

XVI legislatura

Disegno di legge A.S. n. 2156

Disposizioni per la
prevenzione e la repressione
della corruzione e
dell'illegalità nella pubblica
amministrazione

Elementi di documentazione

maggio 2010
n. 216/I



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: M. Celentano _2948

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Reggente ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati __3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 2156

Disposizioni per la
prevenzione e la repressione
della corruzione e
dell'illegalità nella pubblica
amministrazione

Elementi di documentazione

maggio 2010
n. 216/I

a cura di: F. Cavallucci, S. Marci
ha collaborato: M. Mercuri

AVVERTENZA

La presente raccolta di documentazione è stata predisposta in occasione dell'inizio dell'esame del disegno di legge del Governo **A.S. 2156**, recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.

L'A.S. 2156 è stato presentato al Senato in data 4 maggio 2010; annunciato nella seduta pomeridiana n. 371 del 4 maggio 2010 e assegnato alle commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 2^a (Giustizia) in sede referente il 5 maggio 2010, con pareri delle commissioni 3^a (Affari esteri), 5^a (Bilancio), 8^a (Lavori pubblici) e Questioni regionali.

La raccolta contiene, in primo luogo, i documenti presentati alle Camere dal Servizio anticorruzione e trasparenza del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Essa contiene inoltre una scheda illustrativa sull'attività del GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione, istituito dal Consiglio d'Europa per monitorare il rispetto degli *standard* in materia di lotta alla corruzione da parte degli Stati membri); il primo rapporto di valutazione sull'Italia, prodotto dal GRECO nel 2009, ed un estratto della relazione del Procuratore Generale presso la Corte dei conti, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010, avente ad oggetto i danni alla pubblica amministrazione conseguenti ad illeciti penali.

E' stato infine ritenuto utile inserire una raccolta di giurisprudenza costituzionale e di legittimità con specifico riferimento alle problematiche oggetto degli articoli 10 e 11 del disegno di legge e ciò sia al fine di tener conto delle indicazioni rinvenibili nelle decisioni della Corte costituzionale in ordine alla tematica delle ipotesi di ineleggibilità conseguenti a sentenze di condanna in sede penale per determinati reati, sia al fine dell'inquadramento sistematico delle predette problematiche e ai connessi riflessi applicativi anche sul versante della successione delle norme nel tempo.

INDICE

SENATO DELLA REPUBBLICA - XVI LEGISLATURA

- Doc. XXVII - n. 6. Rapporto del Servizio anticorruzione e trasparenza. (Periodo: 1° gennaio 2004 - 31 dicembre 2008) Pag. 11
- Doc. XXVII - n. 16. Relazione sull'attività svolta dal Servizio anticorruzione e trasparenza (SAet) (Periodo dal 1° ottobre 2008 al 31 ottobre 2009)..... " 133

CONSIGLIO D'EUROPA

- *Fiche d'information - "La lutte contre la corruption", Janvier 2010...* " 329
- GRECO - *Groupe d'Etats contre la corruption "Premier ed Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints. Rapport d'Evaluation sur l'Italie", 29 juin- 2 juillet 2009*..... " 333

CORTE DEI CONTI

- Estratto della Relazione scritta del Procuratore Generale Mario Ristuccia per la cerimonia di inaugurazione dell'Anno giudiziario 2010..... " 401

MASSIME DELLA CASSAZIONE CIVILE

- Sez. I, sent. n. 9087 del 27/08/1993..... " 437
- Sez. I, sent. n. 7205 del 3/08/1994..... " 438
- Sez. I, sent. n. 8489 del 18/10/1994..... " 439
- Sez. I, sent. n. 9263 dell'8/11/1994..... " 440
- Sez. I, sent. n. 9953 del 24/11/1994..... " 441
- Sez. I, sent. n. 12511 del 5/12/1995..... " 442
- Sez. I, sent. n. 3490 del 12/04/1996..... " 443
- Sez. I, sent. n. 1713 del 18/02/1998..... " 444
- Sez. I, sent. n. 7697 del 6/08/1998..... " 445
- Sez. I, sent. n. 2065 del 10/03/1999..... " 446
- Sez. I, sent. n. 5871 del 14/06/1999..... " 447
- Sez. I, sent. n. 13356 del 7/10/2000..... " 448
- Sez. I, sent. n. 1362 del 02/02/2002..... " 449
- Sez. I, sent. n. 7593 del 21/04/2004..... " 450

CORTE COSTITUZIONALE

▪ Sentenza n. 971 del 12-14/10/1988.....	"	453
▪ Sentenza n. 407 del 21-29/10/1992.....	"	456
▪ Sentenza n. 103 del 10-19/03/1993.....	"	467
▪ Sentenza n. 197 del 19-27/04/1993.....	"	480
▪ Sentenza n. 288 dell'11-24/06/1993.....	"	487
▪ Ordinanza n. 137 del 25/03 - 13/04/1994	"	493
▪ Sentenza n. 184 del 9-16/05/1994.....	"	496
▪ Sentenza n. 295 del 4-13/07/1994.....	"	501
▪ Sentenza n. 141 del 23/04 - 6/05/1996	"	506
▪ Sentenza n. 335 del 30/09 - 08/10/1996	"	512
▪ Sentenza n. 364 del 17-30/10/1996.....	"	519
▪ Sentenza n. 206 del 26/05 - 3/06/1999	"	523
▪ Sentenza n. 510 del 13-20/11/2000.....	"	537
▪ Sentenza n. 132 del 7-15/05/2001.....	"	542
▪ Sentenza n. 25 dell'11-15/02/2002.....	"	549
▪ Sentenza n. 394 del 10-25/07/2002.....	"	554
▪ Ordinanza n. 294 del 18/07/2008.....	"	559

SENATO DELLA REPUBBLICA - XVI LEGISLATURA

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XVI LEGISLATURA —

Doc. XXVII
n. 6

RAPPORTO

DEL SERVIZIO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

(Periodo: 1° gennaio 2004 - 31 dicembre 2008)

Presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione
(BRUNETTA)

Comunicato alla Presidenza il 2 marzo 2009

I N D I C E

I. I contenuti del Primo Rapporto al Parlamento

1. La corruzione una realtà complessa	<i>Pag.</i>	7
2. La corruzione in «cifre»	»	8
3. Il programma operativo del SAeT e le modalità di attuazione	»	11

II. Dall'Alto Commissario al SAeT

1. La storia	»	12
2. La logica di intervento del SAeT	»	13
3. I compiti del SAeT	»	14
4. Il modello operativo	»	15

PARTE I. TRASPARENZA E CORRUZIONE TRA DATI E PERCEZIONE ... » 23

Trasparenza e corruzione: dare un senso alle parole ... » 24

1.1 Premessa	»	24
1.2 Il concetto di trasparenza e la sua evoluzione in Ita- lia	»	25
1.3 La definizione di corruzione	»	31

Le cifre della «corruzione scoperta» » 34

2.1 Premessa	»	34
2.2 Le fonti dei dati ed i limiti del sistema di rileva- zione utilizzato	»	34
2.3 L'arco temporale preso in considerazione (2004- 2008)	»	35
2.4 Gli elementi emersi	»	36

La percezione della corruzione da parte dell'opinione pubblica » 46

3.1 Premessa	»	46
3.2 La corruzione e la trasparenza nei <i>mass media</i> ...	»	47
3.3 Il <i>Corruption Perception Index (CPI)</i> di <i>Traspa- rency International</i> : metodologia, risultati, usi ed abusi	»	50

<i>La percezione della corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni</i>	Pag.	58
4.1 Premessa	»	58
4.2 La percezione della corruzione nella Pubblica Amministrazione: Indagine sui ministeri e la Presidenza del Consiglio	»	58
4.3 La percezione del fenomeno corruzione e l'operatività della funzione <i>internal auditing</i> : esito di una indagine CISP Tor Vergata/Dipartimento Funzione Pubblica	»	61
<i>Conclusione sulla percezione del fenomeno corruzione</i> ..	»	65
PARTE II. IL SAET: FUNZIONI, STRUTTURA ED ATTIVITÀ	»	67
PREMESSA	»	68
<i>L'assetto organizzativo del SAET: Le principali innovazioni introdotte rispetto al recente passato</i>	»	69
1.1 Premessa	»	69
1.2 Il personale	»	69
1.3 Le infrastrutture	»	70
1.4 Le risorse finanziarie	»	71
1.5 Il modello operativo: la logica dell' <i>Hub & Spoke</i> ..	»	71
1.6 I protocolli e le convenzioni per alimentare l' <i>Hub & Spoke</i>	»	71
<i>L'analisi delle segnalazioni pervenute</i>	»	76
2.1 Gli esposti per iscritto	»	76
2.2 Le segnalazioni telefoniche	»	79
2.3 Conclusioni sugli esposti e sulle segnalazioni	»	79
<i>L'osservatorio per il monitoraggio delle iniziative di trasparenza</i>	»	81
3.1 Il ruolo del SAET in materia di trasparenza	»	81
3.2 Le iniziative in tema di trasparenza nell'indirizzo di governo	»	82
3.3 Il contributo parlamentare nella presente Legislatura ..	»	83
3.4 Le linee di sviluppo dell'Osservatorio sull'attuazione del principio di trasparenza nella P.A.	»	84
<i>Le relazioni tenute con gli organismi internazionali</i>	»	86
4.1 Premessa	»	86
4.2 Relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali	»	87

4.3 Altre iniziative da intraprendersi per scambio di <i>knowhow</i>	Pag.	94
4.4 Altre attività svolte nel periodo	»	96
PARTE III. L'IMPOSTAZIONE CHE SI INTENDE DARE: LA PREVENZIONE MEGLIO DELLA REPRESSIONE		
	»	99
<i>Un nuovo modello di intervento per l'anticorruzione</i>	»	100
1.1 Gli elementi costitutivi del nuovo modello anticor- ruzione	»	100
1.2 Le leve di attuazione del nuovo modello: etica e re- sponsabilità	»	105
<i>Gli strumenti che il SAeT metterà a disposizione delle sin- gole amministrazioni</i>	»	107
2.1 Gli strumenti per la lotta alla corruzione: uno sguardo di insieme	»	107
2.2 Sviluppo di un modello di misurazione del feno- meno corruzione	»	108
2.3 Linee guida per l'analisi del rischio di corruzione .	»	110
2.4 Programma anticorruzione del singolo ente	»	112
2.5 Programma nazionale di contrasto alla corruzione e sviluppo della trasparenza	»	112
2.6 Sistemi di segnalazione di elementi di rischio di corruzione e scarsa trasparenza	»	112
2.7 Programmi di formazione nella Pubblica Ammini- strazione	»	113
2.8 Il <i>Multistakeholder forum</i> dell'Anticorruzione	»	114
2.9 Sensibilizzazione dell'opinione pubblica: la corru- zione si può combattere	»	116
<i>Il modello proposto a confronto con le Best Practice Inter- nazionali</i>	»	119
3.1 Le previsioni dei trattati internazionali	»	119
3.2 I modelli di istituzioni anticorruzione	»	119
3.3 I principi a cui si ispira il modello proposto per il SAeT	»	121



I contenuti del Primo Rapporto al Parlamento

I. 1) LA CORRUZIONE: UNA REALTA' COMPLESSA

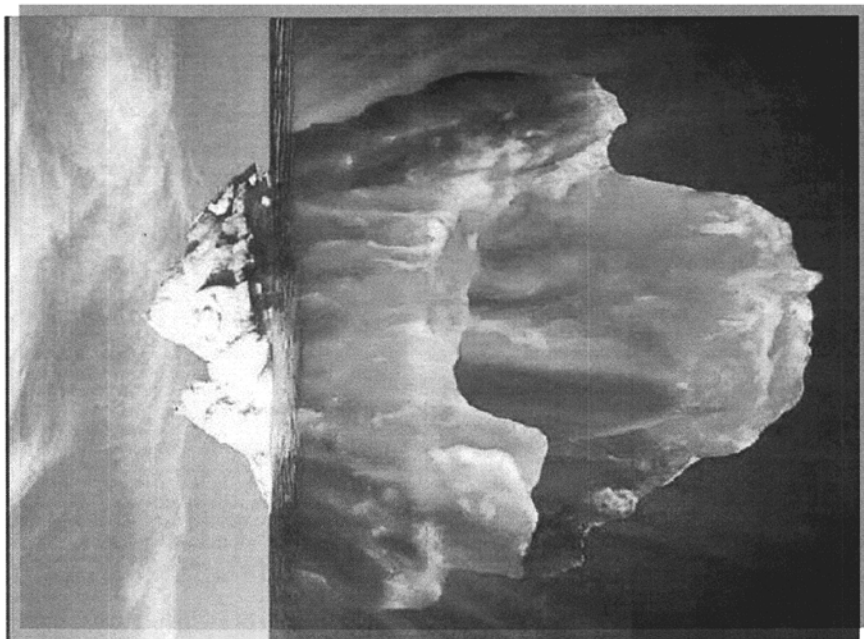
- La corruzione è come un "iceberg". Quello che vediamo è solo la "punta" che emerge sopra il pelo dell'acqua.
- In altri termini conosciamo le cifre della "*corruzione scoperta*" (delitti registrati e numero di persone coinvolte)
- Non conosciamo la dimensione sommersa dell'iceberg. Quanto è grande la parte sommersa rispetto a quello che riusciamo ad intravedere?



NECESSITA' DI
SVILUPPARE UN MODELLO
DI MISURAZIONE DEL
FENOMENO



PARTNERSHIP TRA SAcT
ED UNIVERSITA' PER LA
MESSA A PUNTO DI UN
INNOVATIVO MODELLO DI
MISURAZIONE

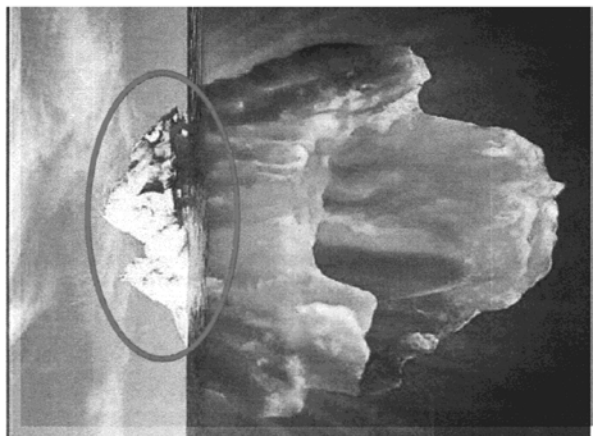
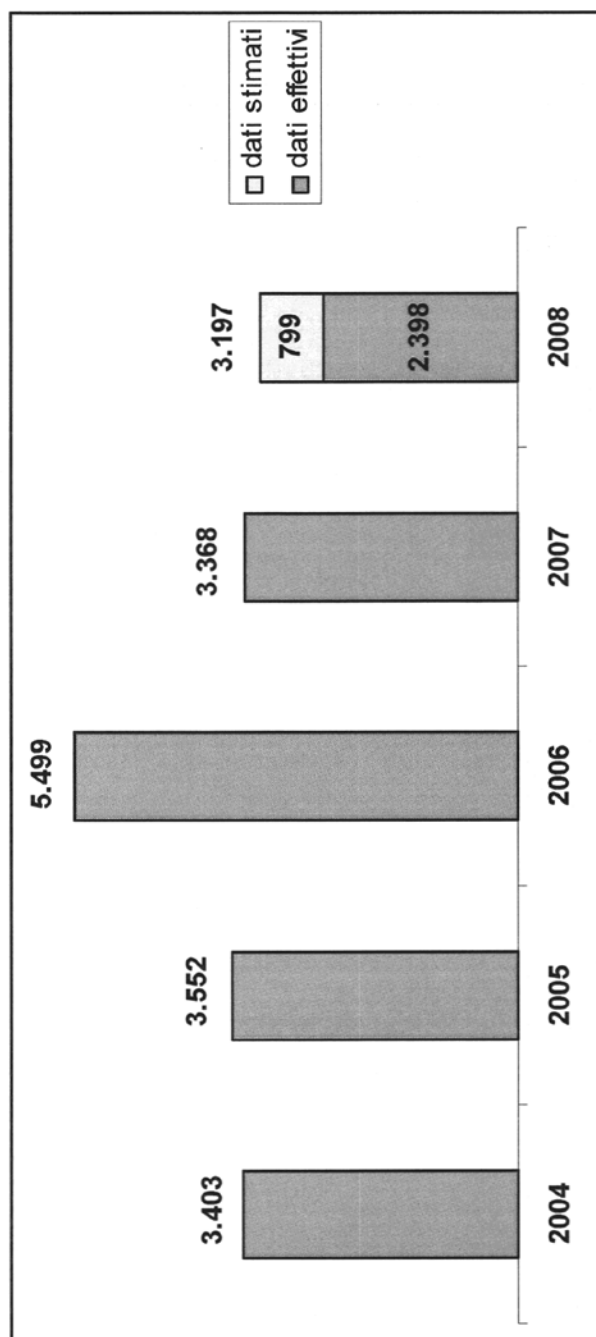




I contenuti del Primo Rapporto al Parlamento

I. 2) LE CIFRE DELLA “CORRUZIONE SCOPERTA”

Trend delle denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo
(dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)

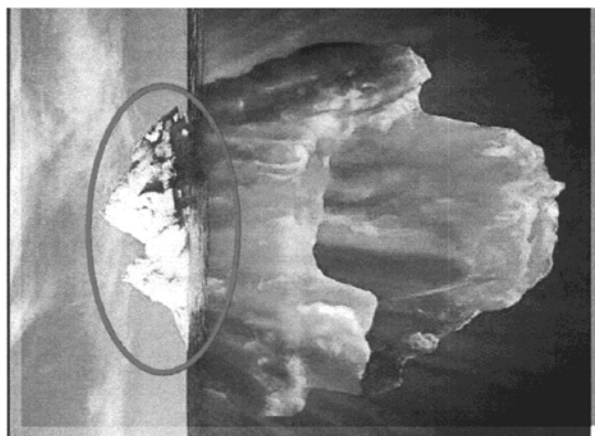
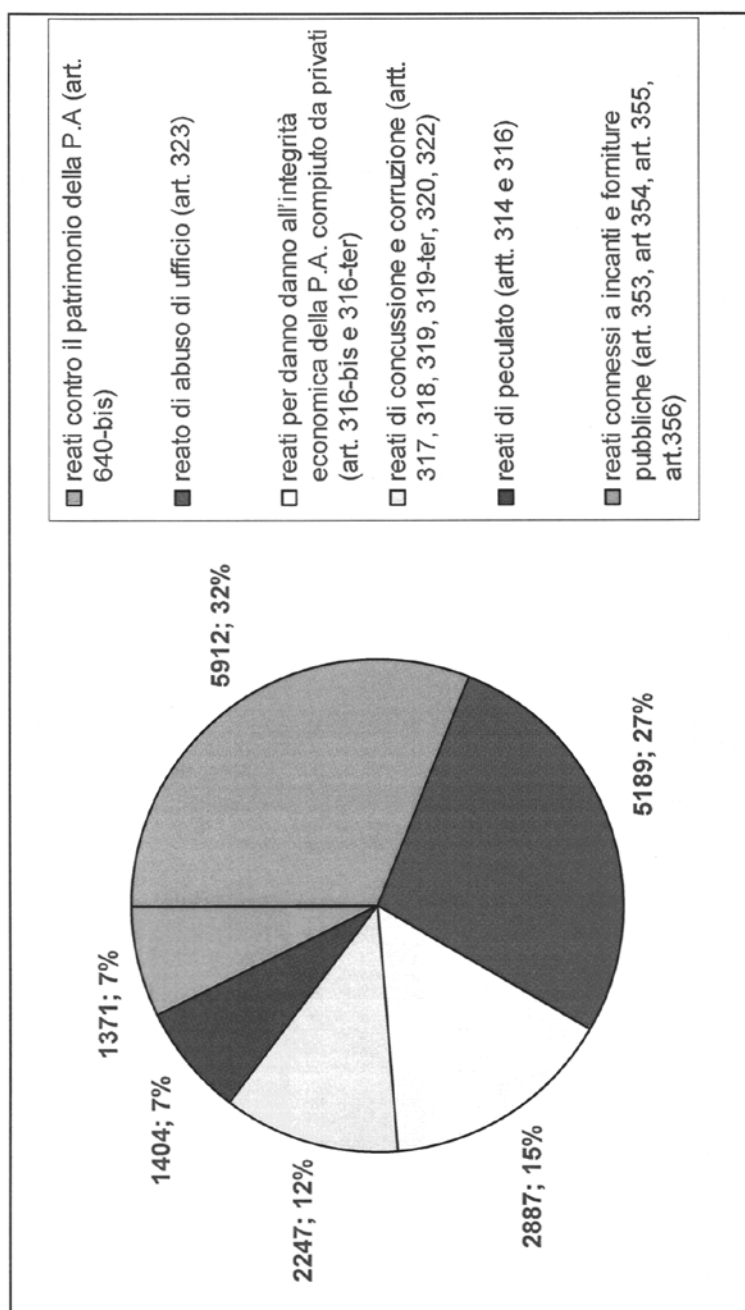




I contenuti del Primo Rapporto al Parlamento

I. 2) LE CIFRE DELLA “CORRUZIONE SCOPERTA”

Le tipologie più frequenti di denunce di reato
(aggregate per natura, 2004-2008)

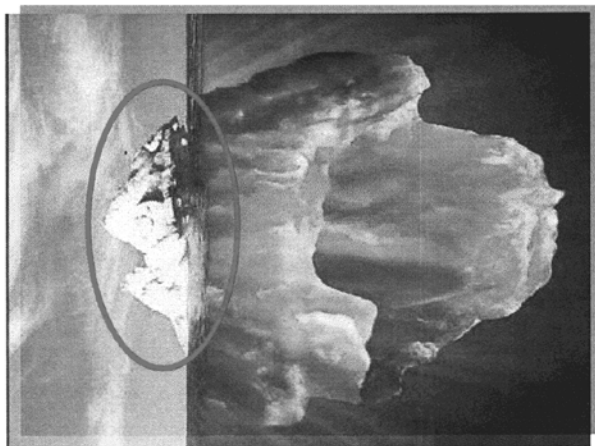
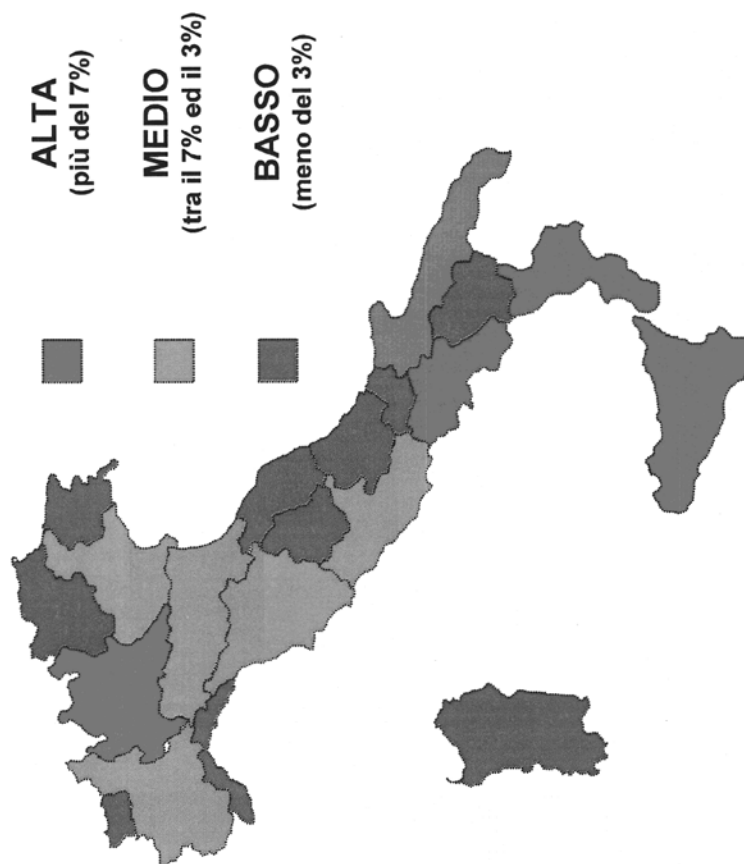




I contenuti del Primo Rapporto al Parlamento

I. 2) LE CIFRE DELLA “CORRUZIONE SCOPERTA”

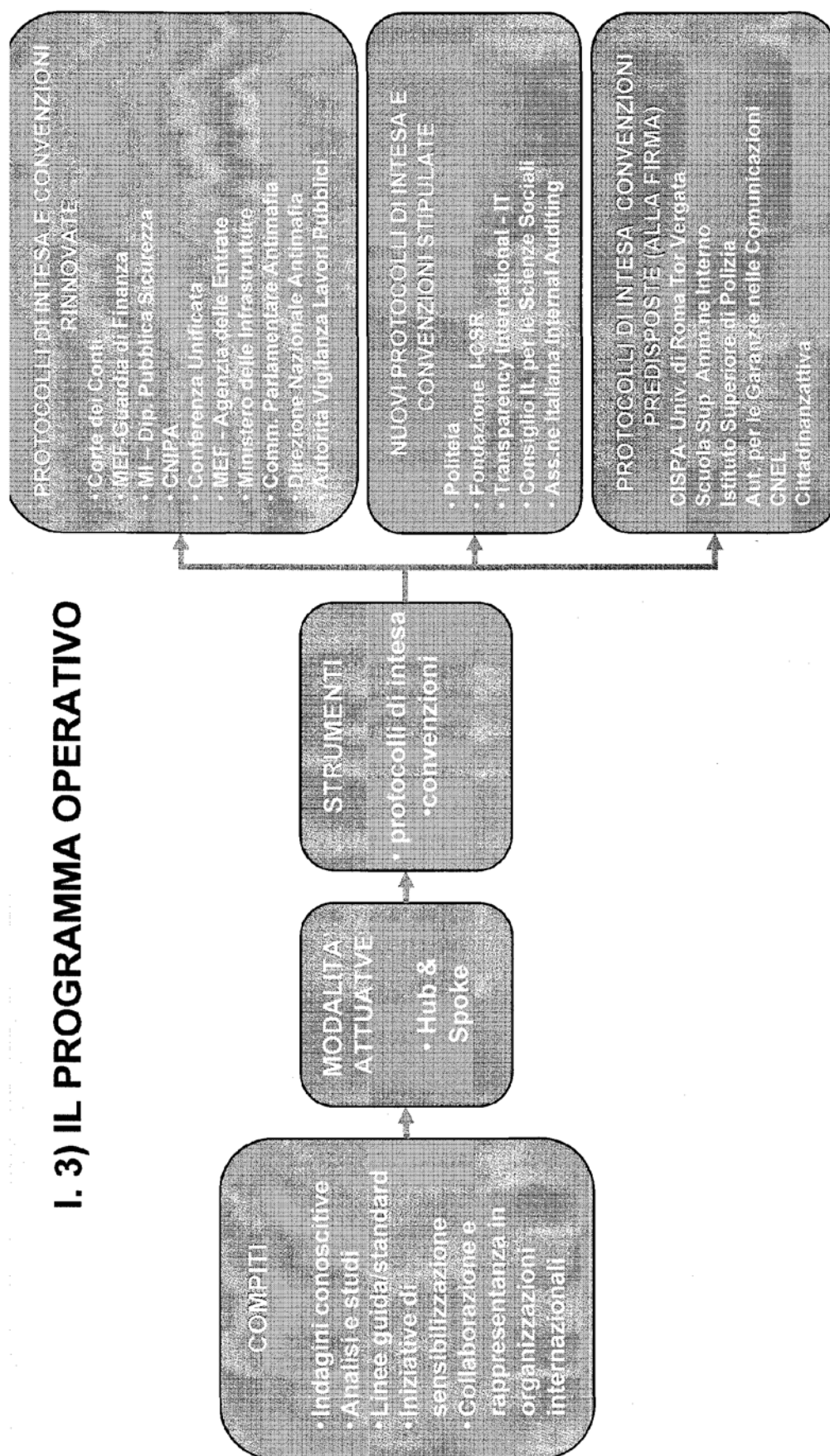
Numero di denunce di reati collegati alla corruzione
(incidenza per regione; anni 2004-2008)





I contenuti del Primo Rapporto al Parlamento

I. 3) IL PROGRAMMA OPERATIVO





Dall'Alto Commissario al SAeT

II. 1) LA STORIA

- Il decreto legge 112 del 2008, ha soppresso l'Alto Commissario anticorruzione nell'ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica e di riorganizzazione delle strutture amministrative con trasferimento delle funzioni al Dipartimento della Funzione Pubblica (DPCM 2 Ottobre 2008).
- Nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica ha iniziato la sua operatività, il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT):
 - valorizzando l'esperienza fino ad ora maturata;
 - ponendolo al servizio anche del processo di trasparenza già avviato dal Governo;
 - garantendo la necessaria autonomia funzionale.



