Unione europea e gli arbitri<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr., *amplius*, M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 24 ss.

<sup>16</sup> Cfr. *Third Evaluation*, cit., parr. 11 ss. Per le dichiarazioni, aventi ad oggetto i citati, artt. 5 e 6 della *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa, depositate dall'Italia in sede di ratifica della Convenzione e limitanti gli stessi obblighi convenzionali per il nostro Paese, v. *Third Evaluation*, cit., parr. 15 ss.

<sup>17</sup> Cfr. *Third Evaluation*, cit., parr. 17 ss.

## 6. Le sanzioni.

Al tema delle sanzioni è stata data notevole attenzione nei rapporti internazionali pre-riforma<sup>18</sup>. In sintesi, si può evidenziare come il quadro sanzionatorio italiano fosse considerato non sufficientemente efficace, proporzionato e dissuasivo. Tale rilievo valeva sia per le sanzioni comminate alle persone fisiche che per quelle alle persone giuridiche. Con riferimento alle prime, più in particolare, veniva evidenziata la mancanza della possibilità di infliggere sanzioni pecuniarie, così come la scarsa efficacia delle sanzioni interdittive, fra le quali non era nemmeno compresa la misura volta ad impedire che un soggetto condannato per reati di corruzione potesse ricoprire posizioni esecutive nell'ambito delle persone giuridiche. In generale, ad ogni modo, era sollecitato un inasprimento globale del trattamento sanzionatorio – la cui efficacia veniva spesso sterilizzata dall'istituto della sospensione condizionale dell'esecuzione della pena e dalla prassi giurisprudenziale di irrogare solitamente il minimo edittale di pena – sia con riferimento alle persone fisiche che giuridiche.

Alla scarsa efficacia delle sanzioni italiane contribuiva anche il rito speciale del patteggiamento che – come noto – consente, a determinate condizioni, la diminuzione della pena fino ad un terzo. In verità, nonostante questa sua peculiarità, il giudizio sull'istituto era sostanzialmente positivo dal momento che consente di semplificare l'attività investigativa e di evitare la prescrizione del reato, accelerando l'*iter* processuale. Tuttavia, i rapporti internazionali non mancavano di sottolineare come le persone giuridiche sfruttassero il patteggiamento per ridurre la pena e limitare i danni di immagine. Proprio quest'ultima considerazione aveva spinto le organizzazioni internazionali a chiedere una maggior pubblicità del procedimento, in particolar modo della pena inflitta, in modo tale da aumentare la consapevolezza del fenomeno corruttivo nell'opinione pubblica.

Venendo al trattamento sanzionatorio di singoli reati<sup>19</sup>, nei rapporti internazionali pre-riforma si contestavano la mancata punibilità delle fattispecie di auto-riciclaggio e la scarsa disponibilità di statistiche sul fenomeno criminale in parola e sulle relative sanzioni.

Inoltre, incisivi rilievi venivano svolti con riferimento alle irregolarità contabili di cui agli artt. 2621 e 2622 c.c. In particolare, veniva criticato il fatto che la sanzione amministrativa da 10 a 100 quote e l'interdizione dagli uffici direttivi o con poteri di rappresentanza delle persone giuridiche e delle imprese per un minimo di sei mesi ed un massimo di 3 anni si applicassero solo in quei casi in cui la punibilità è esclusa, in quanto non siano state superate determinate “soglie di alterazione” della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene. Proprio questa limitazione della responsabilità penale era criticata dalle organizzazioni internazionali, le quali suggerivano dunque al nostro Paese di reprimere le irregolarità contabili con sanzioni effettive, proporzionate

---

<sup>18</sup> Cfr., *amplius*, M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 25 ss.

<sup>19</sup> Cfr., *amplius*, M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 29 ss.

e dissuasive che non fossero condizionate da queste soglie di punibilità. Un altro rilievo riguardava il fatto che le due norme disponessero che i soggetti attivi dovessero agire “con l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico”. Ora, difficilmente questo requisito poteva essere soddisfatto da persone agenti nell'ambito di società non quotate, con conseguente esenzione da responsabilità di questi soggetti. Le organizzazioni internazionali, dunque, raccomandavano di non impostare le norme incriminatrici sulla distinzione fra società quotate e non.