Dall'Alto Commissario al SAeT

II. 2) LA LOGICA DI INTERVENTO

- Enfasi sulla prevenzione:
 - Logica del dialogo ed ascolto
 - Utilizzo di sistemi di contatto (numero verde, e-mail, segnalazioni, ecc.)
- Enfasi sulla trasparenza come forma di “pressione esterna” dell’opinione pubblica sui comportamenti
- Connessione con la rete internazionale degli organismi che presidiano il tema dell’Anti-corruzione



Dall'Alto Commissario al SAEt

II. 3) I COMPITI

- Indagini conoscitive all'interno della p.a. in settori specifici (sanità, appalti, sistema degli acquisti, etc.)
- Analisi e studi su adeguatezza e congruità del quadro normativo e delle prassi
- Emanazione linee guida alle PA (standard, adozione alle programmi di internal auditing, di codici etici, numeri verdi, etc.)
- Monitoraggio procedure di spesa e dei tempi di pagamento
- Collaborazione tecnologica con il CNIPA finalizzata alla interconnessione di tutti i dati che confluiscono nella struttura
- Collaborazione internazionale con i paritetici organismi impegnati nella lotta alla corruzione
- Rappresentanza presso organizzazioni internazionali di settore espressamente competenti in materia di trasparenza e corruzione



Dall'Alto Commissario al SAEt

II. 4) IL MODELLO OPERATIVO

- Una struttura operativa, snella e marcatamente tecnica, che combina capacità e professionalità diversificate e complementari.
- Un centro (HUB), che catalizza e coordina il lavoro svolto da altri soggetti pubblici (SPOKE) istituzionalmente competenti in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.
- Una struttura che :
 - supporti concretamente l'azione delle Pubbliche Amministrazioni impegnate a contrastare questo fenomeno che drena risorse e mortifica il PIL;
 - crei e consolidi un nostro presidio credibile ed in linea con le principali convenzioni internazionali in materia.

EXECUTIVE SUMMARY

Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)

Il SAeT, il Servizio Anticorruzione e Trasparenza inizia la sua operatività il 2 ottobre 2008, a seguito del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo che il 25 giugno del 2008 era stato soppresso l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione, creato nel 2003. L'atto formale di soppressione avviene con l'art. 68, comma 6, lettera a) del Decreto Legge n.112 recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

Il SAeT diviene operativo i primi giorni di ottobre 2008 e a quattro mesi dalla sua creazione e collocazione nel Dipartimento della Funzione Pubblica presenta il suo primo rapporto al Parlamento.

Obiettivo del rapporto

Il presente rapporto è scritto tutto al gerundio ed in parte al futuro.

Il passato, che il SAeT ha dietro le spalle, infatti, è stato appena sufficiente per una ricognizione delle cose da fare, osservando anche le strutture equivalenti negli altri paesi. Inoltre è stato necessario mettere mano all'assetto organizzativo, recuperando i fili di una rete di competenze per lo più esterne alla struttura. Infine, si è dovuta valutare l'eredità lasciata dall'Alto Commissario ed individuare i nuovi compiti assegnati, desumibili dalla nuova denominazione del servizio che richiama i concetti di anticorruzione e trasparenza. Intorno alla parola trasparenza, di cui nella prima parte del rapporto si recupera l'evoluzione storica e normativa, orbitano altri concetti importanti come quello di integrità ed etica pubblica che spostano inevitabilmente l'enfasi dell'attività dalla repressione -che l'espressione Alto Commissario evocava - alla prevenzione del fenomeno corruzione che la parola trasparenza certamente richiama.

La "trasparenza è l'antidotto della corruzione" e "prevenire è meglio che reprimere" perché costa meno in termini sia economici che sociali.

Il presente rapporto al Parlamento, pertanto, costituisce una sorta di “manifesto in itinere” della lotta alla corruzione ed dello sviluppo della trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni sul quale confrontarsi con la classe politica e con l’opinione pubblica. Il rapporto può essere l’occasione per proporre iniziative ed azioni in un momento assai delicato per il paese, travolto per l’ennesima volta da notizie legate a fenomeni di corruzione o presunti tali. Gli scandali mediatici, però, rischiano di richiamare l’attenzione e creare indignazione per tempi sempre più brevi, creando “un effetto assuefazione” che certamente non giova al livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni in un momento di crisi economica profonda dove invece le istituzioni giocano anche un ruolo di sicurezza psicologica fondamentale.

Questo, quindi, più che un rapporto, vuol essere un momento di confronto, una proposta, un “contratto sociale” sull’impostazione che fin dalle prime mosse si intende dare all’attività di contrasto alla corruzione.

Il contenuto del rapporto

Il rapporto si articola in tre parti.

Nella prima si propone una definizione teorica del concetto di trasparenza e di corruzione. Due parole apparentemente semplici da pronunciare, più difficili da declinare.

Si tenta poi di misurare il fenomeno delle “corruzione scoperta” attraverso una rielaborazione dei dati forniti dal Ministero dell’Interno. Si passa in seguito alla rilevazione della corruzione come “fenomeno percepito” sia dall’opinione pubblica, sia da esperti internazionali sia all’interno delle stesse amministrazioni pubbliche. A tal fine, si recuperano i risultati emersi da ricerche promosse nel passato per fini diversi e prodotte da centri di ricerca e da organismi internazionali tra cui *Transparency International*.

Negli anni 2004- 2008 la “corruzione scoperta” (misurata dalle denunce di reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento) presenta una stabilità di fondo: circa 3000 reati all’anno, in leggera flessione nell’ultimo biennio. La tipologia di denuncia di reato più consistente (32% del totale) attiene alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis del c.p.). Si tratta di una categoria di reato ascrivibile ai reati contro il patrimonio della P.A. e questo dato fotografa molto probabilmente la crescente attenzione della criminalità organizzata volta a trarre un vantaggio illecito dai finanziamenti pubblici. Se a questa fattispecie si aggiungono i reati per danno all’integrità economica della P.A. compiuto da privati (art. 316-bis e 316-ter) si arriva a contabilizzare il 47% del totale dei reati. Ciò deve far riflettere sull’importanza di introdurre meccanismi di prevenzione e contrasto nell’ambito delle erogazioni pubbliche. La trasparenza deve giocare in questo contesto un ruolo fondamentale.

L'analisi della distribuzione delle denunce di reato per regione evidenzia che:

- tra le prime 5 regioni per numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi compaiono ben 4 regioni del Sud Italia (la Sicilia, la Campania, la Puglia e la Calabria), mentre l'unica regione del Nord è la Lombardia.
- Tra le prime 5 regioni con il più alto tasso di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi per ogni 1.000 dipendenti pubblici si conferma la Calabria, ma compaiono a sorpresa regioni quali il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta, il Molise e la Basilicata.

La conclusione raggiunta è che della corruzione misuriamo solo una parte: la corruzione scoperta e cioè la "punta dell'iceberg" che emerge. Non misuriamo invece la parte più consistente, quella che c'è e che non si vede e non si scopre: l'"iceberg sommerso".

La percezione del rischio di corruzione all'interno delle nostre pubbliche amministrazioni non sembra essere molto alta, mentre è alta la percezione dell'opinione pubblica. La valutazione del rischio - inteso come *risk management* - non fa parte della cultura manageriale del dirigente pubblico. È logico quindi che sia latitante anche la cultura della valutazione del rischio specifico di corruzione. Se non c'è percezione, non c'è valutazione del rischio e non ci possono essere azioni correttive, ma solo azioni repressive "a valle" che non intaccano il fenomeno "a monte". Questa forbice tra percezione dell'opinione pubblica e percezione della dirigenza pubblica è una criticità che va gestita.

Nella seconda parte del rapporto si relaziona sulla attività del SAeT.

In primo luogo sul modello organizzativo adottato: quello dell' *Hub & Spoke*. Una metafora organizzativa che letteralmente significa "mozzo di una ruota" (*Hub*) dal quale partono tanti "raggi" (*spoke*). La logica operativa è stata quella di utilizzare il piccolo nucleo del SAeT, attualmente con scarse risorse tecniche e finanziarie, come "mozzo della ruota" ed attraverso convenzioni ed accordi, mettere a sistema il *knowhow* già esistente in altre strutture prevalentemente pubbliche. Sono i raggi - gli *spoke* - e cioè organizzazioni che, pur avendo altre missioni e funzioni, attraverso l'*hub* vengono interconnesse per sfruttarne tutta la potenzialità in termini di lotta alla corruzione. In tal modo si può ottenere il massimo del valore aggiunto con il minimo costo.

Ciò che si scambia attraverso l'*Hub & Spoke* del SAeT sono conoscenze tecniche ed informazioni, collaborazioni e data base, ricerche e metodologie. Sul piano amministrativo lo strumento utilizzato per "mettere a rete" le varie *intelligence* di altre istituzioni (quali università, centri di ricerca, ministeri, magistratura, forze di polizia, agenzie ed autorità, organismi non profit) è quello tradizionale dei protocolli d'intesa e delle convenzioni. Nel rapporto si dà conto degli accordi stipulati: l'oggetto, i soggetti e le aree di collaborazione.

Nell'illustrare l'attività del SAeT si dà conto anche di quella internazionale sviluppata in forza di accordi e convenzioni internazionali.

Si dà conto inoltre dell'attività di analisi ed elaborazione delle segnalazioni pervenute. L'attività di segnalazione per la verità è molto limitata, dalle 46 segnalazioni pervenute nel 2005 si è passati 186 del 2008; mentre le telefonate nei tre mesi di competenza del SAeT sono state solo 15 che, per la quasi totalità, riguardavano richieste di informazioni piuttosto che segnalazioni di possibili illeciti. Le complessive 449 segnalazioni, in quattro anni, sono ben poca cosa. Questa area andrà opportunamente strutturata e migliorata anche con interventi di sensibilizzazione nei confronti dell'opinione pubblica.

La lotta alla corruzione deve diventare quello che si diceva un tempo per la sicurezza: una "cultura da indossare" sia sul fronte interno delle Pubbliche Amministrazioni sia sul fronte esterno dell'opinione pubblica.

Lo slogan creato quest'anno dalle Nazioni Unite per la giornata mondiale della lotta alla corruzione¹ (*anche il tuo no conta!*) unito ad un poster che mostra cittadini qualunque, uno di noi, che alza un cartellino rosso in segno di richiamo e censura², sono leve concettuali molto efficaci. Esse vanno prese a prestito per una cultura che probabilmente va creata piuttosto che risvegliata.

Occorre perciò cambiare cultura. Non è un invito alla delazione, è un richiamo alla giustizia per togliere le mani delle famose tre scimmiette che non vedono, non sentono e non parlano e dare loro un megafono per denunciare fatti di mal costume. Non si tratta di "fare la spia", ma semplicemente di garantire il rispetto di valori comuni.

La parte terza del rapporto è quella più propositiva e metodologica.

In essa viene illustrato il nuovo modello di lotta alla corruzione che si intende adottare basato sull'analisi del rischio di corruzione, l'introduzione di procedure di controllo e l'individuazione di precise responsabilità organizzative in aggiunta a quelle penali già previste dal codice. Si passano poi in rassegna gli strumenti che il SAeT, attraverso il modello dell'*Hub & Spoke*, metterà a disposizione delle singole amministrazioni nel breve e nel medio termine. Primo tra tutti, un modello per la misurazione e la stima della parte sommersa del fenomeno corruzione. Elemento che non si misura non si gestisce e quindi non si combatte e non si contrasta. Le stime che si fanno sulla corruzione, 50-60 miliardi all'anno, senza un modello scientifico diventano opinioni da prendere come tali ma che, complice a volte la superficialità dei commentatori e dei media, aumenta la confusione ed anestetizza qualsiasi slancio di indignazione e contrasto.

Un altro strumento che SAeT metterà a disposizione di tutte le amministrazioni, probabilmente già entro la fine del 2009, è il modello per valutare il rischio di corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni. Si tratta del primo passo

¹ La Giornata è stata celebrata dal SAeT il 9 dicembre 2008 con un convegno organizzato in collaborazione con Nazioni Unite, *Transparency International* e l'Università di Roma Tor Vergata.

² La metafora peraltro non è stata pienamente compresa e quindi criticata in quei paesi dove le regole del calcio non sono molto conosciute.

per poi introdurre procedure e sistemi di controllo tutti orientati alla prevenzione. Per inciso va detto che l'immagine della copertina di questo rapporto è stata ripresa dalla copertina del modello di valutazione del rischio emesso dalla competente autorità australiana, l'equivalente del manuale emesso dal Ministero del Tesoro del Regno Unito che va sotto il nome di *Orange Book*. Non sappiamo ancora di che colore sarà il nostro manuale, ma i contenuti sono chiari e si sta già lavorando di concerto con le competenti istituzioni che hanno esperienza in materia.

Conclusione

La corruzione è un male vecchio quanto l'uomo. Anche nel più bello dei paradisi terrestri c'è sempre un serpente pronto a corrompere e qualcuno disponibile a farsi corrompere. Il nostro non è un paradiso terrestre e ci sono tremilioni e seicentocinquantamila dipendenti pubblici per la stragrande maggioranza onesti e corretti che per colpa di alcuni vedono rovinare l'immagine del proprio ambiente di lavoro.

L'impatto economico della corruzione è molto alto: una "tassa immorale ed occulta" pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini, che erode e frena lo sviluppo economico. Se sono attendibili le stime di 50-60 miliardi di euro l'anno come costi della corruzione, stiamo parlando di una tassa di circa 1000 euro l'anno a testa, inclusi i neonati. La corruzione ha però un impatto ancora maggiore sul piano dell'immagine, della morale, della fiducia; un costo non monetizzabile che rischia di ostacolare gli investimenti esteri in Italia, di uccidere la fiducia nelle istituzioni e rubare la speranza nel futuro alle generazioni di giovani, cittadini ed imprese.

Tra gli elementi per combattere la corruzione ce ne sono tre più importanti di altri: volontà politica, pressione dell'opinione pubblica e strumenti tecnici per analizzare, valutare e trattare il rischio di corruzione.

Il SAeT, se potrà disporre di adeguate risorse, si candida a gestire la parte tecnica ed individuare, anche in collaborazione con altri soggetti, gli strumenti per risvegliare la pressione e la passione dell'opinione pubblica italiana (quella internazionale è già molto forte). Si renderà necessario, non solo individuare le risorse per promuovere la lotta alla corruzione, ma anche promuovere una riflessione profonda ad ampio raggio. La corruzione passa anche attraverso una rivisitazione del sistema di finanziamento dei partiti, la riaffermazione dei principi dell'integrità e dell'etica pubblica.

PARTE PRIMA

TRASPARENZA E CORRUZIONE TRA DATI E PERCEZIONE

Capitolo

1**TRASPARENZA E CORRUZIONE: DARE UN
SENSO ALLE PAROLE****1.1 Premessa**

Che cosa conosciamo della corruzione in Italia? La risposta è poco, molto poco.

La corruzione è come un “iceberg”. Quello che vediamo è solo la “punta” che emerge sopra il pelo dell’acqua. In altri termini conosciamo le cifre della “corruzione scoperta”: le denunce intese come delitti registrati e numero di persone coinvolte. Non conosciamo le dimensioni dell’iceberg che sta sotto il pelo dell’acqua. Quanto è grande la parte sommersa rispetto a quello che riusciamo ad intravedere?

Fino a quando non disporremo di un modello di stima non saremo in grado di rispondere a questa domanda e chi può offrire un importante contributo in tale senso è solo la ricerca scientifica a carattere interdisciplinare.

Disporre di un modello di stima, infatti, sarà fondamentale in futuro anche per poter misurare la ricaduta delle iniziative – normative, organizzative e culturali – che si andranno a promuovere sia sul fronte della prevenzione che della repressione.

La corruzione è purtroppo un elemento dinamico. Usando una metafora si potrebbe paragonare ad un “cancro” che ha cellule mutanti e tende ad attaccare i punti organizzativi più deboli del sistema. La risposta non può che essere un’attenzione costante alimentata da dati e conoscenze.

Purtroppo anche della “corruzione scoperta” conosciamo molto poco. Come accennato sappiamo solo il numero dei reati (circa 3000 l’anno, praticamente nulla), la tipologia dei reati, il numero delle persone coinvolte e le regioni dove sono stati commessi. Non conosciamo la dimensione economica intesa come costi, sottrazione di risorse, non conosciamo i settori coinvolti, sanità, grandi opere e lavori pubblici, finanziamenti europei, università, ambiente ecc. Non sappiamo neanche le tipologie di aziende pubbliche più esposte al rischio, intese come regioni, enti locali, amministrazioni centrali, enti pubblici economici. Non conosciamo le funzioni aziendali più esposte della PA (ad esempio: ufficio acquisti, concorsi, contabilità, prestazione di servizi, erogazione di fondi, ecc).

Non conosciamo i profili personali dei soggetti coinvolti nel reato: politici, funzionari, dirigenti, semplici impiegati.

Perchè questa situazione? Perchè di fatto il fenomeno corruzione non è stato mai preso in considerazione dal sistema di rilevazione statistica della pubblica amministrazione o, forse, perchè mancava una domanda di cui oggi SAeT è invece portatore. Certamente la lotta alla corruzione non è mai stata di fatto nell'agenda politica di nessun governo e non da oggi. Da sempre.

Come si coniuga la trasparenza con la lotta alla corruzione?

La trasparenza è un antidotto potente alla corruzione. È un alleato strategico e naturale nella lotta alla corruzione. È un elemento formalmente presente da sempre nei nostri ordinamenti ma, nei fatti, succube e vittima dell'auto-referenzialità storica delle pubbliche amministrazioni.

Questo primo capitolo del rapporto ha come obiettivo quello di specificare meglio i concetti di trasparenza e corruzione.

1.2 Il concetto di trasparenza e la sua evoluzione in Italia

La progressiva emersione della trasparenza come principio costituzionale

L'art. 97 della Costituzione dispone che la Pubblica Amministrazione sia organizzata dalla legge, «in modo che ne siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità».

In ragione dell'elasticità che le caratterizza, le nozioni di buon andamento ed imparzialità hanno assunto, nel tempo, diverse accezioni dottrinali e declinazioni legislative e giurisprudenziali. In particolare, la nozione di buon andamento è venuta ad inglobare le dimensioni, distinte ma interrelate, di efficienza, efficacia ed economicità, le famose tre E alle quali si è aggiunta poi la quarta E di etica, nel nostro caso etica pubblica. Un elemento che come si vedrà, ha molto a che fare con la lotta alla corruzione.

Peraltro, con il passare degli anni e l'evolvere della coscienza democratica nella società civile, i principi generali dell'organizzazione e dell'azione della Pubblica Amministrazione sono andati acquisendo contenuti ulteriori, non circoscritti esclusivamente alla dimensione dell'efficienza dell'attività amministrativa, ma comprensivi di dimensioni etiche pregnanti.

E' così emersa l'esigenza di assicurare una maggiore comunicazione e prossimità tra cittadini, società civile e P.A. e garantire, attraverso la conoscibilità della attività amministrativa, il controllo democratico sulla stessa.

Il principio di trasparenza è venuto a configurare un'attualizzazione del principio di pubblicità dell'azione dei poteri pubblici, il quale, pur non esplicitamente codificato nella Carta costituzionale, rappresenta uno dei connotati essenziali dello stato di diritto, ritenuti dal costituente premessi ed acquisiti rispetto al precetto, più puntuale, dell'art. 97 della Costituzione.

Trasparenza, un ideale che viene da lontano

L'ideale della trasparenza era già presente nella agognata "essenzialità" dell'amministrazione secondo il modello di Cavour e Minghetti, da perseguire anche grazie al decentramento regionale che in quella stagione si tentò di adottare.

L'affermazione solo parziale del modello cavouriano determinò, nella seconda metà dell'ottocento, il progressivo sviluppo dell'amministrazione statale secondo strutture disorganiche, aggravato durante il periodo crispino dall'ampliamento delle competenze e dalla specializzazione in aree materiali: ne derivò un'esigenza di coordinamento e di catalogazione di documenti ed informazioni che prese corpo nella creazione, ad opera del R.D. del 10 febbraio 1878, n. 4288, della Direzione generale di statistica del Regno, con competenze anche in ordine alla statistica giudiziaria, e nel R.D. del 25 gennaio 1900, n. 35, recante il Regolamento per gli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali. Il fine perseguito da questi provvedimenti fu, contemporaneamente, l'accrescimento della funzionalità dell'azione amministrativa e la garanzia della certezza pubblica e dell'affidamento generale nei confronti dell'amministrazione statale.

L'età giolittiana comportò il definitivo approdo allo stato amministrativo, caratterizzato anche dall'involuzione del formalismo giuridico nella Pubblica Amministrazione e dallo sviluppo di amministrazioni parallele. E' estremamente significativo che proprio in questi anni, in parallelo con il decollo economico del Paese, si verificarono i primi ed eclatanti episodi di corruzione politica in Italia, primo fra tutti, lo scandalo della Banca Romana. Non a caso, la polemica antiburocratica e la denuncia dell'elefantiasi dell'amministrazione statale presero corpo in quegli anni, trasversalmente alle appartenenze politiche.

Le esigenze della Guerra, prima, ed il Fascismo, poi, avrebbero ulteriormente aggravato l'indirizzo giolittiano.

Per queste ragioni, durante i primi decenni del secolo XX, si registrano iniziative istituzionali e provenienti dal mondo economico volte a rafforzare i controlli sulla amministrazione ed a razionalizzare i suoi rapporti con gli interessi economici: la pubblicazione, a partire dal 1908, del Bollettino delle Aste e forniture, allo scopo di fornire un tasso di pubblicità alle gare bandite dalle amministrazioni; il primo Congresso degli appaltatori italiani, del 1912, in cui emerse l'esigenza di regolazione della normativa nel settore delle forniture e degli appalti; l'istituzione, nel 1920, della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra; la

ristrutturazione del Servizio ispettivo del Ministero dell'Interno, principale veicolo di emersione dei fenomeni corruttivi nelle amministrazioni centrali e periferiche.

In età repubblicana, l'organizzazione amministrativa fu segnata dal continuismo con il ventennio. Peraltro, nella stagione del centro-sinistra, la programmazione come ideale di buon governo e l'attuazione delle Regioni fecero registrare un'ulteriore complicazione delle strutture e dell'attività amministrativa, e, parallelamente, un ampliamento dei reati di corruzione e degli altri reati contro la Pubblica Amministrazione, come accreditato dalle indagini storiche.

Reagendo allo sviluppo incontrollato della macchina burocratica, il problema della trasparenza, esemplificato nel noto motto della amministrazione "casa di vetro", cominciò a porsi a far data dal "Rapporto Giannini", presentato dal Ministro della Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini al Parlamento il 16 novembre 1979: una lungimirante ed organica espressione del riformismo amministrativo. Ne derivò un fermento politico ed una cospicua attività istituzionale: la Commissione, presieduta da Mario Nigro, sul procedimento amministrativo elaborò un testo di legge che sarebbe poi confluito, salvo parziali modifiche, nella legge 241 del 1990, in cui, anche sulla scia dell'emersione del principio di trasparenza nei Trattati istitutivi delle Comunità europee e facendo propri gli insegnamenti derivanti dalla comparazione con i modelli normativi francese e statunitense, faceva la propria comparsa in termini giuridici il principio della trasparenza.

Le riforme dell'ordinamento amministrativo intraprese a partire dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, hanno perseguito questo fine attraverso lo sviluppo del principio di pubblicità dell'azione amministrativa (art. 1 l. 7 agosto 1990, n. 241), che ha consentito un primo svolgimento della «trasparenza» della P.A. La successiva legge 11 febbraio 2005, n. 15, ha poi incluso la nozione di trasparenza tra i principi generali dell'azione amministrativa, integrandola nell'elencazione di cui all'art. 1, ed ha apportato cospicue modifiche alla normativa previgente sul diritto di accesso. Il successivo D.P.R. n. 184 del 2006 ha dato svolgimento regolamentare alla novella legislativa.

La trasparenza amministrativa ed i suoi limiti

Ad oggi, il percorso verso la specificazione di una valenza giuridica della trasparenza nell'organizzazione della P.A. ha trovato un campo di applicazione relativamente circoscritto: esso è stato confinato al pur rilevante ambito della conoscibilità del procedimento, ed ha dato luogo all'emersione di un diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22 l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dalla l. n. 11 febbraio 2005, n. 15): un diritto che ha pregevolmente ridotto il novero dell'attività amministrativa soggetta al vincolo della segretezza ed ha consentito una più adeguata partecipazione dei privati nei procedimenti amministrativi che riguardano i loro interessi.

Esso costituisce il perno del principio di trasparenza anche nella normativa europea: l'art. 42 della Carta di Nizza è dedicato al diritto di accesso, ancorandolo al valore della trasparenza.

Tuttavia, il riconoscimento di un diritto di accesso non è sufficiente a consentire quella conoscenza diffusa e pubblica la cui finalità primaria è il controllo democratico e la conoscibilità della P.A., ma da cui consegue anche una maggiore *accountability* dell'amministrazione, l'accrescimento dei tassi di efficacia, efficienza ed imparzialità dell'azione amministrativa, ed una maggiore fiducia dei cittadini nella P.A.

Inoltre, l'interpretazione che è stata conferita al diritto di accesso ne ha determinato un'involuzione rispetto all'esigenza di assicurare una generale pubblicità dell'attività amministrativa, mentre sono prevalse nei bilanciamenti giurisprudenziali le ragioni della *privacy* dei soggetti coinvolti nel procedimento, un'accezione stretta dell'interesse ad accedere ai documenti, nonché le stesse esigenze di funzionalità della P.A. La stessa novella legislativa del 2005, tesa anche a fronteggiare tali contraddizioni ed a ridimensionare il contenzioso giurisdizionale sull'accesso mediante la ristrutturazione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, cui sono conferite anche funzioni di composizione del contenzioso tra privati e Pubblica Amministrazione, ha raggiunto solo in parte gli scopi che si era prefissata.

In una recente sentenza (n. 2314 dell'11 maggio 2007), il Consiglio di Stato ha affermato la legittimità di un'interpretazione restrittiva del diritto di accesso, esteso ai soli soggetti coinvolti nel procedimento, al fine di garantire «l'interesse dell'amministrazione a non subire eccessivi intralci nella propria attività gestoria». La stessa Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 372 del 2004, dovendo stabilire la legittimità di una norma statutaria regionale sul diritto di accesso, ne ha affermato la validità solo all'interno dei paletti rappresentati dal diritto alla riservatezza dei soggetti coinvolti.

Comunicazione, informatizzazione e trasparenza amministrativa

Sotto il profilo organizzativo, un importante contributo all'ampliamento della trasparenza della P.A. è venuto dagli impulsi verso l'informatizzazione e la digitalizzazione della stessa. In particolare, il Codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82) pone l'Italia in una posizione di avanguardia nell'uso delle nuove tecnologie nei rapporti tra privati e P.A. e risponde ad un impegno di vastissima portata, coordinato dall'allora Ministro per l'innovazione e le tecnologie attraverso le competenze tecniche del CNIPA. Il piano industriale per l'innovazione, presentato il 2 ottobre 2008 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, si pone nel solco di questo atto normativo, implementandolo nelle parti che necessitano di svolgimenti normativi e tecnici e rivedendone talune criticità.

Il Codice, peraltro, ha implementato e reso doverosa la presenza delle istituzioni pubbliche in rete, dando effettività alle previsioni di principio contenute nella l. n. 150 del 2000, in tema di comunicazione pubblica, che ha accresciuto la capacità delle strutture della P.A. di rendere conoscibile la propria organizzazione e la propria attività, mediante lo sviluppo di strumenti di pubblicità istituzionale.

Il nuovo percorso: trasparenza e lotta alla corruzione

Fino ad oggi, nonostante l'enfasi acquisita dal principio di trasparenza nell'ordinamento amministrativo, è mancato uno svolgimento legislativo nel senso del perseguimento di una strutturazione dell'apparato amministrativo finalizzata alla prevenzione delle numerose ed eterogenee forme di illiceità che possono caratterizzarne l'azione, sviarne gli scopi e le funzioni, decurtarne il patrimonio e l'efficienza funzionale. Non a caso, con la legge 26 aprile 1990, n. 86 – la cui approvazione è avvenuta pressoché in parallelo alla già citata legge 241 del 1990 – il Parlamento preferì affidare la tutela dell'interesse collettivo alla legalità alla prevenzione, ovvero all'individuazione di prassi amministrative e modelli organizzativi capaci di combattere strutturalmente il riprodursi dei fenomeni corruttivi.

Al contrario, la strettissima relazione tra un'organizzazione amministrativa conformata al principio di trasparenza e prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi nella Pubblica Amministrazione è comprovata negli scritti più approfonditi sul tema e trova importanti riscontri tanto nel "Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione", presieduto da Sabino Cassese, presentato alla Camera dei deputati il 23 ottobre 1996, quanto nella Relazione della Commissione sulle disfunzioni e gli illeciti nella Pubblica Amministrazione, presieduta da Gustavo Minervini, istituita dal Ministero della Funzione Pubblica, presentata al Governo il 29 settembre 1997.

L'istituzione del SAeT intende rispondere a queste sollecitazioni. Essa è infatti preordinata al monitoraggio dello sviluppo del principio di trasparenza nella P.A. allo scopo di valutarne gli esiti in ordine alla prevenzione ed alla lotta alle forme di illecito interno, anche con riferimento all'analisi dei modelli stranieri e delle politiche europee, ed alla predisposizione di un piano annuale nazionale per la trasparenza. Sulla base degli esposti e delle segnalazioni che pervengono all'istituto, nonché delle iniziative di studio che esso istruisce autonomamente, il SAeT si propone di osservare i principali fenomeni, comuni a diverse amministrazioni, di ostacolo allo sviluppo del principio di trasparenza e di riproduzione di forme di illecito interno, allo scopo di rilevare le principali criticità nell'ordinamento amministrativo vigente e di prospettare al Dipartimento della Funzione Pubblica le opportune revisioni a livello di normazione, di organizzazione degli uffici, di prassi amministrative.

Tale attività di coordinamento e monitoraggio risponde alla considerazione che la politica pubblica della trasparenza attraversa tutte le amministrazioni in tutti gli enti

pubblici territoriali che compongono la Repubblica, ma richiede un coordinamento nazionale se la si vuole utilizzare come strumento di lotta, antidoto, alla corruzione.

La trasparenza una delle cifre di questo governo

Il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'intero Ministero, nell'ambito del quale il SAeT è inserito, ha giocato, fin dai primi interventi, la carta del coinvolgimento dell'opinione pubblica creando una pressione sui risultati delle pubbliche amministrazioni che non ha precedenti nella storia della PA italiana.

Per la prima volta la riforma della PA è nelle "agende" e nelle "chiacchiere" dei dipendenti pubblici e dei dipendenti privati, dei cittadini e delle imprese, della politica e delle strutture. In questo modo l'opinione pubblica contribuisce al cambiamento proprio con la pressione sui risultati che è in grado di esercitare. Da qui la valenza della trasparenza intesa, però, in un'accezione diversa: il processo di trasparenza e comunicazione non significa solo che la PA "si giustifica" nei confronti dell'opinione pubblica su "che cosa fa" e su "come lo fa", ma adotta "una strategia di ascolto" che dalle "critiche" della stessa opinione pubblica individua gli spunti per il miglioramento dell'organizzazione.

E' in questo senso che la trasparenza gioca un ruolo centrale nella lotta alla corruzione. Si vuole creare una pressione sui comportamenti etici – e cioè quelli non richiesti per norma – che contribuiscono a costruire i pilastri del concetto di integrità del dipendente pubblico. Si tratta di veri e propri "anticorpi" alla corruzione.

Spesso le pubbliche amministrazioni hanno livelli di risposta, intesi come comportamenti, differenti a seconda di situazioni, settori e procedimenti. Una concessione, la composizione di una commissione di concorso, l'erogazione di un servizio, i tempi di liquidazione di una pensione, la lista di attesa per un'analisi in un ospedale, i tempi medi degli esami di un corso di laurea; sono tutti elementi che se presentano tempi di risposta differenti possono nascondere inefficienza, scarsa produttività o magari anche "eccessiva produttività" alimentata da fenomeni di corruzione. Rendere noti questi tempi significa consentire al cittadino un confronto, permettere un controllo sociale sui comportamenti che costituiscono l'antidoto della corruzione.

La corruzione si contrasta con il controllo sociale, ma perché questo si realizzi servono due condizioni: senso civico dei cittadini e trasparenza. Se sul primo servono tempi lunghi ed investimenti intangibili quali interventi di formazione e sensibilizzazione per creare una nuova coscienza sociale; per la trasparenza è più semplice, è un fatto tecnico, un aspetto procedurale realizzabile con le idee ed il contributo di tutti.

E' chiaro che il problema che si pone è che cosa deve essere reso trasparente perché si realizzi quel controllo sociale auspicato per combattere la corruzione. La storia potrà insegnare molto. Per ora l'importante è iniziare, raccogliendo suggerimenti, inseguendo intuizioni, imparando dalla cronaca e ponendosi

sempre la domanda: quale atteggiamento di trasparenza avrebbe potuto evitare o rendere più difficile l'episodio di corruzione che si è consumato? I dati registrati e le statistiche raccolte sul fenomeno "corruzione scoperta" debbono essere trasformati in informazioni, prima, ed in patrimonio di conoscenza, poi.

La prevenzione della corruzione legata al livello di trasparenza deve entrare nel patrimonio organizzativo di ogni singola unità che opera nell'ambito della pubblica amministrazione italiana. A tal fine occorre mettere in condizione il dirigente ed il funzionario responsabile di una pubblica amministrazione di analizzare il rischio di corruzione legato alla mancanza di trasparenza e, quindi, attivare tutte le iniziative del caso.

1.3 La definizione di corruzione³

La tutela del bene costituzionale "buon andamento della P.A." non è perseguita solo mediante la legislazione sull'organizzazione della P.A., ma anche mediante lo strumento della repressione penale.

Tramite il vasto arsenale di reati contro la P.A. commessi da privati o da pubblici ufficiali – previsti principalmente dai Capi I e II del Titolo II del Libro Secondo del Codice Penale –, la nozione generica di «corruzione» assume diverse sfaccettature e qualificazioni giuridiche. Non tutte le fattispecie penali comprese nei Capi in esame, peraltro, sono rilevanti ai fini dell'attività del SAeT. All'interno di queste vanno infatti selezionate le sole ipotesi di reato la cui commissione implica un danno rivolto anzitutto all'integrità del patrimonio della P.A., dei suoi beni o dei suoi mezzi aventi valore economico, a prescindere dalla circostanza che la commissione di questi reati determini costi sociali che si propagano ben al di là della sola dimensione economica.

Buona parte della normativa in esame, peraltro, ha subito modificazioni ed integrazioni ad opera della consistente riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione, di cui alla legge 26 aprile 1990, n. 86.

Senza alcuna pretesa di completezza, si propone qui di seguito una ricostruzione sommaria del disegno normativo vigente:

- Emergono anzitutto i reati di peculato, che si caratterizzano per avere ad oggetto condotte messe in atto da pubblici ufficiali di appropriazione

³ Nota bibliografica essenziale: Giannini, *Certezza pubblica*, in Enc. dir. (Milano 1960); Cazzola, *Della corruzione, fisiologia e patologia di un sistema politico* (Bologna 1988); Meloncelli, *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in Enc. dir. (Milano 1988); Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* (Bologna 1996); Melis (cur.), *Etica pubblica e amministrazione* (Napoli 1997); Rimoli-Salerno, *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza* (Roma 2006); Hood-Heald, *Transparency. The Key to Better Government?* (Oxford 2006); Quaranta (cur.), *Il Codice della Pubblica amministrazione digitale. Commento ragionato* (Napoli 2006); Arena, *Trasparenza amministrativa*, in Diz. dir. pubbl., VI, dir. da Cassese (Milano 2006); Merloni (cur.), *La trasparenza amministrativa* (Milano 2008).

- indebita di beni e mezzi aventi valore economico della P.A.: il peculato (art. 314 c.p.) ed il peculato mediate profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.).
- Rilevano poi i reati di concussione e corruzione: il reato di concussione (art. 317 c.p.) si determina nel momento in cui un pubblico ufficiale, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente a sé o ad un terzo denaro o altra utilità. Il reato di corruzione differisce da quello di concussione perché necessita di un concorso tra privato corruttore e pubblico ufficiale corrotto, ambedue autori di una condotta identica e speculare, concernente un accordo finalizzato al mercimonio dell'attività funzionale della Pubblica Amministrazione. Va tuttavia segnalato come, nella giurisprudenza più recente, le due figure di reato vadano soggette a fenomeni di omogeneizzazione e reciproco appiattimento. La corruzione, peraltro, è a sua volta articolata in una pluralità di figure: la corruzione in atti d'ufficio (art. 318 c.p.); la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.). Un'ipotesi specifica è quella della corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.), E' prevista poi la figura della corruzione di incaricato di pubblico servizio (art. 320 c.p.), al fine di ridimensionare, nel caso di specie, il trattamento sanzionatorio. A completare il novero dei reati di corruzione in senso stretto sta poi l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), che mira a punire pubblici ufficiali o privati che abbiano sollecitato altri a commettere il reato di corruzione, nell'ipotesi in cui la corruzione non sia poi venuta in essere.
- Il ruolo sempre maggiore che vanno acquisendo i finanziamenti comunitari in numerosi settori della vita economica degli Stati membri ha spinto il legislatore ad estendere le ipotesi di reato fin qui elencate anche alla tutela degli organi delle Comunità europee. Così, l'art. 3, comma 1, legge 29 settembre 2000, n. 300, che ha introdotto nel Codice il reato di peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-bis c.p.).
- Il reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) appare, nella sua attuale configurazione normativa, come una fattispecie residuale, destinata a comprendere ipotesi di condotte illecite poste in essere dal pubblico ufficiale non rientranti nella condotte tipizzate negli articoli precedenti: a seguito della già citata riforma legislativa del 1990, sono infatti state ridimensionate le c.d. fattispecie a formula aperta, che avevano consentito un'ampia ingerenza del giudiziario nell'attività amministrativa. Il reato di abuso di ufficio è, nel sistema vigente, la figura cui ricondurre in via residuale l'illiceità delle condotte del pubblico ufficiale connotate da abusività e determinanti un ingiusto vantaggio patrimoniale per sé o per altri o un danno ingiusto ad altri. Il rilievo di questa ipotesi di reato sta in ciò, che essa delimita l'area dell'illecito penale da quella del mero illecito amministrativo: il reato in parola è infatti concretato dalla compresenza della violazione di legge e del vantaggio patrimoniale che ne consegue. Va poi considerato che la più volte citata legge 26 aprile 1990, n. 86, ha anche operato l'abrogazione delle fattispecie di malversazione a danno dei privati ed interesse privato in atti d'ufficio.

- Quando il danno all'integrità economica della P.A. è compiuto da privati, le condotte penalmente rilevanti possono essere molteplici: il codice penale considera innanzitutto i reati di malversazione a danno dello Stato (art. 316-*bis* c.p.), riferita a coloro che abbiano arrecato un danno alla P.A. determinando una elusione del vincolo di destinazione di erogazioni provenienti da un organo della P.A. o delle Comunità europee, verso finalità diverse da quelle al cui soddisfacimento erano destinati; e l'indebita percezione di erogazione a danno dello Stato (art. 316-*ter* c.p.), introdotto con legge 29 settembre 2000, n. 300, che presenta natura residuale e marginale rispetto alle ipotesi precedentemente ricostruite ed al reato di truffa ai danni dello Stato, di cui all'art. 640 c.p.
- Rilevano poi il reato di turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.), che punisce qualsiasi condotta che arrechi turbamento al corretto svolgimento delle gare preordinate alla commissione di opere, servizi, forniture per la P.A. o per conto di essa; il reato di astensione dagli incanti (art. 354 c.p.) riconduce all'area dell'illecito penale anche un'eventuale condotta omissiva, consistente nella mancata partecipazione ad una gara, comunque turbatrice della regolarità del procedimento in quanto determinata da accordi o promesse produttrici di una qualsiasi utilità. Riferibili solamente ai fornitori o ai sub-fornitori della P.A. sono i due reati di inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355 c.p.), e di frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.).
- Alla categoria dei reati contro il patrimonio della P.A. vanno ascritti infine i reati di truffa aggravata ai danni dello Stato (art. 640, co. 2, n. 1, c.p.), ed il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche art. (640-*bis*), introdotto dall'articolo 22 della legge 19 marzo 1990 n. 55, ed esteso anche alle ipotesi di truffa alle Comunità europee, che rispetto all'ipotesi precedente presenta carattere di specialità.

Tutti i reati sopra elencati vanno annoverati all'interno della categoria dei reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento. Pertanto, essi rappresentano l'oggetto specifico della mappatura e della raccolta di dati ed informazioni presentate in questo Rapporto, delimitandone altresì il campo d'analisi⁴. La scelta di includere in questa area non solo i tradizionali reati dei pubblici ufficiali contro la P.A., ma anche i principali e più gravi reati dei privati contro l'integrità economica della P.A., se amplia la finalità istituzionale del SAeT, consente altresì un'analisi più approfondita di fenomeni che sovente si presentano tra loro interrelati, e discende dalla premessa, che fa da sfondo a questo rapporto, che i fenomeni corruttivi vadano considerati come fenomeno sociale e culturale prima ancora che come mera fattispecie di reato, e debbano pertanto essere prevenuti e combattuti attraverso la diffusione di un'adeguata etica pubblica.

⁴ Sono stati esclusi dai reati rilevanti per l'attività del Saet, analizzati in questo Rapporto, i reati tributari di cui al d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, i quali, pur condividendo con i reati qui considerati la medesima natura di lesività dell'integrità economica della P.A., presentano un minor grado di interrelazione con il buon andamento della P.A. e la qualità della sua organizzazione e dei suoi sistemi di controllo interno.

Capitolo

2**LE CIFRE DELLA “CORRUZIONE
SCOPERTA”****2.1 Premessa**

Il SAeT fin dalle sue prime mosse ha dovuto affrontare il problema dei dati e delle rilevazioni statistiche. Non è stato facile orientarsi. In questo capitolo del Rapporto è stato condensato il frutto dello sforzo di individuazione delle fonti esistenti e di analisi dei dati ivi reperibili. Ne emerge un quadro certamente parziale, ma comunque non privo di indicazioni utili. In futuro, contando sull'attivazione di convenzioni ed accordi con centri di ricerca, si potrà certamente migliorare la qualità e la quantità dei dati e di conseguenza le considerazioni che su di essi si propongono.

2.2 Le fonti dei dati ed i limiti del sistema di rilevazione utilizzato

La fonte principale e la più attendibile, anche se parziale, della “corruzione scoperta” è costituita dal sistema SDI, sistema di indagine, del Ministero dell'Interno, entrato a regime nel 2004. Tale sistema è alimentato da tutte le denunce presentate presso la totalità degli uffici di polizia giudiziaria: Carabinieri e Polizia, Direzione Investigativa Antimafia (DIA), Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato, corpi di polizia locali e capitanerie di porto. Il sistema di cui dispone il Ministero dell'Interno, e sul quale il SAeT si appoggia, grazie alla collaborazione con gli uffici competenti, si basa su un sistema unico di caricamento dei dati relativi ai vari reati, corruzione inclusa, attraverso un'unica maschera che contiene alcuni campi utili ovviamente alle esigenze operative delle Forze di Polizia.

I dati raccolti ed elaborati in tempo reale dallo SDI hanno un sistema di convalida molto efficiente. Questo rende lo SDI un sistema di rilevazione tempestivo anche per i dati relativi alla delittuosità specificamente connessa ai fenomeni corruttivi.

Purtroppo lo SDI non cattura le diverse dimensioni della “corruzione scoperta”, ma solo quella parte del fenomeno che si traduce in denuncia alle forze di polizia. Esistono poi altre fonti che non confluiscono allo SDI che sono le fattispecie

rilevate dalla Corte dei conti che non vengono denunciate alla polizia giudiziaria. Esistono inoltre i reati perseguiti per iniziativa diretta dell'autorità giudiziaria (che solo in parte sono anche compresi nella rilevazione SDI). Esistono poi le statistiche criminali del Ministero della Giustizia ed i dati delle autorità ed agenzie che vigilano sulle attività pubbliche di interesse strategico (come ad esempio l'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici). Ci sono infine delle rielaborazioni assai interessanti della Guardia di Finanza (basate su una parte dei dati presenti nello SDI) che possono essere prese in considerazione per meglio capire il fenomeno, ma non per quantificarlo.

Il problema principale connesso all'utilizzo di fonti di dati diverse dallo SDI è che esse riguardano fasi diverse del procedimento (denuncia/ sentenza/ patteggiamento). Si tratta di *data base* non sempre allineati temporalmente: qualcuno registra un ritardo di qualche anno, altri di qualche mese. Certamente i dati non si possono cumulare, sia perchè non omogenei, sia perchè si rischia di contarli più di una volta.

Come sempre capita, quando le informazioni sono molte, ma poco omogenee, si rischia di non disporre di alcuna informazione. E' quello che gli informatici chiamano "effetto rumore" o "effetto silenzio" quando, di fronte ad una mole enorme di dati non ordinati, si prova ad interrogare un *data base*: è alto il rischio che i dati rimangano tali senza trasformarsi in informazioni e conoscenza.

Fortunatamente non è il nostro caso. Abbiamo un *data base* della "corruzione scoperta" – lo SDI – che pur con le limitazioni espresse è comunque una solida base informativa sulla quale proporre dei ragionamenti.

Quella che qui si propone nei paragrafi seguenti è una lettura basata sui soli dati SDI.

2.3 L'arco temporale preso in considerazione(2004-2008)

Le ultime statistiche in materia di corruzione fornite dall'Alto Commissario, la cosiddetta "mappatura", si riferiscono al periodo 2004-2006. Anche la relazione conclusiva dell'Alto Commissario del 22 luglio 2008 non presentava dati a riguardo, ma sottolineava giustamente la prudenza con la quale i dati debbono essere presi in considerazione.

Il SAeT, in una staffetta ideale con l'Alto Commissario, ha provato a raccogliere il testimone ed ha preso in considerazione il periodo 2004-2008. Le elaborazioni proposte in questo rapporto sono però originali sia in termini di ampiezza della mappatura (sono state incluse fattispecie non presenti nelle precedenti analisi) sia in termini di metodologia di analisi e rappresentazione delle informazioni. Tutto ciò è stato possibile anche grazie alla preziosa collaborazione dei responsabili dello SDI del Ministero dell'Interno che hanno garantito la necessaria omogeneità dei dati nella elaborazione dei trend temporali.

Con riferimento all'anno 2008, va precisato che i dati utilizzati sono stati forniti dallo SDI fino al settembre 2008; pertanto, ai fini di favorire una comparazione, si è provveduto ad effettuare una stima al 31 dicembre 2008.

Nel complesso l'analisi effettuata ha voluto coprire il *gap* informativo che si era prodotto per effetto della mancata pubblicazione da parte dell'Alto Commissario di elaborazioni specifiche a partire dall'anno 2006.

2.4 Gli elementi emersi

a) Il numero delle denunce di reato e le persone coinvolte

Il trend aggregato delle denunce di reato che sono riconducibili al fenomeno corruttivo⁵ nel periodo considerato assume l'andamento illustrato nella Tab. 1.1 e nella Fig. 1.1.