Nei *rapporti internazionali del 2014*, il giudizio non cambia<sup>20</sup>: l'Italia deve compiere *ulteriori sforzi* per rendere le sanzioni realmente *effettive, proporzionate e dissuasive*. Vengono quindi riproposti i rilievi circa la mancata introduzione di *sanzioni pecuniarie per le persone fisiche*, così come viene censurato il mancato *inasprimento delle sanzioni per le persone giuridiche*<sup>21</sup>. Allo stesso modo, risultano non attuate neanche le richieste di conferire maggiore pubblicità al rito del *patteggiamento*<sup>22</sup> e di realizzare un *database nazionale* per raccogliere le statistiche sui reati di corruzione transnazionale<sup>23</sup>.

Con riferimento, poi, al *riciclaggio*, viene accolto con favore l'introduzione del nuovo *Sistema Informativo della Cognizione Penale* (sebbene esso diverrà operativo solo al termine del 2014)<sup>24</sup>, mentre viene confermata l'intenzione di continuare a monitorare lo sviluppo dei disegni di legge in materia di autoriciclaggio<sup>25</sup>.

Vengono poi confermate le critiche alle sanzioni in materie di *irregolarità contabili*, considerate non efficaci, proporzionate e dissuasive<sup>26</sup>.

## 7. La prescrizione.

Le organizzazioni internazionali da sempre ritengono che i troppo brevi termini di prescrizione, unitamente alla eccessiva durata dei processi, costituiscano uno dei principali ostacoli alla lotta alla corruzione nel nostro Paese<sup>27</sup>. L'impossibilità di giungere ad una condanna a causa del decorso di detti termini è anche nociva per l'applicabilità di quegli istituti che hanno come presupposto la condanna stessa: si pensi, per esempio, alla confisca, che rappresenta invece un importantissimo strumento nella lotta contro la corruzione. E' stata anche suggerita la cessazione della

---

<sup>20</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 4 e pp. 9 ss., nonché *Third Evaluation*, cit., parr. 33 ss.

<sup>21</sup> Tale giudizio, provenendo direttamente dal rapporto OCSE, non può che riferirsi ai casi di corruzione transnazionale. L'effettività della responsabilità delle persone giuridiche risulta tra l'altro inficiata dalla breve durata dei termini di prescrizione, che hanno portato al proscioglimento 22 delle 29 persone giuridiche processate dal 2000: cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 4. Il tema della responsabilità delle persone giuridiche, del resto, è uno di quelli che saranno seguiti con maggior cura dal WGB: cfr., *Italy, Follow-up*, cit., pp. 29 ss.

<sup>22</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., pp. 5 e 16.

<sup>23</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 4 e pp. 10 ss.

<sup>24</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 4.

<sup>25</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 31.

<sup>26</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 4 e pp. 23 ss.

<sup>27</sup> Cfr., *amplius*, M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 31 ss.



differenziazione della disciplina in materia di prescrizione fra incensurati, recidivi (con recidiva aggravata o reiterata) e delinquenti abituali o professionali, così come l'allungamento dei termini di prescrizione applicabili alle persone giuridiche, in modo da equipararli ai termini (da aumentare) applicabili alle persone fisiche. In definitiva, è stata sollecitata una riforma strutturale in materia di prescrizione.

La l. 190/2012, aumentando i massimi edittali di vari delitti contro la pubblica amministrazione, ha certamente migliorato il quadro complessivo, sebbene *molto rimanga ancora da fare*, anche in relazione alla *eccessiva durata dei processi*<sup>28</sup>. Nel rapporto OCSE, l'Italia viene fra l'altro invitata a stilare entro marzo 2015 un rapporto in cui venga dato conto dei progressi in materia<sup>29</sup>.

## 8. Altre valutazioni.

E' solo il caso di riportare, conclusivamente, alcune ulteriori considerazioni svolte dalle organizzazioni internazionali<sup>30</sup>.