Tabella 1.1: Denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo

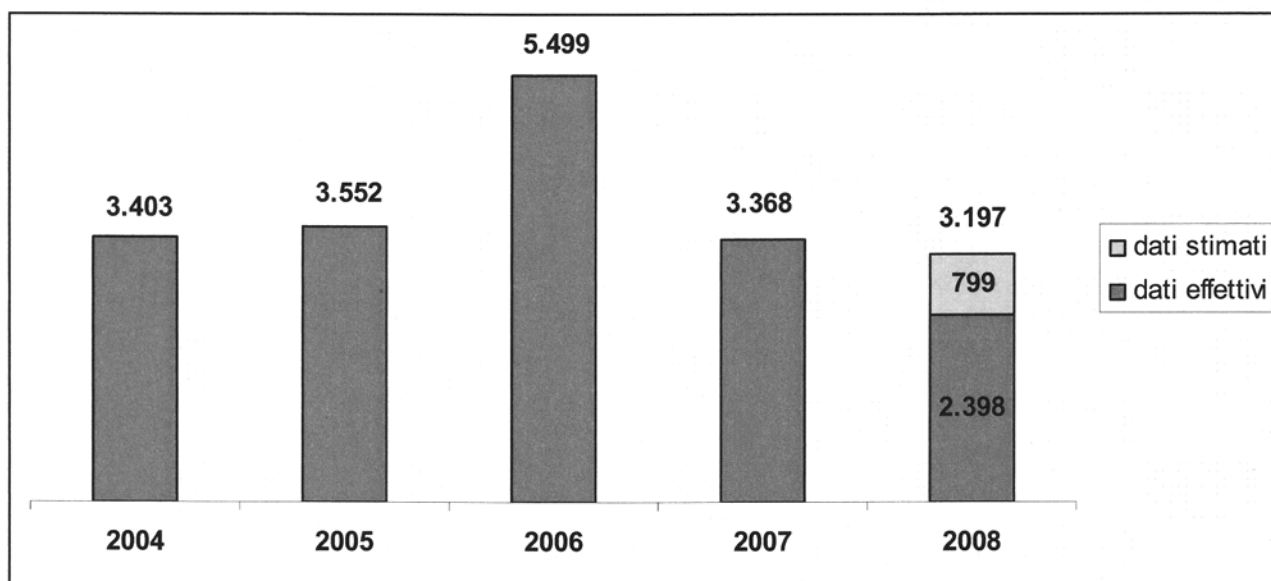
(dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)*

	2004		2005		2006		2007		2008*	
Delitti registrati	3.403		3.552		5.499		3.368		3.197	
Persone denunciate	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	2.774	9.708	2.914	10.611	5.634	14.342	3.516	10.844	2.423	8.423
	12.482		13.525		19.976		14.360		10.846	

(*) nota: i dati del 2008 sono dati operativi non consolidati e sono stimati per il solo ultimo trimestre.

⁵ Nel capitolo 1, par. 1.3 del presente Rapporto, sono state espresse le motivazioni per le quali è opportuno circoscrivere l'attenzione sulle ipotesi di reato la cui commissione implica un danno rivolto all'integrità del patrimonio della P.A., dei suoi beni o dei suoi mezzi aventi valore economico. Pertanto sono stati considerati nell'analisi le seguenti ipotesi di reato disciplinate dal codice penale: art. 323 (abuso di ufficio); art. 354 (astensione dagli incanti); art. 317 (concussione); art. 320 (corruzione di una persona incaricata di un pubblico servizio); art. 319-ter (corruzione in atti giudiziari); art. 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); art. 318 (corruzione per un atto d'ufficio); art. 356 (frode nelle pubbliche forniture); art. 355 (inadempimento di contratti di pubbliche forniture); art. 316-ter (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato); art. 322 (istigazione alla corruzione); art. 316-bis (malversazione a danno dello Stato); art. 314 (peculato); art. 322-bis (peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità Europee e di funzionari delle Comunità Europee e di Stati esteri); art. 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui); art. 640-bis (truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche); art. 353 (turbata libertà degli incanti).

**Figura 1.1: Trend delle denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo
(dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)***



* i dati del 2008 sono dati operativi non consolidati e sono stimati per il solo ultimo trimestre

Nel periodo 2004 -2008, le denunce complessive di reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento, si sono mantenute costanti, fatta eccezione per una impennata nel 2006.

Occorre effettuare due osservazioni sui dati riportati nella Tab. 1.1 e nella Fig. 1.1:

- La corruzione ed i reati contro la PA sono un “settore criminale” che non ha subito particolari trasformazioni sotto il profilo quantitativo. Questo spiega la relativa stabilità della dimensione complessiva di quella che potrebbe essere definita come “corruzione scoperta”. Tuttavia questo dato non va interpretato necessariamente in termini positivi. Infatti, va ricordato che la corruzione “scoperta” è solo una componente del fenomeno complessivo cui deve aggiungersi la corruzione “sommersa”. Questa ultima dipende dalla propensione dei cittadini a denunciare il reato in esame che, come è noto, è un tipico reato sommerso. In altri termini sarebbe possibile che una sostanziale costanza nel numero dei delitti denunciati sia il frutto di un aumento dei reati associato ad una minore propensione a denunciarli. È con queste cautele che i dati riportati vanno interpretati.
- La sostanziale costanza in termini quantitativi (ad eccezione dell'anno 2006) cela in realtà alcune significative modificazioni sotto il profilo qualitativo. In particolare merita di essere evidenziato il dato relativo alla crescita dei reati legati all'Art 316-ter (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato) e soprattutto all'Art. 640-bis (truffa per il

conseguimento di erogazioni pubbliche). Questa tipologia di reati è all'origine dell'impennata dei reati registrata nel 2006 (si veda la Fig. 1.1). Tali reati hanno un forte impatto nei confronti dello Stato e determinano un danno rilevante al bilancio pubblico, dal momento che implicano una deviazione di finanziamenti pubblici dai canali e dai destinatari ai quali dovrebbero essere indirizzati. Il fenomeno è probabilmente interpretabile come effetto della crescente attenzione che le organizzazioni criminali stanno rivolgendo alla captazione di finanziamenti pubblici (comunitari, statali, regionali). Occorre predisporre pertanto delle analisi approfondite su questo ambito ed adottare delle azioni mirate di prevenzione e contrasto.

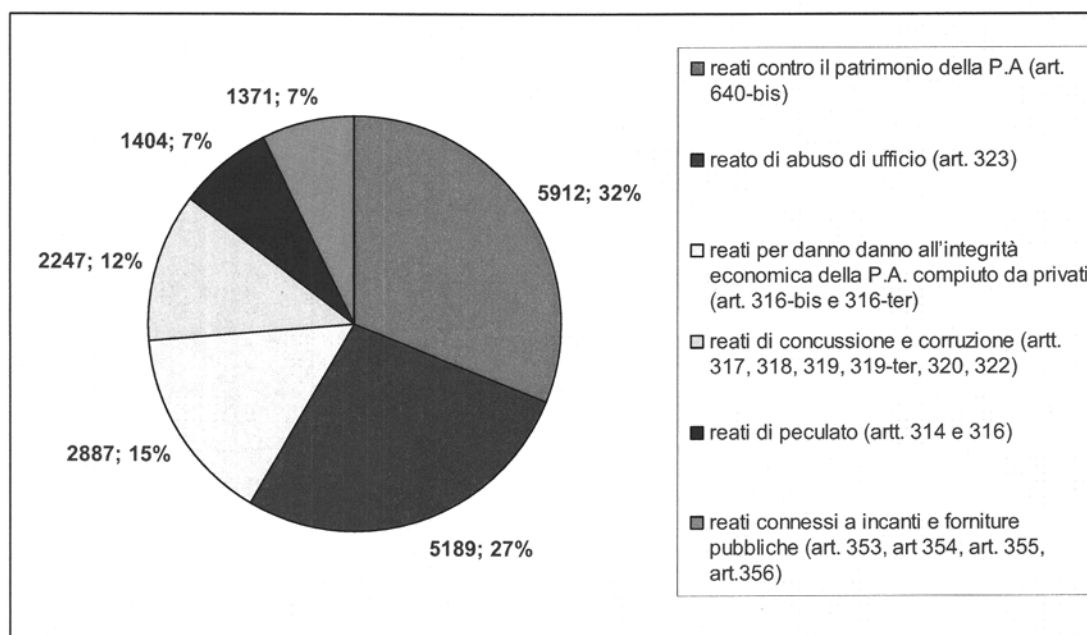
b) Le tipologie più frequenti di denunce di reato

Le tipologie più frequenti di denunce di reato sono riportate nella Tab. 1.2 e sintetizzate nella Fig. 1.2.

**Tabella 1.2: Le tipologie più frequenti di denunce di reato
(in ordine decrescente, anni 2004-2008)***

Art.	Reato	Frequenza	Percentuale
640-BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	5912	31,08
323	ABUSO DI UFFICIO	5189	27,28
316-TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	2663	14
314	PECULATO	1326	6,97
322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	962	5,06
353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	602	3,17
317	CONCUSSIONE	593	3,12
319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	505	2,66
356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	467	2,46
355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	269	1,41
316-BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	224	1,18
318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	91	0,48
316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	78	0,4
320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	60	0,32
319-TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	36	0,19
354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	33	0,17
322-BIS	PECULATO, CONCUSSIONE, CORRUZIONE E ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE DI MEMBRI DEGLI ORGANI DELLE COMUNITÀ EUROPEE E DI FUNZIONARI DELLE C.E. DI STATI ESTERI	9	0,05
TOTALE		19.112	100

**Figura 1.2: Le tipologie più frequenti di denunce di reato
(aggregate per natura, 2004-2008)***



Si possono effettuare le seguenti osservazioni sui dati riportati nella Tab. 1.2 e nella Fig. 1.2:

1. La tipologia di denuncia di reato più consistente attiene alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche art. (640-bis). Si tratta di una categoria di reato ascrivibile ai reati contro il patrimonio della P.A.. Come ricordato in precedenza, questo dato fotografa molto probabilmente la crescente attenzione della criminalità organizzata volta a trarre un vantaggio illecito dai finanziamenti pubblici..
2. La seconda tipologia di denuncia di reato più consistente è l'abuso di ufficio. L'ampiezza di tale fattispecie, invece, può essere spiegata dal fatto che essa è una categoria giuridica residuale, destinata a comprendere ipotesi di condotte illecite poste in essere dal pubblico ufficiale e dall'incaricato di pubblico servizio non rientranti nelle condotte tipizzate negli articoli precedenti. Il reato di abuso di ufficio è, nel sistema vigente, la figura cui ricondurre in via residuale l'illiceità delle condotte del pubblico ufficiale connotate da abusività e determinanti un ingiusto vantaggio patrimoniale per sé o per altri o un danno ingiusto ad altri.
3. Piuttosto rilevante è l'incidenza dei reati per danno all'integrità economica della P.A. compiuto da privati. Si tratta di reati che determinano una elusione del vincolo di destinazione o una indebita percezione di erogazioni pubbliche. Si tratta di reati piuttosto contigui alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche art. (640-bis) di cui al punto 1. Il fatto che la somma di queste due categorie di reato costituisca il 47% del totale delle denunce di reato deve far riflettere

sull'importanza di introdurre meccanismi di prevenzione e contrasto nell'ambito delle erogazioni pubbliche. Il tema e gli strumenti di trasparenza devono giocare in questo contesto un ruolo fondamentale.

4. Le denunce di reato relative ai "reati classici" di concussione e corruzione ammontano al 12% del totale. Si tratta di una percentuale piuttosto ridotta che forse soffre particolarmente della scarsa propensione alla denuncia. Aspetto questo che deve essere attentamente studiato nel prossimo futuro.
5. Sorprende la percentuale piuttosto contenuta delle denunce per reati connessi ad incanti e forniture pubbliche (7%). Questo è un ambito che nelle rilevazioni internazionali viene invece considerato fortemente a rischio. È pur vero che una corretta rilevazione del fenomeno si dovrebbe concentrare non tanto sul numero delle denunce quanto sulla stima del danno economico connesso alla commissione di queste tipologie di reato.

c) Le Regioni con il maggior tasso di denunce di reati collegati alla corruzione

L'analisi della distribuzione delle denunce di reato per regione è riportata nella Tab. 1.3.

**Tabella 1.3: Denunce di reati collegati alla corruzione per regione
(valori assoluti, percentuali e ponderati; anni 2004-2008)**

Regione	Numero reati (assoluto)	Percentuale (sul totale nazionale)	Numero reati ogni 10.000 abitanti (*)	Numero reati ogni 1.000 dipendenti pubblici (**)
ABRUZZO	509	2,68	3,9	6,14
BASILICATA	488	2,57	8,2	12,03
CALABRIA	1557	8,19	7,8	11,19
CAMPANIA	2179	11,46	3,8	6,04
EMILIA ROMAGNA	636	3,34	1,5	2,71
FRIULI VENEZIA GIULIA	395	2,08	3,3	4,61
LAZIO	1269	6,67	2,4	2,84
LIGURIA	391	2,06	2,4	3,57
LOMBARDIA	1786	9,39	1,9	4,25
MARCHE	418	2,20	2,7	4,66
MOLISE	234	1,23	7,3	9,88
PIEMONTE	1263	6,64	2,9	5,59
PUGLIA	1795	9,44	4,4	7,69
SARDEGNA	465	2,44	2,8	4,00
SICILIA	2486	13,07	5	7,48
TOSCANA	963	5,06	2,7	4,29
TRENTINO ALTO ADIGE	405	2,13	4,1	28,78
UMBRIA	408	2,15	4,7	7,07
VALLE D'AOSTA	95	0,50	7,7	7,80
VENETO	1277	6,70	2,7	5,47
Totale/media	19.019	5,00	4,11	7,30

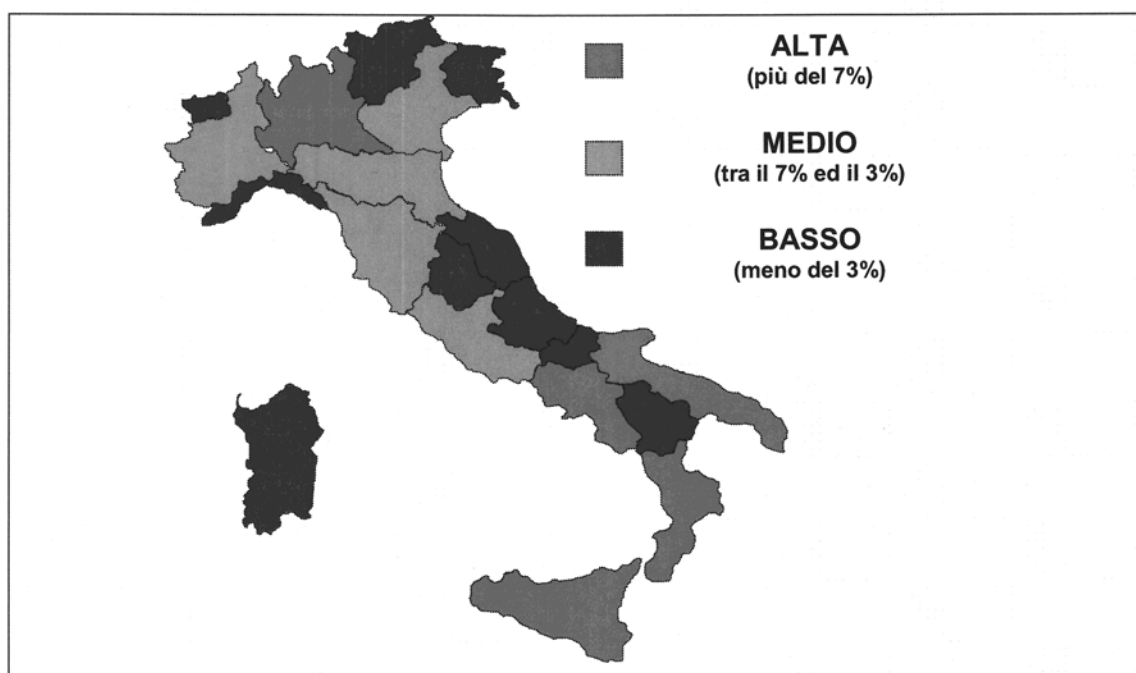
(*) media pop residente anni 2004-2008
 (**) Personale effettivo in servizio al 31 dicembre 2003, dati tratti da Istat, *Statistiche delle amministrazioni pubbliche*.

Emergono le seguenti considerazioni:

1. Tra le prime 5 regioni per numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi:
 - compaiono ben 4 regioni del Sud Italia: la Sicilia (13,07% del totale delle denunce), la Campania (11,46%) e la Puglia (9,44%) e la Calabria (8,19%).
 - L'unica regione del Nord è la Lombardia (9,39% del totale delle denunce).
2. Tra le 5 regioni con il minor numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi:
 - compaiono ben 4 regioni del Nord-Italia: la Valle d'Aosta (0,5% del totale delle denunce), la Liguria (2,06%), Il Friuli Venezia Giulia (2,08%) ed il Trentino Alto Adige (2,13%).
 - L'unica regione del Sud⁶ è il Molise (1,23% del totale delle denunce).
3. Il Lazio sede delle amministrazioni centrali si colloca in una posizione intermedia (al 7^a posto con 6,67%).

La fig. 1.3 (cartina geografica) fornisce un colpo d'occhio dell'incidenza regionale del numero di denunce di reati connessi al fenomeno della corruzione.

**Figura 1.3: Numero di denunce di reati collegati alla corruzione
(incidenza per regione; anni 2004-2008)**



⁶ Va rilevato che tra le regioni del Sud che fanno segnare una bassa incidenza di denunce di reati collegati alla corruzione figurano, dopo il Molise, anche la Sardegna (2,44% del totale delle denunce) e la Basilicata (2,57%).

Ai fini di ottenere una lettura più esaustiva dei dati, si è ritenuto opportuno inserire due fattori di ponderazione (tab. 1.3):

- la dimensione della regione misurata dal numero di abitanti;
- la dimensione della pubblica amministrazione misurata dal numero dei dipendenti pubblici.

In attesa di individuare ulteriori fattori di ponderazione (flusso di trasferimenti, PIL regionale, ecc.), l'elemento che si è ritenuto di prendere in considerazione per l'analisi che segue è quello del numero di dipendenti pubblici in servizio presso le amministrazioni pubbliche attive in ciascuna regione. Esso consente di evidenziare la dimensione della pubblica amministrazione, rapportando ad essa il numero delle denunce di reato per fattispecie riconducibili alla corruzione. Pertanto la lettura dei dati seguenti non deve portare a conclusioni affrettate e parziali, ma deve costituire solo uno spunto per successivi approfondimenti.

Come si nota nella Fig. 1.4, questa analisi evidenzia alcune conferme ma anche delle sorprese:

1. *le conferme:*

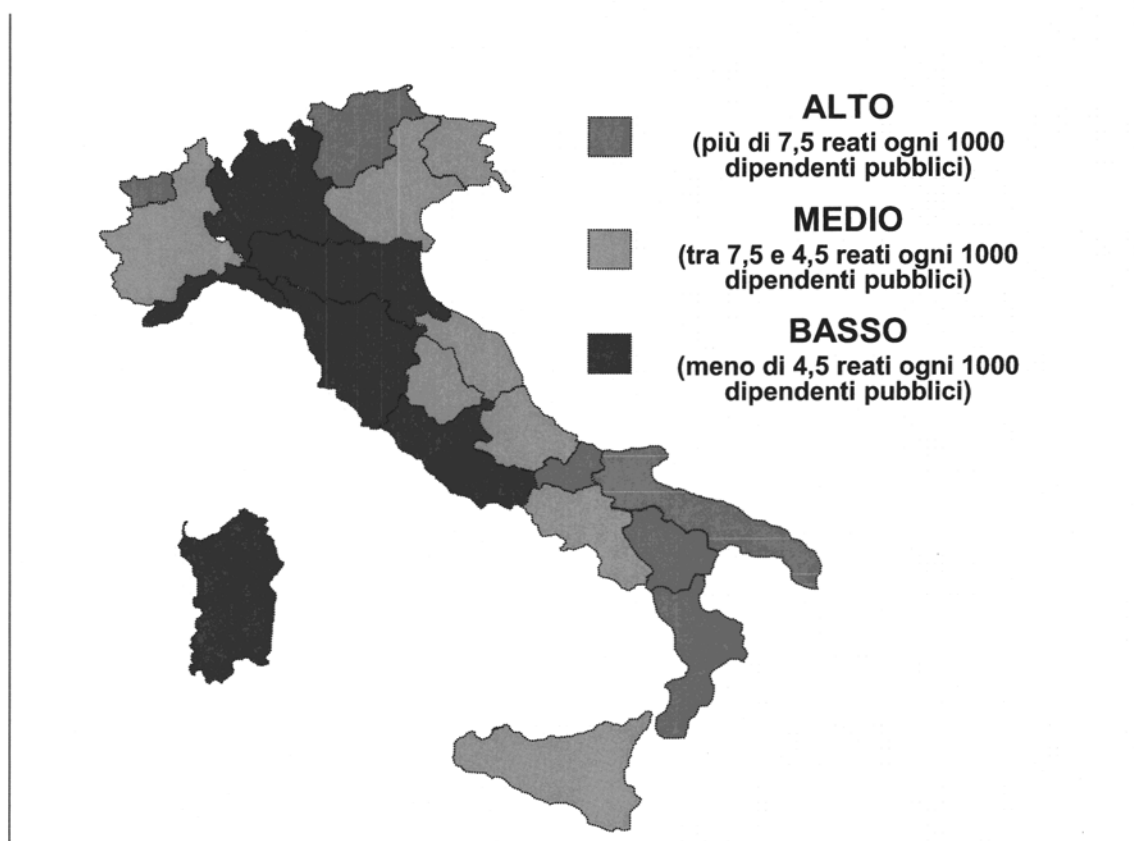
- la Calabria e la Puglia – che fanno registrare tra i maggiori valori assoluti – si confermano come regioni con un tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti superiore alla media nazionale (rispettivamente 11,19 e 7,69)
- la Liguria e la Sardegna – che fanno registrare il minor valore assoluto - si confermano come regioni con un tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti inferiore alla media nazionale (rispettivamente 3,57 e 4,00)

2. *le sorprese:*

- il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta ed il Molise – che fanno registrare il minor valore assoluto - sono invece tra le regioni con il più elevato tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti. Il Trentino Alto Adige fa registrare addirittura 28,78 denunce ogni 1000 abitanti, il quadruplo della media nazionale.
- La Lombardia – che fa registrare uno tra i maggiori valori assoluti - è invece una delle regioni con il minor tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti (4,25).
- La Sicilia e la Campania – che fanno registrare tra i maggiori valori assoluti – sono invece regioni con un tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti allineato alla media nazionale (rispettivamente 7,48 e 6,04).

Queste informazioni possono diventare utili indicazioni nel momento in cui si andrà a realizzare un riscontro tra mappatura del rischio percepito dalle singole amministrazioni ed il dato effettivamente riscontrato, ancorché parziale.

Figura 1.4: Tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti pubblici
(per regione; anni 2004-2008)



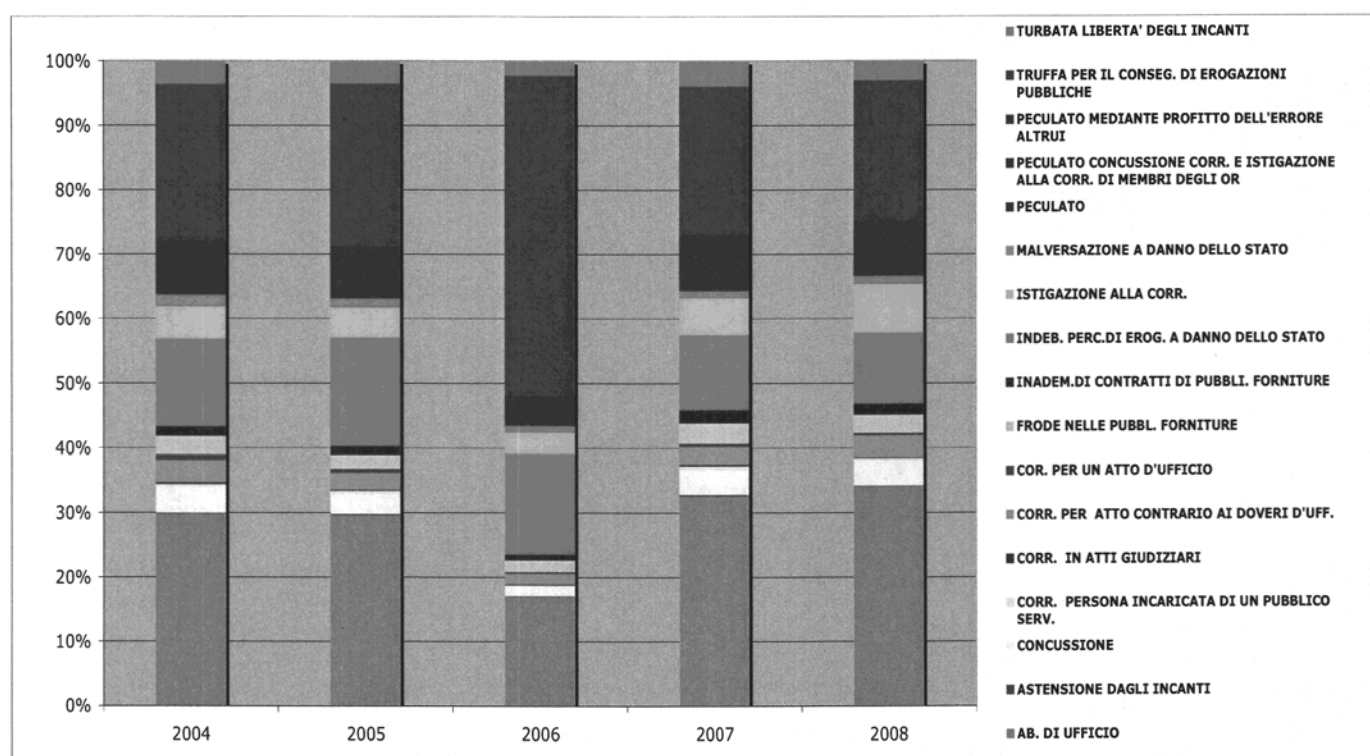
Ulteriori elaborazioni, che mostrano l'andamento e la differente combinazione dei reati nel tempo per singola regione, sono disponibili sul sito del SAeT come allegati alla presente relazione.

d) L'andamento delle denunce di reato collegate alla corruzione nel tempo

La Fig. 1.5 evidenzia che la composizione delle denunce di reati è rimasta sostanzialmente inalterata nel tempo. Valgono pertanto le stesse considerazioni effettuate in precedenza (lettera b) relativamente alle tipologie più frequenti di denunce di reato.

Fa eccezione l'anno 2006 che, come è già stato accennato, ha registrato un'impennata delle denunce collegate ai reati di cui all'art 316-ter (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato) e soprattutto all'Art. 640-bis (truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche).

Figura 1.5: Distribuzione temporale delle denunce dei reati
(anni 2004, 2005, 2006, 2007 e proiezioni 2008)



e) Conclusione sui dati della "corruzione scoperta"

I dati riportati in questo capitolo hanno riguardato la rilevazione del fenomeno corruzione nella sua manifestazione "esterna" o meglio nella loro manifestazione "penale" sotto forma di statistiche di polizia relative ai reati di riferimento.

Tali dati possono indubbiamente fornire alcune indicazioni importanti circa la fenomenologia riscontrata in concreto, circa la frequenza o meno nella contestazione di determinate fattispecie, circa l'adeguatezza della normativa rispetto alle evoluzioni comportamentali, circa l'efficacia degli strumenti investigativi a disposizione, ecc.

Tuttavia, non va dimenticato che i dati sulle denunce, presi da soli, possono essere fuorvianti, se non si tiene conto della dimensione "sommersa" della corruzione. Si pensi all'ipotesi di una flessione dei reati, interpretabile come

effettiva riduzione della corruzione ovvero, all'opposto, in termini di scarsa efficacia degli strumenti di contrasto.

Proprio tenendo conto della natura della corruzione come fenomeno sommerso, è stato avviato dal SAeT un percorso di convenzionamento con alcuni centri universitari al fine di studiare un modello di misurazione del fenomeno più articolato e completo.

Capitolo

3**LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE DA
PARTE DELL'OPINIONE PUBBLICA****3.1 Premessa**

Tutti gli studi internazionali in materia di lotta alla corruzione prendono le mosse dalla consapevolezza del problema, interpretandolo con chiavi di lettura diverse: economiche, sociali, culturali, procedurali, di rischio, di prevenzione dei fenomeni ecc.

Se non esiste consapevolezza di un rischio e della sua potenziale gravità è difficile che vengano attivate azioni di prevenzione, normative od etiche che siano.

In questa parte del rapporto si è voluto tentare di indagare, in attesa che vengano approntati strumenti idonei di misurazione, il livello di percezione del problema corruzione traguardando le poche informazioni di cui si dispone per tentare di ottenere “un profilo”, ancorché sfuocato, della percezione del problema corruzione mettendo in sovrapposizione elementi di diversa natura e di diversa fonte.

Ciò che crea la “domanda di lotta alla corruzione” è il livello di percezione, se manca la percezione mancano anche gli strumenti culturali e tecnici, le procedure di prevenzione, gli investimenti. Oggi, se il livello di guardia dei sistemi anticorruzione in Italia è ancora basso ciò è dovuto anche ad una errata percezione del fenomeno.

Le fonti che sono state esaminate per delineare un profilo della percezione del fenomeno corruzione sono le seguenti:

- la percezione del problema sul fronte della pubblica opinione letto attraverso l'analisi dei media, ovvero provando a censire quante volte – le frequenze - il tema corruzione è stato oggetto di trattazione da parte di agenzie stampa qualificate,
- la percezione del problema da parte della opinione pubblica internazionale attraverso la rilevazione dell'indicatore di percezione elaborato da Transparency International, una organizzazione mondiale non profit che promuove in vari paesi, Italia inclusa, la lotta alla corruzione.

3.2 La corruzione e la trasparenza nei mass media

Le agenzie stampa sono a tutti gli effetti degli intermediari culturali e se esse decidono di raccogliere e rilanciare una notizia è perchè hanno la percezione che essa incontrerà l'interesse del pubblico, quindi dell'opinione pubblica.

Le rilevazioni empiriche basate sull'analisi delle notizie di stampa, pur avendo tanti limiti, hanno comunque il pregio di collegare alla notizia, relativa ai fatti di corruzione, elementi normalmente trascurati dalle poche statistiche ufficiali esistenti (ad esempio il settore merceologico: ambiente, rifiuti, appalti, sanità, ricerca, ecc.)

Un altro elemento che depone a favore dell'utilizzo dell'analisi condotta per misurare il fattore di percezione è che, se certamente i media sono condizionati dalla ricettività dell'opinione pubblica, a loro volta la condizionano. Quindi considerare quante volte il tema "corruzione" appare nelle agenzie di stampa può essere un indicatore certamente approssimativo, ma non privo di significato.

La metodologia seguita

La metodologia seguita è molto semplice: attraverso l'utilizzo del servizio TELPRESS, che consente agli abbonati di accedere ad un diversificato panel di notizie prodotto dalle tredici agenzie di stampa più importanti (Ansa, Aapcom, AGI, ADN Kronos, Asca, Italpress nazionale, Radiocor, AP, AFP, Velino, Asca Sociale e Dire), si è provveduto attraverso alcune chiavi di ricerca a censire in termini quantitativi la presenza di notizie lanciate che contenevano le parole chiave.

Gli ambiti esplorati con le chiavi di ricerca sono stati due:

1. tutela dell'intergità e della trasparenza dell'azione amministrativa;
2. reati contro la pubblica amministrazione.

Le parole chiave utilizzate per il primo ambito sono state le seguenti: integrità, trasparenza, etica, trasparenza e integrità, trasparenza e pubblica amministrazione, integrità ed etica, etica e pubblica amministrazione, trasparenza ed etica, fiducia e corruzione, fiducia e trasparenza, Pubblica Amministrazione e criminalità organizzata.

Le parole chiave utilizzate per il secondo ambito sono state invece le seguenti: corruzione, concussione, tangenti, mazzette, corruzione tangenti, corruzione e mazzette, corruzione ed appalti, corruzione sanità, corruzione ed ambiente, corruzione e lavori pubblici, corruzione e criminalità organizzata, corruzione ed ospedali, corruzione e rifiuti, corruzione ed università, corruzione e finanziamenti, corruzione e 488 o fondi europei.

Il periodo considerato è stato il 2007 ed il 2008 per provare a tracciare anche un minimo di trend.

Le segnalazioni censite sono in valore assoluto e non vengono pesate sul totale delle segnalazioni o sul totale dei lanci (ovvero non è stata calcolata, e sarebbe stato poco significativo, censire su 100 lanci di agenzie quanti toccano ad esempio la corruzione).

I risultati emersi

Con tutti i limiti empirici dell'indagine legati alla scelta delle chiavi di ricerca, alla metodologia ed alla elaborazione, emerge che la numerosità delle segnalazioni, come mostrano i grafici che seguono, è rimasta più o meno la stessa con variazioni comunque trascurabili.

Figura 1.6

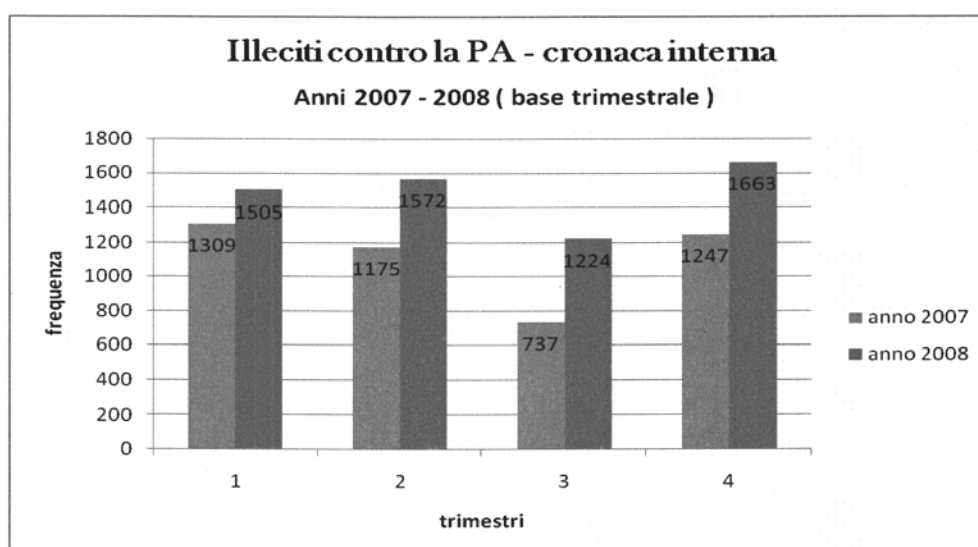


Figura 1.7

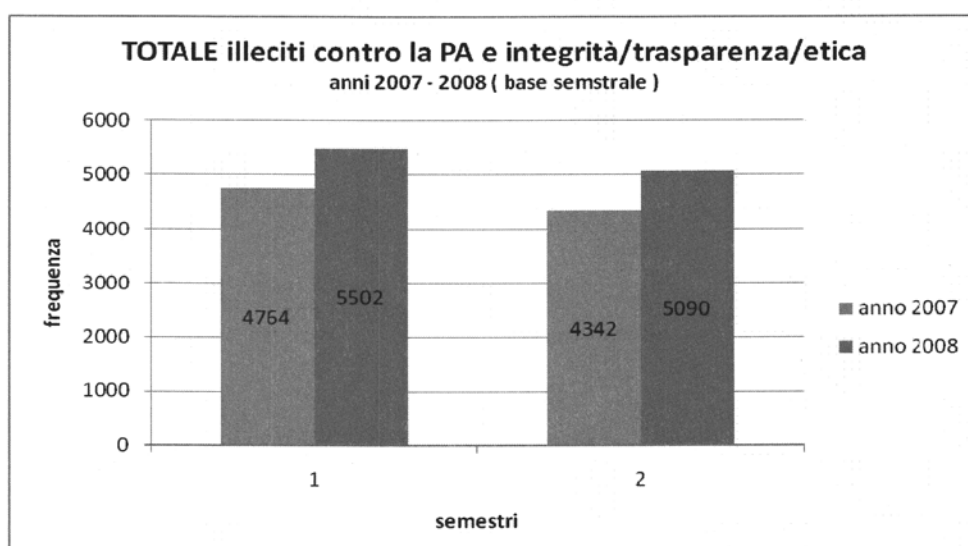
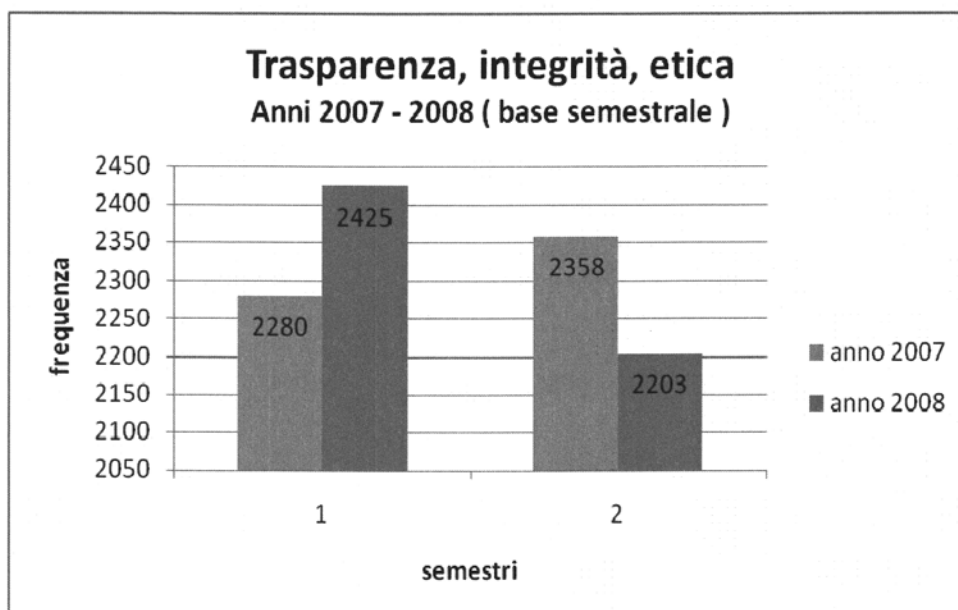


Figura 1.8



Rispetto alle parole chiave:

- nel 2007 il 48% delle ricorrenze dei lanci di agenzia "illeciti contro la PA" fa riferimento solamente al termine "corruzione";
- nel 2008 il termine corruzione cala del 5% mentre i termini "concussione" e "tangenti" aumentano del 4%;
- la parola "corruzione" continua ad essere la più gettonata nel 2008 (41,5 %) seguita subito dopo dalla parola "tangenti" (22,35%);
- la parola "trasparenza" nel 2007 è di gran lunga il termine maggiormente ricorrente (63,4%);
- nel 2008 la combinazione "trasparenza in PA" sale di circa il 2% e compensa la flessione della sola parola "trasparenza" -2% tra 2007 e 2008.

Per quanto riguarda i settori dove si registrano le maggiori frequenze:

- nel 2007 il settore più segnalato per illeciti nei confronti della PA era "appalti e lavori pubblici"; segue con poco distacco "ambiente e rifiuti",
- in coda i "finanziamenti" e "fondi europei", "ospedali e sanità", e da ultima "università";
- nel 2008 la graduatoria rimane pressoché invariata anche se "appalti e lavori pubblici" quasi raddoppia il numero delle segnalazioni.

La conclusione

I temi legati alla corruzione e alla trasparenza sono fortemente presenti sui lanci della agenzie di stampa. A giudicare dal confronto tra i due anni analizzati tale

presenza si mantiene costante; ciò significa che c'è attenzione al tema. Va rilevato tuttavia che i lanci delle agenzie stampa non sempre sono ripresi in maniera corretta, determinando a volte una percezione distorta del fenomeno.

La percezione che si ricava dall'analisi dei lanci di agenzia, comunque, non tiene conto di un altro media importante, la televisione, che si proverà monitorare a partire dal 2009 attraverso una convenzione con l'AGCOM, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

3.3 Il Corruption Perception Index (CPI) di Transparency International: metodologia, risultati, usi ed abusi

Caratteristiche e metodologia

L'indice di percezione della corruzione (CPI) è un indice annuale compilato fin dal 1995 da Transparency International, organizzazione non governativa internazionale che ha come missione quella di contrastare il fenomeno della corruzione a livello globale, facendo leva sull'impegno della società civile e creando un consenso intorno all'implementazione di riforme anticorruzione.

Il CPI è un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi nel mondo, attribuendo a ciascuna Nazione un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione).

Si tratta di un indice composito, ottenuto combinando dati da fonti diverse ed, in particolare, tratti da varie indagini ed analisi condotte da istituzioni indipendenti e rivolte ad esperti del mondo degli affari ed a prestigiose istituzioni. Complessivamente nel 2008 sono state utilizzate 13 diverse fonti di dati, predisposte da 11 istituzioni indipendenti. Per quanto riguarda il calcolo del valore del CPI per l'Italia, sono state utilizzate 6 fonti (Tab. 1.4), predisposte da 5 diverse istituzioni.

Come si intuisce dall'esame delle fonti utilizzate, il CPI rileva la percezione della corruzione di esperti ed opinion leader qualificati e si basa su fonti molto diverse per metodo e disegno campionario.

Un grosso lavoro è stato compiuto dai ricercatori che hanno sviluppato il CPI per offrire una facile leggibilità dell'indice. Infatti viene compiuta una complessa procedura di standardizzazione in due fasi che consente di ottenere punteggi che spaziano sempre in intervallo di valori compresi da 0 a 10.

Tabella 1.4: Le fonti utilizzate per il calcolo del CPI con riferimento all'Italia

ISTITUZIONI	FONTI	ANNO DI RIFERIMENTO	TIPOLOGIA DI SOGGETTI INTERVISTATI	QUESITI POSTI
Economist Intelligence Unit (EIU)	Country Risk Service and Country Forecast	2008	Personale esperto	L'abuso di una carica pubblica per trarre un guadagno privato o di partito politico
Global Insight (GI)	Country Risk Ratings	2008	Personale esperto	La probabilità di incontrare soggetti corrotti sia a livello burocratico sia politico
The International Institute for Management Development (IMD)	IMD World Competitiveness Yearbook	2007 e 2008	Top e middle management di imprese nazionali ed internazionali	Categoria Framework istituzionale-Efficienza dello Stato: "ci sono oppure no tangenti e corruzione"
Merchant International Group (MIG)	Grey Area Dynamics Ratings	2007	Personale esperto e rete di corrispondenti locali	Corruzione declinata a vari livelli: dal pagamento di tangenti ai vertici politico-amministrativi alla corruzione di impiegati
World Economic Forum (WEF)	Global Competitiveness Report	2007	Senior business leaders di imprese nazionali ed internazionali	Sono frequenti/assenti pagamenti occulti o tangenti nell'ambito di: 1) esportazioni e importazioni; 2) public utilities; 3) riscossione di imposte; m2) contratti pubblici; 5) processi giudiziari

Fonte: Transparency international (TI) and University of Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*

I risultati che emergono dall'ultima rilevazione del CPI

La tabella seguente (Tab. 1.5) riporta i risultati che emergono dall'ultima analisi condotta da Transparency International relativa all'anno 2008, con riferimento ai primi 60 paesi su un totale di 180 paesi coperti dall'analisi.

A differenza di quanto troppo spesso accade nella prassi, per una corretta lettura dell'indice occorre utilizzare tutte le informazioni presenti nella tabella.

In particolare le informazioni più rilevanti sono:

1. il *rank* ossia la posizione in graduatoria,
2. lo *score* ossia il punteggio,
3. la deviazione standard,
4. il *range* tra il valore più alto ed il più basso.

I commentatori più superficiali si concentrano solo sulla prima informazione e a volte sulla seconda, trascurando completamente le altre. Ciò può portare ad interpretazioni distorte e metodologicamente improprie (per un approfondimento si veda in proposito il paragrafo seguente). Come avverte la stessa nota metodologica del CPI 2008⁷:

«una graduatoria di Paesi può facilmente essere erroneamente interpretata come una misura assolutamente precisa delle performance di un dato paese. Questo non è affatto vero. Sin dalla sua prima pubblicazione nel 1995, TI ha fornito i dati relativi alla deviazione

⁷ Cfr. Transparency international (TI) and University of Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*, pag.8

standard e al numero delle fonti utilizzate per la costruzione dell'indice. Queste informazioni servono per evidenziare che vi è una intrinseca imprecisione. Inoltre viene fornita l'informazione del *range* tra il valore più basso/più alto. Ciò segnala il valore più alto e più basso fornito dalle diverse fonti, al fine di indicare il campo di variazione delle diverse valutazioni».

Tabella 1.5: Indice di percezione della corruzione di Transparency International (CPI 2008)

Graduatoria dei Paesi	Paesi	2008 CPI Score	Fonti utilizzate	Deviazione standard	Range tra valore più basso / più alto	Intervallo di confidenza
1	Denmark	9,3	6	0,2	8,9 - 9,6	9,1 - 9,4
1	New Zealand	9,3	6	0,2	8,9 - 9,6	9,2 - 9,5
1	Sweden	9,3	6	0,1	9,1 - 9,4	9,2 - 9,4
4	Singapore	9,2	9	0,3	8,4 - 9,6	9,0 - 9,3
5	Finland	9,0	6	0,8	7,5 - 9,4	8,4 - 9,4
5	Switzerland	9,0	6	0,4	8,5 - 9,4	8,7 - 9,2
7	Iceland	8,9	5	0,9	7,3 - 9,5	8,1 - 9,4
7	Netherlands	8,9	6	0,5	8,0 - 9,4	8,5 - 9,1
9	Australia	8,7	8	0,7	7,2 - 9,4	8,2 - 9,1
9	Canada	8,7	6	0,5	8,0 - 9,4	8,4 - 9,1
11	Luxembourg	8,3	6	0,8	7,3 - 9,2	7,8 - 8,8
12	Austria	8,1	6	0,8	7,3 - 8,9	7,6 - 8,6
12	Hong Kong	8,1	8	1,0	6,3 - 9,3	7,5 - 8,6
14	Germany	7,9	6	0,6	7,3 - 8,5	7,5 - 8,2
14	Norway	7,9	6	0,6	7,3 - 8,9	7,5 - 8,3
16	Ireland	7,7	6	0,3	7,3 - 8,0	7,5 - 7,9
16	United Kingdom	7,7	6	0,7	6,6 - 8,4	7,2 - 8,1
18	Belgium	7,3	6	0,2	7,1 - 7,6	7,2 - 7,4
18	Japan	7,3	8	0,5	6,3 - 8,1	7,0 - 7,6
18	USA	7,3	8	0,9	5,3 - 8,2	6,7 - 7,7
21	Saint Lucia	7,1	3	0,4	6,6 - 7,5	6,6 - 7,3
22	Barbados	7,0	4	0,5	6,3 - 7,5	6,5 - 7,3
23	Chile	6,9	7	0,5	5,9 - 7,6	6,5 - 7,2
23	France	6,9	6	0,7	5,9 - 7,7	6,5 - 7,3
23	Uruguay	6,9	5	0,5	6,4 - 7,5	6,5 - 7,2
26	Slovenia	6,7	8	0,5	6,1 - 7,5	6,5 - 7,0
27	Estonia	6,6	8	0,7	5,3 - 7,2	6,2 - 6,9
28	Qatar	6,5	4	0,9	5,3 - 7,5	5,6 - 7,0
28	Saint Vincent and the Grenadines	6,5	3	1,5	4,7 - 7,5	4,7 - 7,3
28	Spain	6,5	6	1,0	4,6 - 7,3	5,7 - 6,9
31	Cyprus	6,4	3	0,8	5,9 - 7,3	5,9 - 6,8
32	Portugal	6,1	6	0,9	5,2 - 7,3	5,6 - 6,7
33	Dominica	6,0	3	1,3	4,7 - 7,3	4,7 - 6,8
33	Israel	6,0	6	0,6	5,3 - 6,7	5,6 - 6,3
35	United Arab Emirates	5,9	5	1,4	3,9 - 7,5	4,8 - 6,8
36	Botswana	5,8	6	1,0	4,6 - 7,3	5,2 - 6,4
36	Malta	5,8	4	0,6	5,3 - 6,6	5,3 - 6,3
36	Puerto Rico	5,8	4	1,1	4,8 - 7,3	5,0 - 6,6
39	Taiwan	5,7	9	0,5	4,9 - 6,4	5,4 - 6,0
40	South Korea	5,6	9	1,1	3,8 - 8,0	5,1 - 6,3
41	Mauritius	5,5	5	1,1	4,6 - 7,3	4,9 - 6,4
41	Oman	5,5	5	1,4	3,5 - 7,5	4,5 - 6,4
43	Bahrain	5,4	5	1,1	3,5 - 6,3	4,3 - 5,9
43	Macao	5,4	4	1,4	3,4 - 6,6	3,9 - 6,2
45	Bhutan	5,2	5	1,1	3,9 - 6,6	4,5 - 5,9
45	Czech Republic	5,2	8	1,0	4,3 - 7,5	4,8 - 5,9
47	Cape Verde	5,1	3	1,6	3,4 - 6,6	3,4 - 5,6
47	Costa Rica	5,1	5	0,4	4,6 - 5,6	4,8 - 5,3
47	Hungary	5,1	8	0,6	4,2 - 5,9	4,8 - 5,4
47	Jordan	5,1	7	1,9	2,9 - 7,6	4,0 - 6,2
47	Malaysia	5,1	9	1,1	3,3 - 6,8	4,5 - 5,7
52	Latria	5,0	6	0,3	4,6 - 5,4	4,8 - 5,2
52	Slovakia	5,0	8	0,7	3,5 - 5,9	4,5 - 5,3
54	South Africa	4,9	8	0,5	3,8 - 5,3	4,5 - 5,1
55	Italy	4,8	6	1,2	3,3 - 6,3	4,0 - 5,5
55	Seychelles	4,8	4	1,7	3,2 - 7,3	3,7 - 5,9
57	Greece	4,7	6	0,6	3,5 - 5,3	4,2 - 5,0
58	Lithuania	4,6	8	1,0	3,2 - 6,2	4,1 - 5,2
58	Poland	4,6	8	1,0	3,3 - 5,9	4,0 - 5,2
58	Turkey	4,6	7	0,9	3,3 - 5,9	4,1 - 5,1

Il dato che tutti conoscono ed hanno riportato è che nel 2008 l'Italia si è posizionata al 55° posto in graduatoria con uno punteggio di 4,8, posizionandosi dietro ai principali Paesi OCSE e più sorprendentemente dietro a Paesi con livelli di minor sviluppo economico e sociale (ad esempio l'Uruguay classificatosi 23°; il Botswana classificatosi 36°; il Sud Africa classificatosi 54°, ecc.).

Un altro dato che molti mass media hanno riportato è che l'Italia ha perso 14 posizioni in graduatoria rispetto allo scorso anno passando dalla 41^a posizione del 2007 alla 55^a del 2008, con una differenza in termini di punteggio dello 0,4 (dal 5,2 del 2007 al 4,8 del 2008).