In primo luogo, l'Italia viene lodata per aver finalmente *ratificato* la *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa del 1999, con la legge 28 giugno 2012, n. 110<sup>31</sup>. Non risulta invece ancora ratificato il *Protocollo addizionale* a detta convenzione<sup>32</sup>.

Nel rapporto GRECO vengono poi sviluppate alcune osservazioni relative alle norme che definiscono la *giurisdizione* italiana per i reati commessi dai cittadini all'estero (art. 9 c.p.) e per quelli commessi dallo straniero all'estero (art. 10 c.p.)<sup>33</sup>. Nel primo caso, se per il delitto posto in essere è stabilita una pena restrittiva della libertà personale inferiore nel minimo a 3 anni, sussiste la giurisdizione italiana solo nel caso in cui vi sia la richiesta del Ministro della Giustizia o l'istanza o la querela della persona offesa; nel secondo caso, ai fini di affermare la giurisdizione italiana, variando gli altri presupposti, è sempre necessaria la richiesta del Ministro della Giustizia, sia che il delitto sia commesso a danno dello Stato italiano o di un suo cittadino, sia che sia commesso a danno delle Comunità europee, di uno Stato estero o di uno straniero. Già nei rapporti pre-2012, la subordinazione dello stabilimento della giurisdizione alla richiesta del Ministro della Giustizia, così come all'istanza o alla querela della persona offesa, veniva considerata un ostacolo eccessivo alla possibilità di reprimere i fatti di

---

<sup>28</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 5 e pp. 16 ss., nonché *Third Evaluation*, cit., parr. 39 ss.

<sup>29</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 6.

<sup>30</sup> Cfr., per l'esame di alcune di queste considerazioni nei rapporti pre-riforma, M. MONTANARI, *La normativa italiana*, cit., pp. 11 ss.

<sup>31</sup> Per consultare i testi delle leggi di ratifica ed esecuzione della *Convenzione penale sulla corruzione*, nonché della *Convenzione civile sulla corruzione*, entrambe stipulate a Strasburgo nel 1999 (oltre che per consultare i testi delle medesime convenzioni), [clicca qui](#).

<sup>32</sup> Cfr. *Third Evaluation*, cit., parr. 7 ss.

<sup>33</sup> Cfr. *Third Evaluation*, cit., parr. 47 ss. Per la dichiarazione, avente ad oggetto l'art. 17 della *Convenzione penale sulla corruzione* del Consiglio d'Europa, depositata dall'Italia in sede di ratifica della Convenzione e limitante gli stessi obblighi convenzionali per il nostro Paese, v. *Third Evaluation*, cit., par. 51.

corruzione internazionale, nonostante – in concreto – non si siano mai verificati casi in cui la richiesta del Ministro della Giustizia non sia stata presentata. Tali critiche vengono riproposte nel Rapporto del 2014, visto che il nostro Paese non è intervenuto in questa materia, così come non ha esteso in alcun modo la giurisdizione sui fatti di corruzione posti in essere all'estero da stranieri, ma coinvolgenti ufficiali di organizzazioni internazionali, membri di assemblee parlamentari internazionali e ufficiali di corti internazionali di nazionalità italiana.

In modo *positivo* sono valutati gli sforzi italiani volti, da un lato, a *diffondere la consapevolezza del fenomeno corruttivo* – sia nel settore pubblico che in quello privato – attraverso appositi corsi di formazione e, dall'altro lato, a migliorare il sistema dei *controlli preventivi*, anche grazie all'introduzione di misure finalizzate a proteggere i c.d. "*whistleblowers*"<sup>34</sup>.

Rimane ancora da migliorare il *coordinamento* fra i vari uffici di contrasto alla corruzione, così come viene sollecitata l'istituzione di *divisioni specializzate* nelle forze di polizia e la creazione e pubblicizzazione di meccanismi che consentano, soprattutto nel settore privato, la denuncia dei fatti di corruzione<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 5 e pp. 11 ss.

<sup>35</sup> Cfr., *Italy, Follow-up*, cit., p. 5 e pp. 14 ss.