Una informazione che invece non è mai emersa in commenti ed analisi della ricerca di Transparency International è che l'Italia è uno dei paesi che fa segnare:

- la più alta deviazione standard (il valore è di 1,2 e si tratta del 7^a valore più alto sul complesso dei 180 paesi per cui viene elaborato il CPI);
- la più alta differenza tra il valore più alto e quello più basso (la differenza è di 3 punti e si tratta del 14^a differenza più alta sul complesso dei 180 paesi per cui viene elaborato il CPI).

Dal momento che questi due elementi indicano il livello di precisione/imprecisione della misurazione, risulta evidente che la misurazione del valore del CPI per l'Italia è notevolmente imprecisa ed è anzi una delle più imprecise con riferimento al complesso dei 180 paesi per i quali il CPI viene elaborato.

A conferma di ciò occorre evidenziare che la stessa nota metodologica del CPI specifica che un valore della deviazione standard uguale o superiore a 1 indica un sostanziale disaccordo tra le diverse fonti e quindi una significativa imprecisione della misurazione.

Se incorporiamo questa prospettiva nell'analisi del trend del valore dello CPI per l'Italia nel biennio 2007-2008, notiamo che il deterioramento dello score da 5,2 a 4,8 punti (-0,4) si associa ad un maggiore disaccordo tra le diverse fonti utilizzate e dunque ad una minor precisione della misurazione (Fig.1.9).

Se includiamo il livello di imprecisione della misurazione anche nel confronto tra l'Italia ed altri Paesi che si sono posizionati (sorprendentemente) più in alto nella graduatoria del CPI, si comprende come un'analisi scientifica dei dati sia cosa ben diversa dal titolo giornalistico "Più corrotti noi del Botswana".

Figura 1.9: Trend dell'indice di percezione della corruzione per l'Italia (2007-2008)

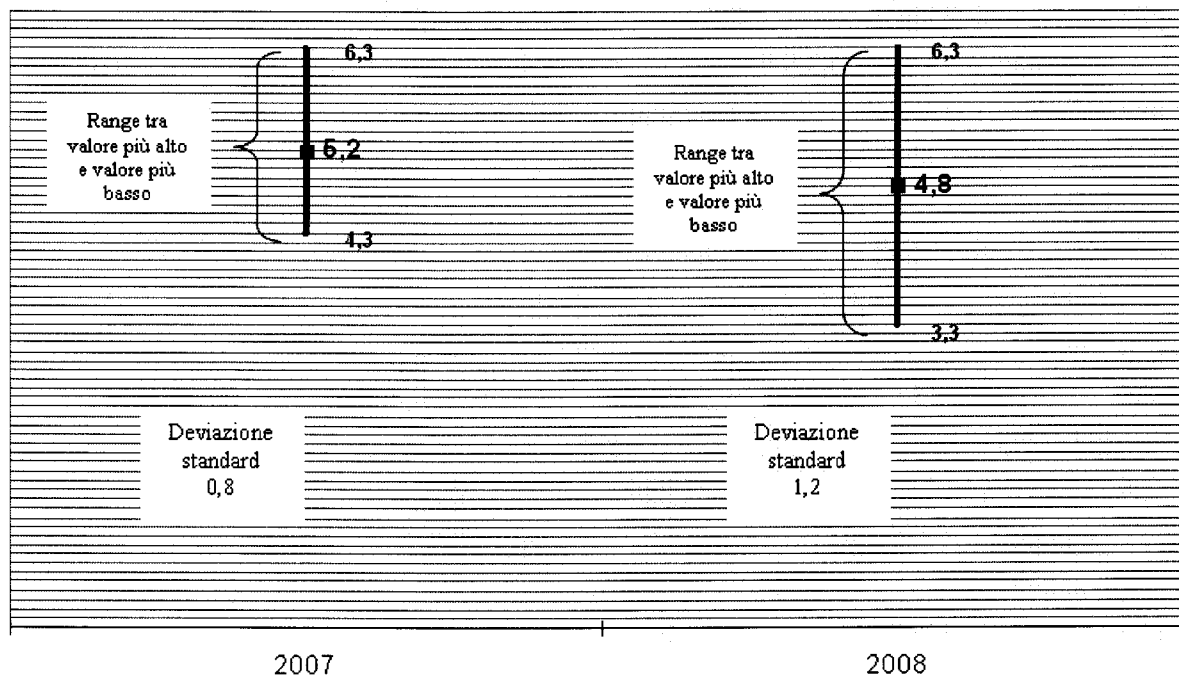
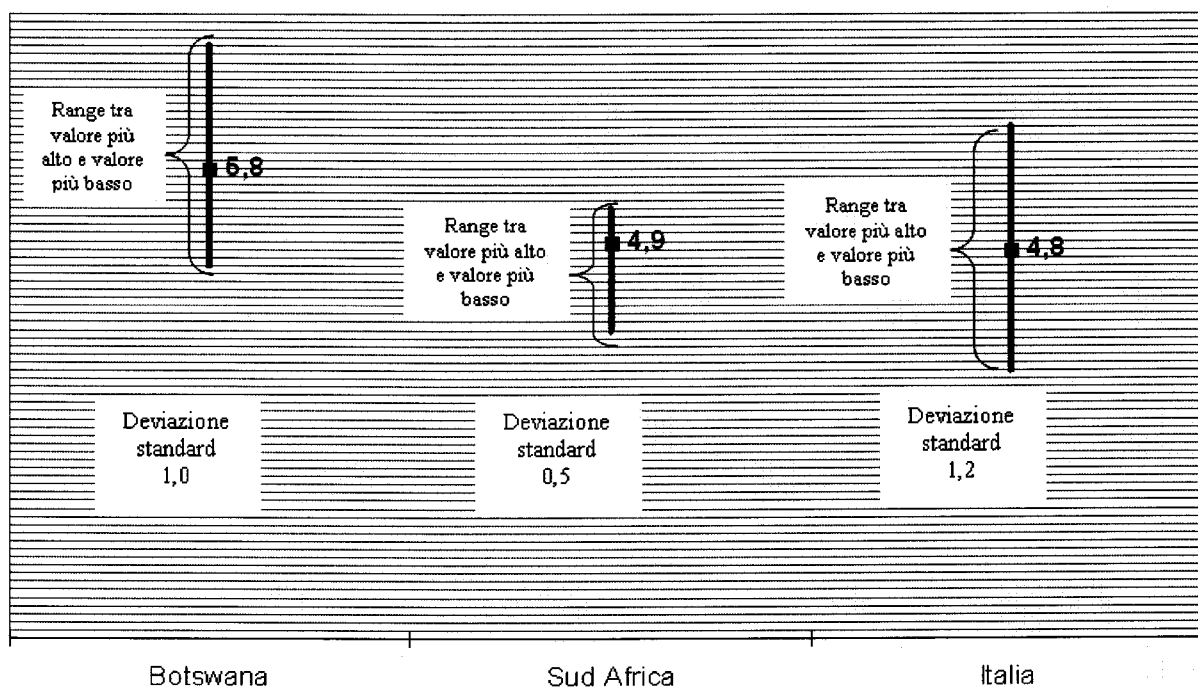


Figura 1.10: Il valore del CPI 2008: l'Italia a confronto con alcuni Paesi



Uso ed abuso (ovvero pregi e limiti) del CPI

Come indicato dalla stessa Transparency International il CPI fornisce un'istantanea delle opinioni che un panel di imprenditori e analisti internazionali ha del livello di corruzione di un dato Paese.

Lo scopo fondamentale del CPI è quello di animare il dibattito internazionale, far crescere il livello di consapevolezza a livello globale sul fenomeno della corruzione e stimolare un movimento di opinione per sostenere le riforme e le politiche anticorruzione.

Da questo punto di vista è indubbio che lo sviluppo del CPI sia stato una importante conquista e ne vanno riconosciuti i principali pregi.

Il primo pregio del CPI è proprio l'aver superato l'approccio aneddotico al tema della corruzione in favore di un approccio quantitativo, ma al contempo di facile comprensione e comunicazione.

Il secondo pregio del CPI è quello di aver fronteggiato le più evidenti limitazioni delle indagini basate su percezioni (Tab. 1.6).

Tabella 1.6: Gli sforzi compiuti per risolvere i principali problemi connessi alla rilevazione di percezioni

LIMITI DELLE INDAGINI PERCETTIVE	SOLUZIONI PROPOSTE DAL CPI
1. le percezioni possono cambiare rapidamente senza alcun fondamento oggettivo per tale cambiamento: «i cambiamenti possono essere dovuti a scandali politici che possono condizionare la percezione, ma che non hanno un riflesso concreto sul livello reale di corruzione» (Lambsdorff, 2001, p.2)	1. si utilizza una media triennale dei dati per ridurre la sensibilità della misurazione ad improvvisi scandali mediatici
2. a livello locale le percezioni possono essere condizionate da differenti interpretazioni e schemi culturali di che cosa costruisca effettivamente corruzione e cosa no	2. vengono esclusi dall'analisi le persone residenti nel paese per il quale si calcola il valore del CPI
3. alcune persone possono non avere una valida base conoscitiva ed esperienziale per esprimere la propria percezione.	3. vengono esclusi dall'analisi i cittadini in generale (ci si basa solo su esperti) sulla base della considerazione che essi non abbiano l'esperienza e le conoscenze necessarie

Un terzo pregio del CPI è che, essendo un indice composito, basato sull'aggregazione di diverse fonti, esso ha un minor rischio di errore. Inoltre è stato dimostrato che i dati provenienti dalle diverse fonti su cui si basa il CPI sono ben correlati tra di loro, il che depone a favore dell'affidabilità complessiva dell'indice.

Nonostante i suoi notevoli pregi, il CPI ha diversi limiti:

1. Coglie solo una dimensione parziale del fenomeno corruttivo. Il CPI rileva solo il livello percepito di corruzione. La percezione non sempre può avere una stretta connessione con l'esperienza diretta. Consci di tale limitazione la stessa Transparency International ha promosso altri strumenti tra cui il Global Corruption Barometer (GCB) che, ideato nel 2003, è un sondaggio che si rivolge direttamente ai cittadini. Nell'ambito del Barometro un importante quesito rivolto ai cittadini chiede: "Negli scorsi 12 mesi tu o un componente della tua famiglia ha pagato tangenti in una qualsiasi forma?". Questo quesito non si basa sulla percezione (come nel caso del CPI) ma sulla effettiva esperienza. L'ultimo dato disponibile per l'Italia risale al 2004⁸ e denota una risposta affermativa solo per il 2% dei rispondenti (ponendo l'Italia tra i Paesi migliori, agli stessi livelli di Danimarca, Svizzera, Svezia e Norvegia). Insomma, passando dal dato percepito a quello esperienziale ne emerge una immagine completamente differente. Le ragioni di questa rilevante incongruenza possono essere spiegate con il fatto che, quando si rileva la percezione di quanto sia esteso il fenomeno della corruzione, si rileva un amalgama di situazioni molto differente. Ad esempio il valore percepito potrebbe essere alto sia nel caso in cui esiste una diffusa e frequente piccola corruzione (*petty corruption*), praticata da funzionari di livello inferiore per importi modesti; sia nel caso in cui si verificano pochi episodi di grande corruzione (*grand corruption*) che riguarda alti funzionari ed esponenti politici e grosse somme di denaro. È evidente però che si tratta di situazioni profondamente differenti. Il grosso limite del CPI è che tende a fare di "tutta l'erba un fascio" mettendo insieme situazioni anche profondamente diverse. È in questa chiave di lettura che forse andrebbe riletta la posizione dell'Italia rispetto ad altri paesi come ad esempio il Botswana, il Sud Africa, ecc.
2. Rileva il sintomo ma dice poco sulle cause ed è poco utile per individuare la cura. Lo scopo del CPI è come detto quello di alimentare un movimento di opinione a supporto delle riforme e delle politiche per il contrasto della corruzione. A tal fine è uno strumento molto utile ed indubbiamente efficace. Tuttavia, sapere che l'Italia è ammalata ed ha 40° di febbre - è cioè al 55^a posto al mondo - ci dice forse qualcosa sulla cause della malattia o sui farmaci per curarla? La risposta è negativa e non dipende da un difetto della misura, ma dal fatto che essa è nata per uno scopo diverso da questo. Il problema è che essendo molto carenti altre importanti misure, si è finito per voler assegnare al CPI funzioni e ruoli che non gli sono propri.

⁸ Il GCB è stato realizzato anche negli anni successivi, ma nelle edizioni relative agli anni 2005, 2006, 2007 il quesito "Negli scorsi 12 mesi tu o un componente della tua famiglia ha pagato tangenti in una qualsiasi forma?" è stato posto per tutti i paesi ad esclusione di Italia e Germania. Non è stato possibile reperire informazioni sulle ragioni di questa esclusione.

3. È una misurazione piuttosto imprecisa. Come hanno evidenziato alcuni autorevoli ricercatori (ad esempio Kaufmann della World Bank) “la combinazione di poche fonti con una alta varianza tra esse rende piuttosto limitativo effettuare una lettura in termini di punteggi medi e di posizione in graduatoria”. Nel paragrafo precedente sono stati evidenziati tutti i limiti di questa operazione con riferimento al caso dell'Italia, che rispetto ad altri paesi risente maggiormente di questa carenza di precisione.
4. Non può essere utilizzato per effettuare confronti nel tempo (trend). La metodologia di costruzione del CPI è tale che è poco affidabile effettuare dei confronti temporali ed utilizzare tali informazioni per esprimere un giudizio sul livello di efficacia delle politiche anticorruzione. Ciò dipende in primo luogo dal fatto che la lista di Paesi per i quali si calcola l'indice può cambiare nel tempo in maniera non controllata (alcuni paesi possono entrare ed altri uscire dalla lista per effetto del vincolo della presenza di almeno tre fonti valide per ogni paese). Inoltre la posizione in graduatoria può variare al variare della metodologia di standardizzazione utilizzata. Infine, i margini (a volte piuttosto elevati) di imprecisione nella misurazione, di cui al punto precedente, possono rendere poco affidabile il confronto temporale.

I primi due limiti sono intrinseci al CPI mentre i restanti due sono estrinseci, nel senso che sono in gran parte connessi ad una sua non corretta utilizzazione.

Considerazioni conclusive sull'indicatore di percezione di Transparency International

Il Corruption Perception Index di Transparency International è indubbiamente uno strumento importante e prezioso. Il suo uso non corretto può però portare a distorsioni che non giovano alla causa del contrasto dei fenomeni corruttivi.

L'Italia è certamente un Paese in cui sono emersi grandi scandali ed episodi di grande corruzione che non vanno in alcun modo sottovalutati. Tuttavia è una situazione profondamente diversa (e non necessariamente migliore o peggiore) da quella di paesi in cui esistono forme di corruzione a livello più basso, ma più diffuso.

C'è una forte esigenza di costruire misure più dettagliate del fenomeno, che ne colgano le diverse dimensioni e sfaccettature e che consentano di indagarne le caratteristiche a livello territoriale e settoriale. In altri termini servono misure che siano di supporto alla realizzazione di politiche mirate per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno.

Capitolo

4**LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE DA
PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI****4.1 Premessa**

Non esistono al momento studi ed analisi che tentano di misurare la percezione del fenomeno corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni, anche se sarebbe un dato interessante da raccogliere ed elaborare: senza la percezione che esiste un problema non si può trovare una soluzione al problema stesso.

Il SAeT, in questi primi mesi di attività, ha provato a cercare qualche elemento che potesse fornire una qualche indicazione al seguente quesito: la pubblica amministrazione è cosciente che esiste la corruzione e se sì che cosa fa per contrastarla in maniera preventiva?

La percezione del problema sul fronte della pubblica amministrazione italiana è stata indagata attraverso la rielaborazione di due ricerche:

- una indagine conoscitiva di ampio raggio promossa dall'Alto Commissario prima della sua soppressione i cui risultati non sono mai stati elaborati e presentati;
- un'indagine "a cono molto più stretto" e promossa dal CISP, il centro di innovazione nella pubblica amministrazione dell'Università di Tor Vergata nell'ambito di una indagine sul livello di operatività della funzione *internal auditing* in alcune pubbliche amministrazioni con particolare riguardo all'adozione di tecniche per la scoperta di frodi e fenomeni di corruzione.

I risultati di tali ricerche vengono qui presentati per aggiungere un ulteriore tassello di informazione utile a comporre un mosaico che, anche se dai contorni non delimitati, si può tentare di perfezionare con il tempo.

**4.2 La percezione della corruzione nella Pubblica Amministrazione:
indagine sui ministeri e la Presidenza del Consiglio**

Nella primavera del 2007, a quattro anni dalla sua istituzione, l'ufficio dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, ha avviato una indagine attraverso un questionario inviato a 18 amministrazioni centrali per un totale di 65 questionari

(in alcuni casi il questionario copriva articolazioni diverse delle amministrazioni: si veda Tabella 1.7). L'obiettivo dell'indagine è stato quello di indagare il livello di percezione del fenomeno corruzione ed altri aspetti di spettro più ampio.

Tabella 1. 7: Distribuzione questionari per amministrazioni⁹
(indagine Alto Commissario 2008).

DISTRIBUZIONE DEI QUESTIONARI COMPILATI	N.
Ministero affari esteri	2
Ministero della giustizia	1
Ministero della difesa	1
Ministero dello sviluppo economico	1
Ministero del commercio internazionale	1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1
Ministero delle infrastrutture	1
Ministero dei trasporti	1
Ministero del lavoro e della previdenza sociale	1
Ministero della salute	1
Ministero per i beni e le attività culturali	1
Ministero dell'interno	3
Ministero delle comunicazioni	1
Ministero della solidarietà sociale	1
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	4
Ministero dell'economia e delle finanze	4
Ministero della pubblica istruzione	21
Presidenza del Consiglio dei Ministri	19
Totale	65

Il questionario, infatti, tentava di indagare aspetti quali le procedure seguite nelle aree delle risorse umane (reclutamento, formazione, assegnazione di incarichi

⁹ **Per Min. Affari Esteri:** D.G. affari amm.vi bilancio patrimonio, Ispettorato generale; **Per Min. Interno:** Isp. generale di Amministrazione, Ufficio centrale ispettivo, Ufficio centrale ispettivo, Dip. VV.FF. del soccorso pubblico e della difesa civile; **Per Min. Politiche Agricole Alimentari e Forestali:** Dipartimento agricoltura, Ispettorato controllo qualità prodotti agroalimentari, Servizio Controllo Interno, Ispettorato Gen. Corpo Forestale; **Per Min. Economia e Finanze:** Dip. Ann.ne Gen. Pers. e Servizi Tesoro, Dipartimento Ragioneria Generale Stato, Dipartimento del Tesoro, Dipartimento per le Politiche Fiscali; **Per Min. della pubblica istruzione:** Dipartimento istruzione, Dipartimento programmazione, Lombardia (1 e 2), tutte le Regioni tranne Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta; **Per Pres. Consigli dei Ministri:** Segretariato Generale Dipartimento del Cerimoniale di Stato, Segretariato Generale Dipartimento per le Risorse Umane ed i Servizi Informatici, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, Segretariato Generale, Ufficio di Bilancio e Ragioneria, Ufficio per i Voli di Stato di Governo e Umanitari, Dipartimento per le politiche della famiglia - Struttura di Missione, Dipartimento della Protezione Civile, Dipartimento Programmazione e Coordinamento Politica Economica, Dipartimento per il Programma di Governo, Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo, Dipartimento per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, Ufficio Stampa Palazzo Chigi, Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Segreteria Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province Autonome, Dipartimento per gli Affari Regionali.

dirigenziali e di consulenza, procedimenti disciplinari, operatività dei servizi ispettorato e dei controlli interni, la gestione finanziaria e gli acquisti, il sistema di garanzia della trasparenza ed accesso agli atti, la pubblicità degli stessi, ecc.) e copriva l'arco temporale che va dal 2003 al 2007, quindi un periodo significativo ancorché lontano nel tempo.

Per gli aspetti correlati al livello di percezione della corruzione, il questionario tentava di indagare:

- se si erano riscontrati fenomeni di corruzione;
- se erano state adottate misure di prevenzione;
- se era stato adottato un codice di condotta;
- come e se era stata controllata la sua corretta applicazione.

L'indagine non fu mai completata dall'Alto Commissario ed il SAeT, nel coglierne l'eredità, ha ritenuto invece opportuno elaborare le risposte ottenute per trarre elementi di riflessione utili anche per il futuro sotto due profili: quello metodologico e quello della percezione del problema.

Sotto il profilo metodologico va rilevato che l'idea di lanciare un'indagine per misurare il livello di percezione del problema è sicuramente buona. SAeT dovrà cogliere l'occasione per meglio modulare l'indagine prendendo in considerazione una serie di elementi quali:

- valutare se è il caso di mantenere come strumento di indagine il questionario o invece non convenga utilizzare la tecnica dell'intervista o dell'audizione, magari guidata da un questionario inviato anticipatamente, dal momento che gli enti centrali non sono molti e con il contatto diretto si riescono a superare incomprensioni, confusioni e malintesi;
- limitare i campi di indagine a vantaggio della qualità delle risposte;
- individuare meglio i soggetti da contattare;
- allargare l'indagine ad altre tipologie di amministrazioni pubbliche, ovviamente quelle più critiche dal punto di vista della corruzione.

Sotto il profilo della percezione/misurazione del tema corruzione, l'analisi incrociata delle varie risposte ancorché parziali ed ormai datate (2007) mette in evidenza i seguenti elementi:

- 9 ministeri su 18, pari al 50% hanno evidenziato casi di corruzione;
- di questi 6 su 9 hanno indicato anche il numero di episodi di corruzione scoperta: 97 casi con punte di 37 e 33 su due enti;
- tali episodi hanno provocato:
 - ben 16.452 provvedimenti disciplinari (ovviamente non tutti per reati connessi alla corruzione), di cui il 68,6% concentrati in un singolo ministero;
 - 285 condanne.

Occorre osservare che il fatto che i fenomeni corruttivi siano più frequenti in alcuni enti piuttosto che in altri, può significare una maggiore concentrazione di

corruzione in tali enti oppure la presenza di sistemi di controllo e tecniche di individuazione migliori.

Sul piano teorico, in sede di valutazione del rischio, quello che preoccupa di più è l'ente che non ha rilevato fatti di corruzione rispetto a quello che li ha invece rilevati.

Interessante è la risposta relativa al livello di percezione del problema:

- solo il 27% afferma di aver attivato misure di prevenzione a fronte del 50% degli enti che ha dichiarato di aver scoperto fatti di corruzione;
- il rimanente non ha attivato alcuna misura di prevenzione, come se il problema corruzione non esistesse .

La conclusione quindi sembrerebbe essere quella di un livello di percezione del fenomeno corruzione ancora molto basso, elemento vissuto quasi come un “non problema”. Questo aspetto è confermato da una ulteriore indagine, condotta su tutt'altro fronte e con metodologia assai diversa, sulla operatività dei servizi di *internal auditing* di un gruppo di amministrazioni pubbliche considerate, dalla comunità professionale di riferimento, *best practice* in quest'area.

4.3 La percezione del fenomeno corruzione e l'operatività della funzione internal auditing: esito di una indagine CISPA Tor Vergata/ Dipartimento Funzione Pubblica

Su iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica è stato creato nella passata legislatura un tavolo di riflessione e di confronto in materia di *internal auditing* in PA. A tale tavolo parteciparono diversi soggetti in rappresentanza di diverse istituzioni e tra queste le Agenzie delle entrate, quella del demanio, quella delle dogane, e i tre grandi enti previdenziali INPS, INPDAP ed INAIL.

Nell'ambito del gruppo di lavoro è stata verificata in via preliminare l'assoluta diversità di impostazione tra i vari enti in materia di controlli interni intesi nella accezione moderna di *internal auditing*, e a valle dei vari approfondimenti è stato dato incarico al CISPA, Centro interdipartimentale per l'innovazione nella PA dell'Università di Tor Vergata, che aveva già attivato un desk tecnico in materia di *internal auditing* nel settore pubblico, di promuovere una indagine per verificare l'effettiva operatività dei servizi *internal auditing* in queste sei istituzioni considerate in materia *best practice*.

L'indagine è stata condotta mediante interviste dirette, guidate da un questionario strutturato, ai dirigenti responsabili del servizio *internal auditing*. Il questionario, fornito agli interessati con qualche mese di anticipo constava di 52 domande, suddivise in 6 sezioni:

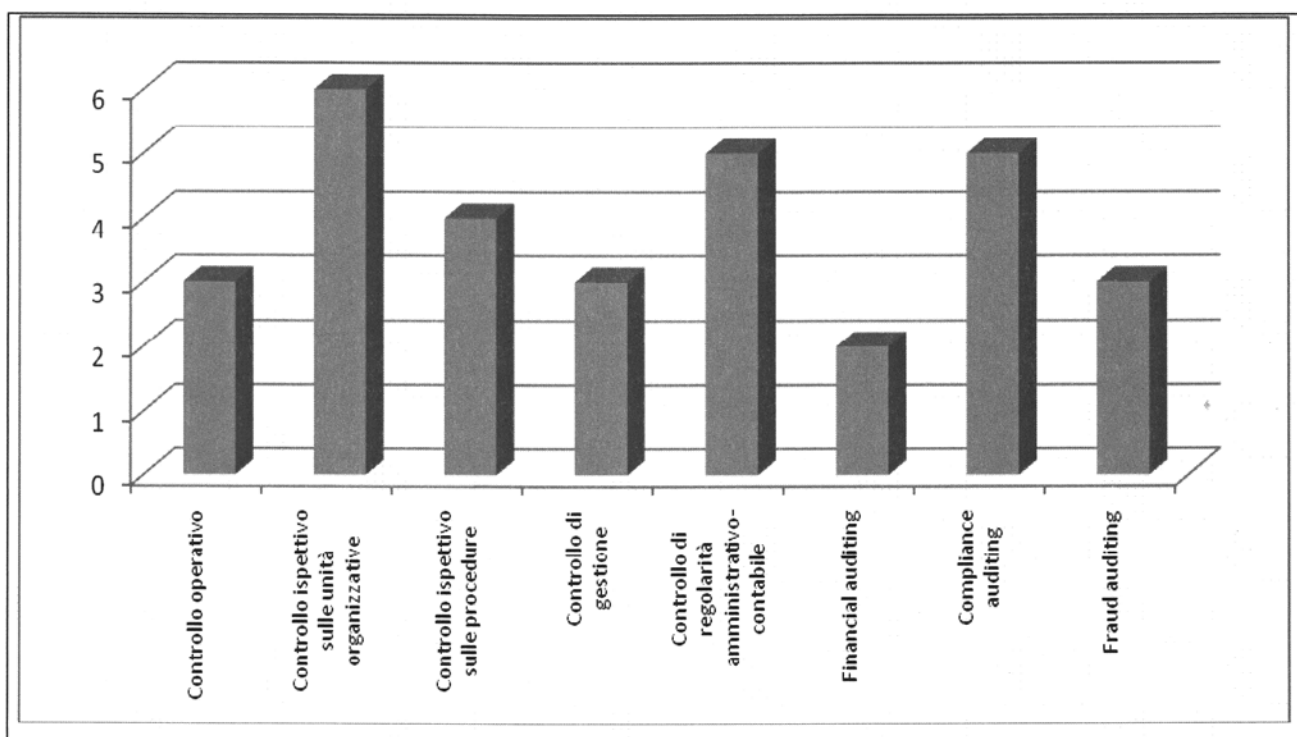
- La definizione della funzione *internal auditing*, intesa come espressione simile che tuttavia poteva esprimere livelli di operatività, finalità e missioni diverse;
- Evoluzione ed anzianità della stessa funzione all'interno delle singole aziende analizzate;
- Focus ed oggetto della funzione, incluso ovviamente il focus sulle frodi e la corruzione;
- Personale addetto alla funzione, inteso sia in termini quantitativi che qualitativi, incluse esperienze e competenze richieste dagli standard internazionali;
- Metodologie adottate, inclusi specifici programmi di auditing per la scoperta di frodi da parte del personale dipendente;
- Gestione amministrativa della funzione intesa come miglioramento continuo ed "efficiency auditing".

Come già sottolineato, la ricerca CISPA aveva come oggetto l'analisi della funzione *internal auditing* nel suo complesso. In questa sede risulta tuttavia interessante prendere in considerazione alcuni dei dati emersi, strettamente correlati alla percezione del rischio di corruzione nella P.A.

Innanzitutto i dati relativi alla eventuale esistenza di una forma di controllo mirata alla scoperta di frodi nella struttura.

Il risultato è evidenziato nella fig. 1.11.

Figura 1.11: Tipologie di controllo presenti



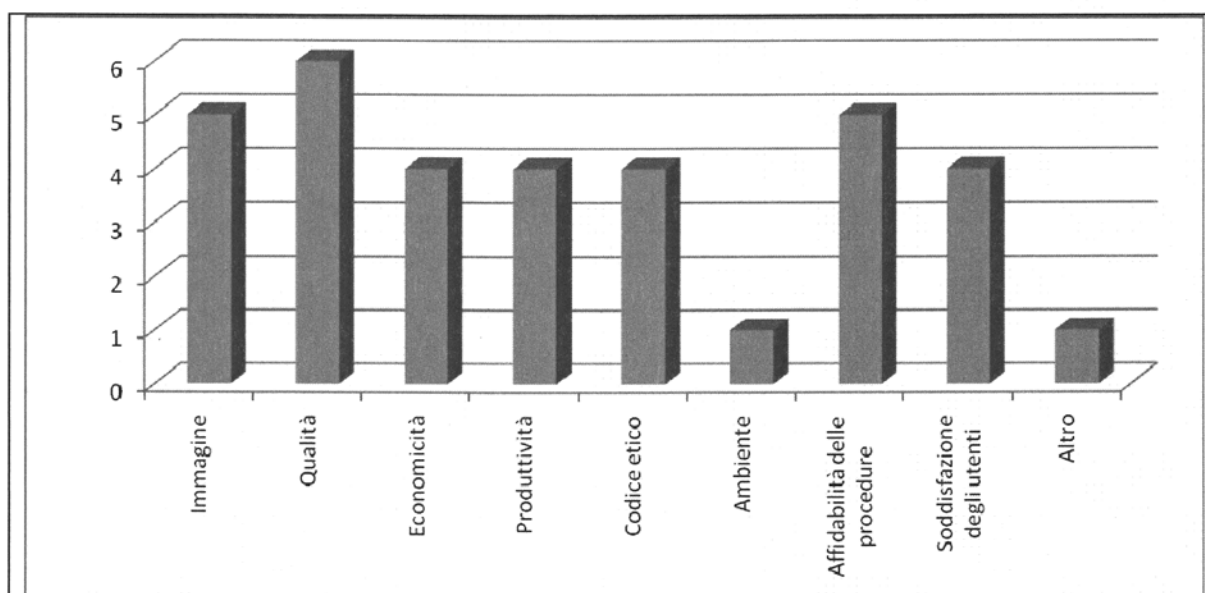
Come si evince solo la metà degli enti intervistati, che comunque costituiscono *best practice*, ha al proprio interno una funzione di *fraud auditing*.

Il dato fa riflettere, soprattutto se si pensa che il campione è composto di agenzie fiscali ed enti previdenziali, organismi nei quali il rischio di frode è elevatissimo e non è neanche difficile immaginare dove si annida.

Un altro elemento interessante emerso è il presidio dei fattori di rischio: il rischio di corruzione non figura, ma figura invece il rischio di non rispetto del codice etico che è lo strumento tipico utilizzato per gestire gli aspetti legati ai fenomeni di prevenzione della corruzione.

Quattro aziende su sei dichiarano di presidiare questo rischio: tanto da averlo individuato tra quelli più importanti come mostra la fig. 1.12.

Figura 1.12: Fattori di rischio presidiati



La conclusione che si può trarre da questa ricerca.

I dati presentati sono, occorre sottolinearlo ancora una volta, del tutto parziali e derivati, per di più, da un'indagine il cui focus non era quello di indagare la percezione del rischio di corruzione. Tuttavia, si può desumere, pur se con una certa cautela, che la percezione del rischio di corruzione in questo campione, che costituisce una *best practice*, appare molto basso.

Il confronto con ciò che accade nel settore privato evidenzia invece un'attenzione più alta a rischi probabilmente minori con un ambiente di controllo in generale più affidabile.

Nel settore pubblico, infatti, l'inserimento della funzione *Internal Auditing* non è la conseguenza dell'attività di revisione esterna, come è successo spesso nel

privato, ma è il tentativo di soddisfare un'esigenza "interna", derivante dalla necessità di istituire particolari forme di controllo interno.

La conclusione è che per attivare procedure di prevenzione della corruzione serve rinforzare dove esiste, e creare dove non c'è ancora, la funzione di *internal auditing* e, nell'ambito di questa funzione, prevedere l'adozione di tecniche e strumenti per la scoperta ed il contrasto delle frodi e della corruzione.

Uno dei compiti del SAeT sarà proprio quello di fornire alle amministrazioni linee guida per sviluppare programmi di *internal auditing* mirati alla valutazione ed al contrasto del rischio di corruzione.

CONCLUSIONE SULLA PERCEZIONE DEL FENOMENO CORRUZIONE

La percezione del fenomeno corruzione assume pesi diversi a seconda del punto di osservazione: interno o esterno alla pubblica amministrazione.

Pur con tutti i limiti delle considerazioni avanzate tra le pieghe delle varie indagini proposte, si può affermare che la percezione del rischio corruzione è forte nell'opinione pubblica, ma è ancora bassa all'interno delle pubbliche amministrazioni. Inoltre non si dispone ancora di informazioni precise tali da consentire interventi mirati.

La pubblica amministrazione non è abituata a misurare i rischi e di conseguenza neanche quello di corruzione anche se questo ha un grande impatto sia economico che di immagine. Probabilmente non è abituata perché non ne ha percezione e tutti i manuali di *risk management*, affermano logicamente che se non c'è percezione non c'è identificazione del rischio e se non si identifica non si può valutare e quindi non si può "trattare" con appositi interventi organizzativi.

SAeT anche in futuro continuerà a monitorare i due aspetti trattati in questa parte della relazione:

- il fenomeno "percezione della corruzione" perché è la percezione che fa la consapevolezza e la consapevolezza costringe a promuovere azioni concrete;
- la misurazione della corruzione scoperta cercando di affiancare ai preziosi dati dello SDI altre elaborazioni che potranno essere il frutto di ricerche, indagini ed accordi per migliorare il livello della statistica esistente.

La trasparenza, invece, l'altra missione del SAeT, qui considerata come antidotto alla corruzione, sarà un elemento da inserire nei sistemi di gestione del rischio.

PARTE SECONDA

IL SAeT: FUNZIONI, STRUTTURA ED ATTIVITÀ

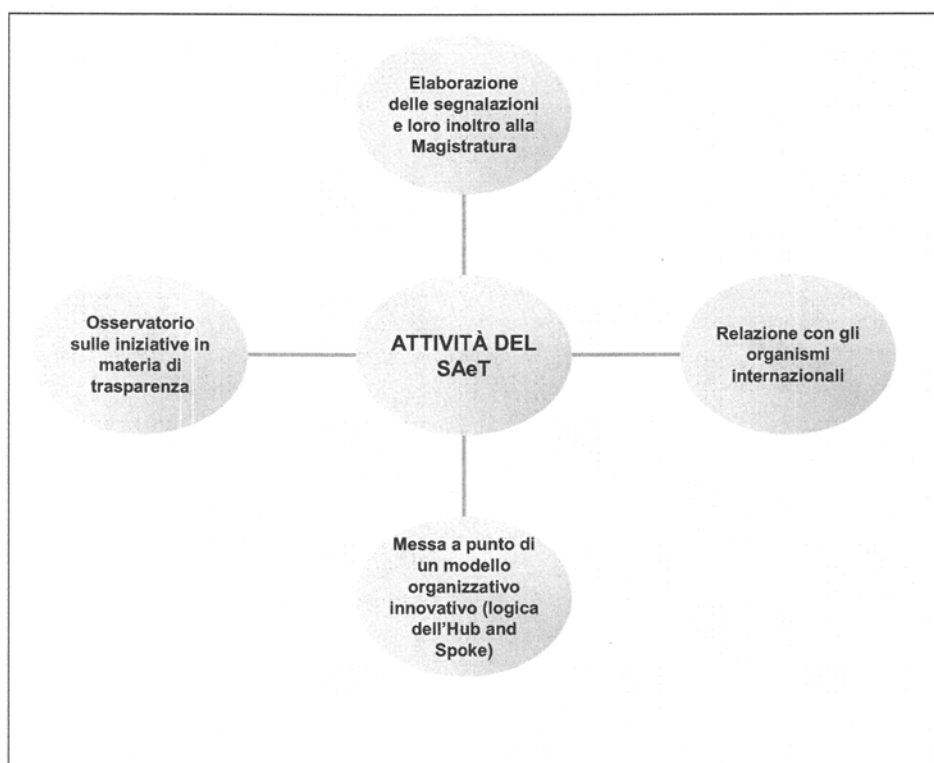
PREMESSA

L'attività svolta in questi primi tre mesi di operatività del Saet si è incentrata su quattro macro aree:

- l'elaborazione delle segnalazioni ed eventuale loro inoltro alla Procura della Repubblica dopo una breve analisi del materiale pervenuto;
- l'attività di relazione con i vari organismi internazionali dovuta in forza di accordi sottoscritti;
- l'avvio di una attività di osservatorio sulle iniziative di trasparenza sia di impulso governativo che parlamentare;
- la messa a punto di un innovativo assetto organizzativo che consenta al Saet di perseguire con efficacia gli sfidanti obiettivi assegnati pur potendo contare su limitate risorse umane, tecniche e finanziarie.

Nel periodo di operatività del SAeT nessuna attività di indagine è stata svolta.

Figura 2.1: Le macroaree di attività



Nel relazionare sull'attività svolta si è ritenuto opportuno partire dall'analisi dall'assetto organizzativo interno, delle scelte operative adottate, per poi illustrare l'attività svolta.

Capitolo

1 L'ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL SAeT : LE PRINCIPALI INNOVAZIONI INTRODOTTE RISPETTO AL RECENTE PASSATO

1.1 Premessa

Il Decreto Legge 112 del 2008, ha soppresso l'Alto Commissario anticorruzione nell'ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica e di riorganizzazione delle strutture amministrative con trasferimento delle funzioni al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Come si ricorderà, l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione fu istituito con legge del 16 gennaio 2003, n. 3 e reso operativo di fatto con regolamento 258/2004; dalla seconda metà del 2004 al giugno 2008 si sono alternati ben quattro commissari con un permanenza media di 11 mesi. Un tempo troppo breve per orientarsi e mettere mano all'assetto organizzativo.

L'eredità organizzativa che il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) riceve dalla struttura precedente è piuttosto esigua. Anche l'Alto commissario non aveva una storia organizzativa consolidata. Inoltre, al momento della soppressione, molte delle figure professionali di spicco che vi operavano sono tornate alle loro amministrazioni di appartenenza portando con loro non solo il capitale umano inteso come conoscenze, ma anche il grande capitale relazionale di cui erano depositari, il tutto prima di essere risuciti a travasare nel capitale organizzativo della struttura metodologie, procedure e pratiche.

In attuazione del D.L. 112/2008 ha iniziato la sua operatività, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT). La logica sottesa all'operatività del SAET è:

- la valorizzazione dell'esperienza fino ad ora maturata;
- l'accompagnamento del processo di trasparenza già avviato dal Governo;
- la garanzia della necessaria autonomia funzionale.

Nonostante abbia mantenuto la missione ed i compiti del soppresso Alto Commissario, il SAeT presenta rispetto ad esso un assetto organizzativo assai diverso sia sotto il profilo quali-quantitativo del personale sia sotto quello delle infrastrutture e delle risorse finanziarie.

1.2 Il personale

L'Alto Commissario, alla data della sua soppressione presentava un organico di 57 unità (comprendente di 4 consulenti) a fronte di 88 unità previste dalla pianta organica (comprendente invece di 5 consulenti). Oggi il SAeT consta di 17 unità, incluso un magistrato consulente, il direttore d'ufficio ed esclusi invece due consulenti *part time*.

Il SAeT, mantenendo le finalità e gli obiettivi dell'Alto Commissario, è incardinato al momento nel Dipartimento della Funzione Pubblica per garantirne il massimo delle sinergie con le politiche di modernizzazione ed innovazione della Pubblica Amministrazione.

L'inserimento nel Dipartimento della funzione pubblica ha consentito un notevole risparmio di risorse finanziarie.

Il SAeT è, o almeno dovrebbe essere per i compiti che è chiamato a svolgere, assimilato ad un'azienda di *knowhow*, esattamente come le agenzie e le authorities che presidiano la concorrenza, le borse ed i mercati finanziari, il risparmio, le telecomunicazioni.

Tutte le aziende di *knowhow* per funzionare in maniera efficace devono riuscire a bilanciare il *knowhow* tecnico specifico con il *knowhow* gestionale tipico delle strutture pubbliche.

Con riferimento al SAeT, il *knowhow* tecnico deve accumulare competenze in discipline diverse tutte orientate al contrasto della corruzione, intesa come messa a punto degli strumenti di prevenzione ed azioni di repressione. Le competenze necessarie da accumulare nell'ambito del *knowhow* tecnico sono competenze avanzate di diritto penale, diritto amministrativo, diritto del lavoro, della macroeconomia e della modellistica economica, della statistica, della sociologia, dell'economia di azienda, delle istituzioni internazionali, ecc.

Il *knowhow* gestionale, invece, è quello legato all'attività di supporto: amministrazione, contabilità, gestione di siti ed informatica, logistica ed affari generali, contratti ed amministrazione del personale.

Se non c'è un bilanciamento tra *knowhow* tecnico e gestionale la struttura va in crisi: è come avere un ospedale senza medici ed infermieri, ma tutti contabili ed amministrativi. Più o meno è quello che successo dopo la soppressione dell'Alto Commissario quando molti magistrati e personale prefettizio sono ritornati alle loro istituzioni di origine.

1.3 Le infrastrutture

Rispetto alla sede precedente, in centro con un affitto notevole, il SAeT è stato collocata, insieme all'Ispettorato della Funzione Pubblica, in un immobile

demaniale, sito in piazza Sant'Apollonia, con un conseguente azzeramento dei costi. Parallelamente alla riduzione della dotazione organica anche la dotazione infrastrutturale si è ridotta.

1.4 Le risorse finanziarie

Come detto in precedenza la riduzione delle risorse finanziarie è stata notevole. Ovviamente già dalla prossima legge finanziaria, si renderà necessario prevedere uno stanziamento ad hoc per il SAeT che dovranno essere mirate esclusivamente alla lotta e al contrasto della corruzione.

Nell'ambito del riordino delle attività del Dipartimento della Funzione Pubblica e della costituzione del nuovo organismo centrale di valutazione e trasparenza (di cui alla legge recante *“Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti”*) il SAeT potrebbe trovare una collocazione che ne garantisca maggiormente l'autonomia e l'indipendenza come previsto dalla Convenzione ONU sulla corruzione.

1.5 Il modello operativo: la logica dell'*Hub & Spoke*

La realizzazione di compiti complessi ed impegnativi, come quelli che caratterizzano la missione del SAeT, con una dotazione di risorse umane, finanziarie ed infrastrutturale molto limitate per quantità e qualità, rappresenta una criticità forte sotto il profilo organizzativo.

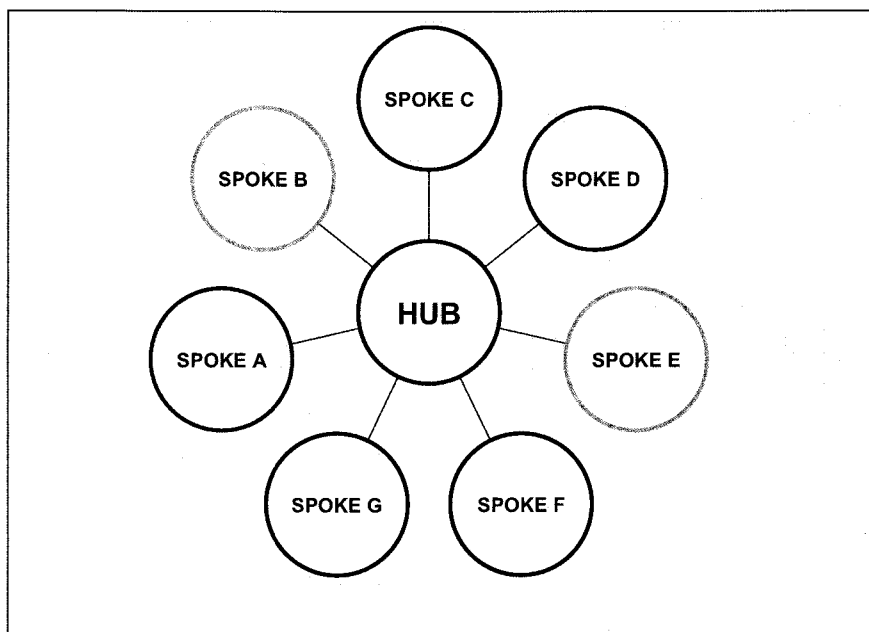
Una possibile soluzione di tale criticità è quella di realizzare una “sinergia” tra i contributi e le risorse di tutti gli attori che possono dare un apporto alla efficace realizzazione della missione di prevenzione e contrasto della corruzione.

Il modello operativo dell'*Hub and Spoke* (Fig. 2.2) rappresenta l'approccio organizzativo “reticolare” che meglio è in grado di mettere a sistema e valorizzare i contributi e le risorse di attori diversi. In altri termini il modello *Hub and Spoke* è una metafora organizzativa. Letteralmente “Hub” significa “mozzo di una ruota” nel quale convergono i “raggi” (e cioè gli *spoke*). Il modello *Hub and Spoke* è già stato utilizzato con successo nella sanità, nell'informatica, nella logistica nei trasporti ed in numerosi centri di ricerca. Tale modello organizzativo presenta il vantaggio di realizzare grande efficienza nello scambio di informazioni o beni, a costi assai contenuti.

La logica operativa dell'*Hub and Spoke*, attuata per la prima volta all'interno del Dipartimento della Funzione pubblica, è stata quella di utilizzare il piccolo nucleo del SAeT, come “hub” ossia come “mozzo della ruota”. Attraverso protocolli di intesa e convenzioni si intende, poi, mettere a sistema il *knowhow* già esistente in altre strutture della pubblica amministrazione e cioè gli “spoke” o “raggi”. In questo

modo si riesce a valorizzare tutte le potenzialità, in parte ancora inesprese, che numerosi attori hanno in termini di lotta alla corruzione.

Figura 2.2: Il modello *Hub & Spoke*



La potenzialità del modello dipende sia dal contenuto (oggetto) della collaborazione sia dal numero e dalla qualità dei soggetti che si riesce a “mettere a rete”.

L’oggetto dell’*Hub & Spoke* del SAeT sono conoscenze, tecniche, metodologie, informazioni, contatti, ricerche, attività di formazione e sensibilizzazione, ecc.

I soggetti sono invece istituzioni quali Università, Centri di ricerca, Scuole di alta formazione pubbliche, Ministeri, Magistratura, Forze di polizia, Agenzie ed Autorità, Organismi non governativi, Strutture specialistiche del non profit, Associazioni di professionisti, Associazioni di imprese interessate alla lotta alla corruzione, Associazioni di volontariato che operano nella divulgazione di valori sociali riconducibili alla lotta alla corruzione ecc.

In sintesi, attraverso il modello dell’*Hub & Spoke*, è come se il SAeT disponesse di una serie di servizi studi in *outsourcing*, una rete di *intelligence*, che dedicando risorse anche marginali allo sviluppo del tema della lotta alla corruzione, riescono a convogliare nell’Hub le competenze che di volta in volta servono (diritto penale, diritto amministrativo, diritto del lavoro, statistica, sociologia, analisi e *risk management*, tecniche di *auditing*, ecc.). La sinergia che viene così a crearsi è di grande portata e di alto impatto con costi molto contenuti.

Con questo modo di operare il SAeT si avvicina molto alla operatività di una “agenzia di terza generazione”, senza averne i costi e le dimensioni, ma avendone i due elementi caratterizzanti (le due E):

- *execution*, ovvero vicinanza alla leadership politica;
- *expertise*, ovvero l'alta concentrazione di conoscenze e competenze (nel caso del SAeT, distribuite in tante istituzioni e messe a rete).

Il modello organizzativo è assolutamente innovativo per la pubblica amministrazione italiana e, quindi, assume anche una valenza di sperimentazione. Come tale, il modello va seguito attentamente sul piano metodologico al fine di immaginare eventuali applicazioni in altri contesti. Almeno per ora la formula dell'*Hub & Spoke* ha incontrato l'interesse delle varie istituzioni: molti "spoke" hanno accettato di collegarsi all' "hub" e già questo è stata un'occasione per sensibilizzare tutti alla lotta contro la corruzione.

La scelta operata, anche se obbligata dalle scarse risorse e dalla necessità di realizzare obiettivi in tempi brevi, non è priva di rischi: la sfida manageriale sta nel riuscire ad "annodare la rete", "farla dialogare" e "farla lavorare". Si tratta di una sfida molto impegnativa in termini realizzativi.

A coordinare la realizzazione dell' *Hub & Spoke* è stato chiamato un professore universitario esperto di pubbliche amministrazioni che ha già collaborato a suo tempo sui temi della corruzione con l'Alto Commissario e che è esperto in metodologie gestionali e tecniche di auditing, avendo maturato significative esperienze nella gestione di aziende internazionali di knowhow di grandi dimensioni.

Compito del responsabile dell'Hub è anche quello di far crescere qualitativamente la struttura partendo dalle persone che già vi operano e creando pian piano un patrimonio umano, organizzativo e relazionale tale che il SAeT possa diventare autonomo nel giro di pochi anni.

1.6 I protocolli e le convenzioni per alimentare l'*Hub & Spoke*

Sul piano amministrativo lo strumento utilizzato per mettere a rete le conoscenze di altre istituzioni è quello del protocollo di intesa e della convenzione. Si tratta di accordi di collaborazione non solo per scambiare informazioni e condividere *data base* ma anche per condividere metodologie e strumenti, per studiare insieme e sperimentare.

Ad esempio, è proprio attraverso lo sviluppo di un protocollo di intesa che si metterà a punto un nuovo modello di misurazione e stima della corruzione lavorando in rete con quattro diverse università. Con la medesima logica operativa si metteranno a punto le procedure legate all'adozione dei codici etici e dei programmi di analisi dei rischi e di *audit* e si studierà la fattibilità giuridica di iniziative di prevenzione come l'introduzione del concetto di responsabilità organizzativa, e così via.

Le convenzioni, alcune già stipulate ed altre in corso di finalizzazione, hanno come controparte *partners* per così dire "naturali" della lotta alla corruzione, tra cui:

- il Ministero dell'Interno;
- il Ministero della Giustizia;
- il Ministero della Difesa
- il Ministero dell'Economia e Finanze
- il Centro Nazionale per Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA);
- le Università;
- le Agenzie e le Autorità;
- I centri studi delle organizzazioni non profit (come Transparency International, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, Politeia);
- Fondazioni pubbliche (come la CSR Foundation);
- Associazioni professionali (come l'Associazione Italiana Internal Auditor).

Tabella 2.1: Vecchi protocolli di intesa e convenzioni rinnovate dal SAeT

ENTE INTERESSATO		OGGETTO					
		Messa a punto di comuni azioni ed iniziative	Scambio di dati e informazioni	Organizzazione di iniziative formative comuni	Collaborazione ad iniziative editoriali di interesse	Svolgimento attività di competenza del SAeT	Programmazione di seminari di approfondimento e studio
1	Corte dei Conti		X				
2	MEF-Guardia di Finanza		X			X	
3	MI – Dip. Pubblica Sicurezza		X				
4	CNIPA		X				
5	Conferenza Unificata		X				
6	MEF - Agenzia delle Entrate		X				
7	Ministero delle Infrastrutture		X				
8	Comm. Parlamentare Antimafia		X				
9	Direzione Nazionale Antimafia		X				
10	Autorità Vigilanza Lavori Pubblici		X				

Le nuove convenzioni stipulate invece dal SAET fino alla data del 28 febbraio 2009 sono le seguenti.

Tabella 2.2: Nuove convenzioni stipulate dal SAeT

ENTE INTERESSATO		OGGETTO					
		Messa a punto di comuni azioni ed iniziative	Scambio di dati e informazioni	Organizzazione di iniziative formative comuni	Collaborazione ad iniziative editoriali di interesse	Svolgimento attività di competenza del SAeT	Programmazione di seminari di approfondimento e studio
1	Politeia	X			X		X
2	Fondazione I-CSR	X			X		X
3	Transparency International - IT	X		X			X
4	Consiglio It. per le Scienze Sociali	X			X		X
5	Ass.ne Italiana Internal Auditing	X			X		X

Al momento dell'emissione del presente rapporto sono state già predisposte per la firma le seguenti convenzioni (Tab 2.3).

Tabella 2.3: Convenzioni predisposte dal SAeT (alla firma)

ENTE INTERESSATO		OGGETTO					
		Messa a punto di comuni azioni ed iniziative	Scambio di dati e informazioni	Organizzazione di iniziative formative comuni	Collaborazione ad iniziative editoriali di interesse	Svolgimento attività di competenza del SAeT	Programmazione di seminari di approfondimento e studio
1	CISPA- Univ. di Roma Tor Vergata	X		X	X		X
2	Scuola Sup. Amm.ne Interno			X			X
3	Istituto Superiore di Polizia			X			X
4	Aut. per le Garanzie nelle Comunicazioni		X				X
5	CNEL		X				
6	Cittadinanzattiva	X					

Capitolo

2

**L'ANALISI DELLE SEGNALAZIONI
PERVENUTE**

Uno dei compiti del SAeT è quello di ricevere le segnalazioni su presunti o reali episodi di corruzione e di illecito nell'amministrazione avanzate in vario modo dalla società civile.

Le segnalazioni possono essere inoltrate in via formale, per e-mail, per posta, per telefono, anche in forma anonima.

Le segnalazioni per posta vengono comunemente denominati "esposti". Questi ultimi, dopo un'analisi per verificarne l'attinenza con i compiti istituzionali, sono inoltrati alle competenti Procure della Repubblica per gli accertamenti e approfondimenti del caso.

Le segnalazioni telefoniche, invece, sono spesso molto generiche. Si tratta più che altro di richieste di informazioni ed il servizio, comunque, non è ancora strutturato per catturare dalla segnalazione telefonica il massimo dei dati possibili.

2.1 Gli esposti per iscritto

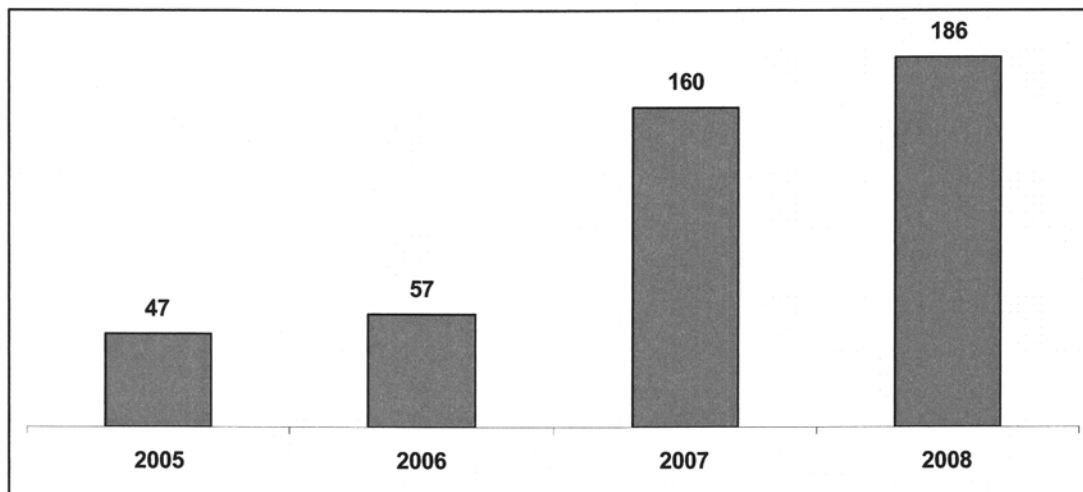
Il trend degli esposti nel quadriennio 2005-2008 assume l'andamento illustrato nella Tab. 2.4 e nella Fig. 2.3.

Come si nota, nel 2008 sono pervenuti 186 esposti di cui 48 nel periodo di operatività del SAeT e 138 nel periodo di operatività del soppresso Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e della altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione.

Tabella 2.4: Il trend degli esposti pervenuti in forma scritta (2005-2008)

Segnalazioni	2005	2006	2007	2008	Tot.
Valori assoluti	46	57	160	186 (*)	449
Percentuale sul totale	10,24 %	12,7 %	35,63 %	41,43 %	100%
(*) di cui 48 raccolte dal SAeT a partire dalla sua istituzione (10,7% sul totale delle segnalazioni del quadriennio).					

Figura 2.3: Andamento delle segnalazioni pervenute



Dall'analisi dei dati emerge che in assoluto il numero delle segnalazioni è stato sempre molto contenuto. Esse comunque si sono quadruplicate in quattro anni dalla data di costituzione. Questo può significare diverse cose:

1. il servizio di segnalazione di episodi di corruzione non è conosciuto dall'opinione pubblica perchè magari non abbastanza pubblicizzato e divulgato;
2. oppure, il servizio è conosciuto, ma manca la propensione dell'opinione pubblica a denunciare, anche in forma anonima, episodi di corruzione.

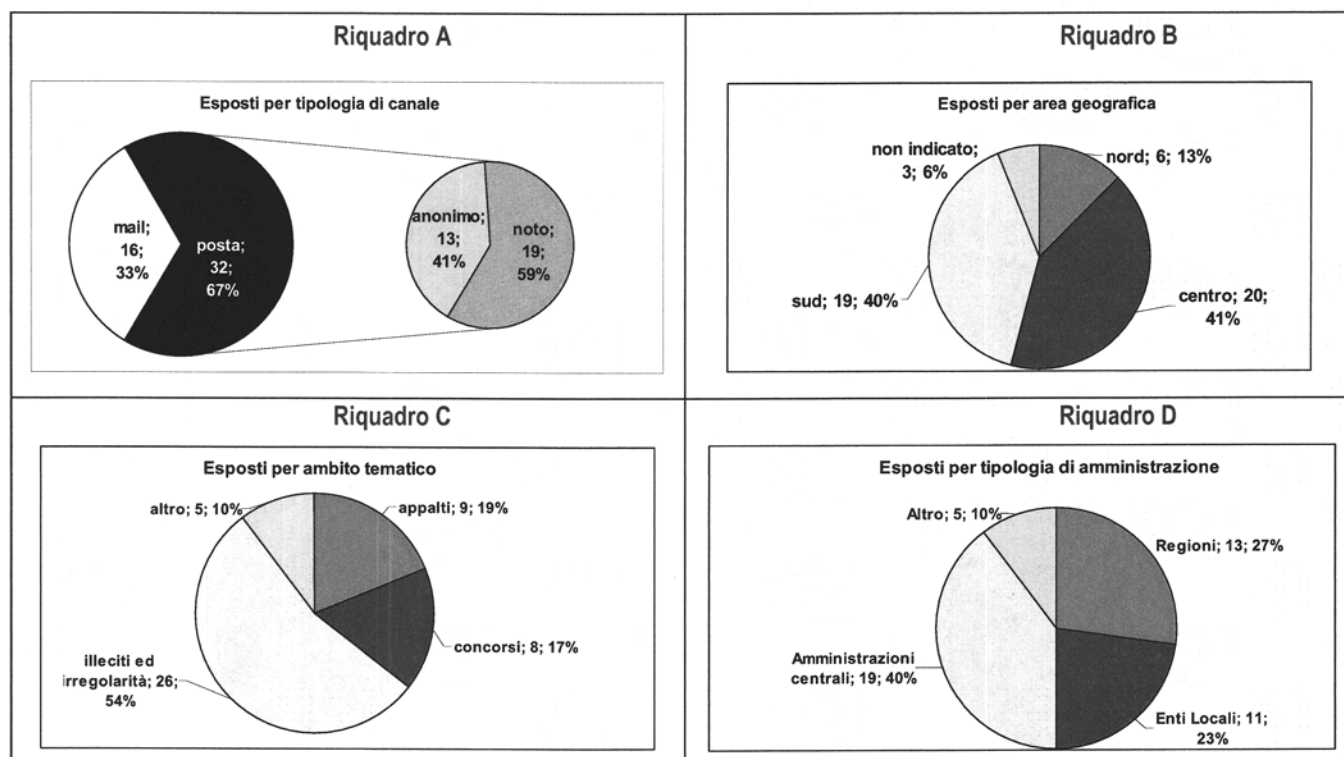
Probabilmente il risultato che si legge oggi è la combinazione dei due elementi. Nel futuro, quindi, bisognerà operare su ambedue i fronti se si vorrà dare senso al servizio ed allo strumento che nelle equivalenti agenzie all'estero assume invece una notevole importanza.

L'opinione pubblica italiana, è stato riscontrato anche in altre circostanze, come ad esempio in materia fiscale, non è ancora incline a segnalare episodi di corruzione: la cosa viene letta come una "delazione" e non come un impegno sociale per difendere un valore della società civile.

Analizzando le caratteristiche e la tipologia degli esposti, ricevuti nel periodo di competenza del SAeT¹⁰ (1 ottobre – 31 dicembre 2008), emerge la situazione sintetizzata nella Fig. 2.4.

¹⁰ Per questi dati non è possibile un confronto con i precedenti dati elaborati dall'Alto Commissario perchè per questi ultimi esistono solo dati aggregati.

Figura 2.4: Analisi delle caratteristiche degli esposti ricevuti dal SAeT



Pur con la limitazione del numero ridotto di casi analizzati, possono essere formulate le seguenti considerazioni:

- il canale di segnalazione prevalente è ancora quello postale (67% delle segnalazioni) e non per ragioni di anonimato, visto che gli esposti inoltrati a mezzo posta sono comunque prevalentemente firmati (59% delle segnalazioni per via postale);
- con riferimento all'area geografica di competenza, le segnalazioni si riferiscono in via prevalente al Centro Italia (41%) ed al Sud (40%). Piuttosto limitata invece appare la percentuale delle segnalazioni relative al Nord Italia;
- Con riferimento all'ambito tematico, la maggioranza delle segnalazioni riguarda illeciti ed irregolarità di varia natura (54%), seguono poi le segnalazioni relative a situazioni sospette nel settore degli appalti (19%) e dei concorsi (17%);
- Rispetto alla tipologia di amministrazione le segnalazioni pervenute riguardano in prevalenza amministrazioni centrali (40%), seguono poi le Regioni (27%) e gli Enti Locali (23%).

Per ciascuno degli esposti o segnalazioni pervenuti al S.A.eT. dal 1 ottobre al 31 dicembre 2008 è stata svolta un'attività istruttoria, riassunta in una nota preliminare, consistente nell'esame dei fatti denunciati e nello studio degli aspetti normativi e giuridici connessi. Nel periodo in considerazione due esposti sono stati inoltrati alla Procura della Repubblica competente, mentre in altri casi il denunciante aveva autonomamente provveduto all'inoltro dell'esposto anche all'autorità giudiziaria. Per alcuni esposti sono state avanzate proposte operative di indagini esterne, oppure richieste di documentazione o proposte di archiviazione.

2.2 Le segnalazioni telefoniche

Le segnalazioni telefoniche pervenute nel periodo di competenza del SAeT sono state solo 15, assolutamente poco significative dal punto di vista della individuazione di episodi specifici di corruzione, dal momento che la maggior parte ha avuto come oggetto la richiesta di informazioni.

Il servizio di segnalazione telefonica è attualmente attivo dalle ore 9.00 alle ore 19.00 e nei soli giorni feriali. Non esiste ancora una segreteria telefonica né un sistema di registrazione e di catalogazione delle telefonate che si ricevono.

Non è stato possibile operare un raffronto con le segnalazioni telefoniche pervenute al soppresso Alto Commissario, in quanto non esiste un archivio delle segnalazioni telefoniche precedenti. L'unico dato conosciuto è che sono pervenute al soppresso Alto Commissario 86 chiamate al numero verde. Non si conosce, però, né la provenienza geografica, né il periodo di competenza, né l'oggetto della telefonata.

2.3 Conclusioni sugli esposti e sulle segnalazioni

Il dato annuale di 186 esposti ed alcune decine di telefonate indica senza dubbio che il sistema di segnalazione, a quattro anni dalla sua istituzione, di fatto non funziona. Si è ancora molto lontani dall'essere a regime.

Nel prossimo futuro tale area di attività andrà radicalmente rivisitata, prendendo esempio dalla operatività di altre strutture estere similari.

Un'indagine sull'operatività dei centri per la raccolta di segnalazioni (*contact center*) di alcuni organismi internazionali¹¹ ha dimostrato che:

¹¹ L'indagine ha riguardato esperienze consolidate come le Nazioni Unite e la Banca Mondiale e l'ICAC di Hong Kong, una delle più antiche agenzie di contrasto alla corruzione. Inoltre sono state considerate anche strutture molto piccole e con una storia relativamente recente tra cui il KNAB della Lettonia e KICAC della Corea del Sud.

- è necessario comunicare in maniera dettagliata le finalità, il funzionamento e l'operatività del sistema di segnalazione. Inoltre occorre specificare e comunicare i vari canali di comunicazione:
 - posta;
 - fax;
 - e-mail;
 - contatto personale;
 - telefono (*corruption hotline*): deve essere aperta 24 ore su 24 ore e gratuita (*toll free*);
 - segnalazione anonima o firmata;
- il momento di contatto deve essere utilizzato come occasione per censire ulteriori elementi rispetto all'oggetto della semplice segnalazione. Ad esempio vanno rilevati dati quali la durata della telefonata, il livello di perplessità/incertezza dell'interlocutore. Inoltre è opportuno individuare i campi della regola generale dei punti di contatto ovvero "chi", "dove", "quando" "perché" e "come". L'interlocutore, infatti, tende a trascurare alcuni aspetti o ad enfatizzarne altri. Compito di chi risponde è cogliere l'occasione per avere il massimo delle informazioni;
- in alcuni casi viene fornito un codice di segnalazione a chi chiama che, garantendo l'anonimato, fidelizza il "segnalatore" e lo fa riconoscere dal sistema ogni volta che si mette in contatto con esso.

Ovviamente l'esperienza estera non sempre è compatibile con il nostro sistema giuridico, ma anche da noi iniziative di protezione per coloro che comunicano informazioni utili a far scoprire fenomeni di corruzione - il c.d. *whistleblowing* - andranno prese in considerazione. Se la corruzione è un male grave qualche iniziativa andrà studiata mutuando dall'estero ciò che è mutabile.

Lo studio dell'operatività dei *contact center* di altri paesi e la collaborazione con gli omologhi organismi internazionali del SAeT potrà consentire di mettere a punto un programma di intervento preciso e puntuale che, affiancato da interventi di divulgazione del servizio, consentirà di sfruttare al massimo le potenzialità di uno strumento della lotta alla corruzione che oggi appare praticamente inesistente. Lasciare il sistema di segnalazione al livello di operatività attuale non ha alcun senso.

Capitolo

3**L'OSSERVATORIO PER IL MONITORAGGIO
DELLE INIZIATIVE DI TRASPARENZA****3.1 Il ruolo del SAeT in materia di trasparenza**

Come accennato in altre parti di questo rapporto, il SAeT in materia di trasparenza ha potuto fare ben poco in questi primi mesi di attività anche perchè la trasparenza non è materia esclusiva del SAeT né è materia esclusiva del Dipartimento della Funzione Pubblica. La trasparenza è infatti una funzione trasversale all'attività di diversi dicasteri e, probabilmente, tale materia troverà una più precisa definizione e collocazione quando verrà data attuazione alla legge recante *“Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti”*. Tale legge delega prevede, infatti, nell'ambito del riordino dell'ARAN, l'istituzione, in posizione autonoma e indipendente, di un organismo centrale con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione e di garantire la trasparenza.

In questo breve periodo di attività - ed in attesa che la materia venisse meglio definita - Il SAeT si è dunque concentrato sul monitoraggio delle iniziative promosse dal Governo e dal Parlamento in materia di trasparenza.

Tale monitoraggio può offrire un contributo sia alla promozione di una maggiore consapevolezza sul tema sia ad una futura azione di coordinamento in materia di trasparenza. Una qualche forma di coordinamento andrà comunque proposta sia per l'importanza che la trasparenza riveste nella lotta alla corruzione sia perchè le varie iniziative promosse dai vari dicasteri dovranno trovare comunque un momento di sintesi e di misurazione dei risultati in maniera consolidata e non solo a livello di singolo dicastero che le ha promosse.

In prospettiva l'attività di monitoraggio delle iniziative intraprese in tema di trasparenza potrà evolvere in un vero e proprio “Osservatorio” e nella pubblicazione periodica di un rapporto sul livello di attuazione del principio di trasparenza nella P.A.

Fino ad oggi, il monitoraggio si è articolato su due fronti diversi: da un lato lo studio del fenomeno nei suoi profili storici e giuridici già in parte trattato nella prima parte di questo rapporto e, dall'altro, nella raccolta degli atti di iniziativa legislativa, governativi e non, nonché delle iniziative dell'esecutivo in tema di trasparenza amministrativa.

3.2 Le iniziative in tema di trasparenza nell'indirizzo di governo

La prima fase del monitoraggio svolto dal SAeT ha evidenziato che il pieno svolgimento del principio di trasparenza rappresenta uno degli obiettivi principali di questo Governo:

- Il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con L. 6 agosto 2008, n. 133, ha provveduto, tra l'altro, alla semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi ed oneri di notifica e comunicazione di informazione allo scopo di tagliare costi e procedure gravanti sulle imprese. Il Dipartimento della Funzione Pubblica acquisisce il compito di misurazione degli oneri burocratici e dei costi amministrativi ai fini di un'ulteriore svolgimento legislativo in altri settori produttivi e per i cittadini, entro il 2012.
- Sempre in tema di semplificazione, il Governo ha presentato il D.L. 22 dicembre 2008, n. 200, attualmente assegnato al Senato (A.S. 1342) dopo l'approvazione alla Camera, con il quale si intende completare il progetto di creazione in Italia di una banca dati unitaria, pubblica e gratuita della normativa statale vigente, secondo un modello già operante in altri Paesi europei. Il progetto "Normattiva" è fondato sulla collaborazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica ed attraverso un coordinamento con la normativa previgente consente al Ministro per la semplificazione un più efficace utilizzo delle risorse oggi già esistenti, provvedendo alla convergenza di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale. Nel Decreto legge, inoltre, è prevista l'adozione di decreti, da adottare sentito il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la razionalizzazione delle attività degli organismi e degli enti che operano in materia.
- All'iniziativa del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione si deve alla legge recante *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"*. Appena insediatosi, l'Esecutivo ha presentato, per il tramite del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, un "Piano industriale – Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione", quale documento d'indirizzo per un intervento legislativo volto all'implementazione della produttività e della trasparenza del lavoro pubblico. La legge delega in questione, indicato tra i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, ne rappresenta lo svolgimento legislativo. In particolare, l'art. 3, al comma 1, prevede mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni che si discostino dagli standard qualitativi ed economici fissati; al comma 2, lettera a), si favorisce il coinvolgimento degli utenti nella valutazione delle amministrazioni; alla lettera b), si stabilisce che le amministrazioni

predispongano, in via preventiva, gli obiettivi annuali e si introducono modalità per verificarne l'effettivo raggiungimento. Altre previsioni concernono confronti pubblici sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, nonché la promozione della confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni. Nella legge delega, inoltre, è garantita piena accessibilità ai dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione, attraverso la disponibilità immediata tramite il web, il confronto periodico tra valutazioni operate dall'interno e valutazioni operate dall'esterno, nonché l'adozione di programmi per la trasparenza.

- Il d.d.l. di iniziativa, tra gli altri, del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile", recentemente approvato dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame del Senato (A.S. 1082), contiene norme mirate alla riduzione ed alla certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi. Esso prevede importanti misure finalizzate a "tagliare i tempi" delle procedure e ad assicurarne la trasparenza. In primo luogo, le amministrazioni sono tenute a definire e rendere pubblici i tempi per la conclusione di una pratica e, qualora non lo facciano, gli stessi termini sono automaticamente ridotti a 30 giorni. I tempi massimi non possono comunque superare i 90 giorni, salvo le eccezioni previste dalla legge o da appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Oltre al risarcimento del danno, la legge delega in esame prevede che il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento rappresenti un elemento di valutazione dei dirigenti, di cui si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti, inoltre, ogni amministrazione pubblica deve determinare e pubblicare, con cadenza annuale, nel proprio sito internet o con altre forme idonee: a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore di tempestività dei pagamenti»; b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi.

A queste iniziative legislative si accompagnano poi Protocolli d'intesa tra il Dipartimento della Funzione Pubblica ed altre amministrazioni centrali, nonché le attività delle agenzie del Dipartimento stesso per la messa a punto degli strumenti per l'informatizzazione della P.A.

3.3 Il contributo parlamentare nella presente Legislatura

L'attività del SAeT di monitoraggio delle iniziative intraprese in tema di trasparenza della P.A. ha consentito un vaglio approfondito delle iniziative delle forze politiche di opposizione e delle sollecitazioni e degli studi provenienti dalle più accreditate associazioni operanti nella società civile.

In tema di trasparenza, tra le altre, merita di essere segnalata la proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati dai gruppi di opposizione (A.C. 1371), recante “Norme in materia di trasparenza nell’attività delle pubbliche amministrazioni, istituzione dell’Autorità per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni e delega al Governo in materia di valutazione dell’efficienza e del rendimento delle strutture pubbliche e di responsabilità dei loro dipendenti”, che individua gran parte dei difetti di efficienza delle strutture pubbliche nella opacità in cui le strutture stesse operano. Il disegno di legge dell’opposizione punta ad una piena visibilità e ad una confrontabilità con le valutazioni operate dall’esterno sugli strumenti di controllo interno asserendo che è necessario che le informazioni siano rese ampiamente visibili e facilmente leggibili, affinché si attivi un sistema di controllo diffuso da parte dell’opinione pubblica, degli stakeholder, dei tecnici di settore, della stampa specializzata e delle associazioni dei consumatori e degli utenti. Il richiamo è a quel *civic auditing* attivato nei Paesi nord-europei, laddove nei confronti di un’amministrazione realmente trasparente gli osservatori qualificati possono svolgere un fondamentale compito di controllo diffuso. In definitiva si mira a congiungere la funzione direzionale dei controlli interni con un obiettivo di piena accountability e di trasparenza, affinché ai risultati di controlli e di valutazioni, dove questi siano negativi, conseguano congrui interventi di riorganizzazione degli uffici e delle procedure.

3.4 Le linee di sviluppo dell’Osservatorio sull’attuazione del principio di trasparenza nella P.A.

Muovendo dall’attività di monitoraggio e studio, di cui si è qui dato conto nei suoi elementi più significativi, il SAeT si propone di svolgere un’analisi capillare da far confluire in un Osservatorio sull’attuazione del principio di trasparenza nella P.A., che intende operare in stretto coordinamento con il costituendo Organismo centrale per la valutazione e la trasparenza, già in precedenza citato.

L’attività dell’Osservatorio, che dovrà confluire nella creazione di una vera e propria Banca dati on-line, dovrà censire:

- i provvedimenti normativi rilevanti, legislativi e regolamentari;
- gli atti di iniziativa legislativa;
- gli atti di sindacato ispettivo parlamentare;
- la legislazione regionale e la normativa di rilievo contenuta nelle fonti di autonomia degli Enti Locali;
- la giurisprudenza amministrativa, costituzionale ed europea più significativa rispetto agli sviluppi attuali;
- la normativa europea e le iniziative e gli obiettivi elaborati dalle istituzioni comunitarie;
- la legislazione straniera, anche coordinata in schede di sintesi esplicative dei modelli amministrativi più rilevanti ai fini della comparazione con l’ordinamento italiano;

- notizie sulle iniziative provenienti dalla società civile (convegni, progetti di ricerca, pubblicazioni rilevanti, attività di associazioni).

Tale attività di studio e monitoraggio, resa pubblica attraverso lo strumento della Banca dati on-line, fornirà la base oggettiva per la valutazione dello stato di attuazione del principio di trasparenza nella P.A., che sarà effettuata attraverso gli strumenti di valutazione elaborati dal costituendo Organismo centrale per la valutazione e la trasparenza.

Capitolo

4**LE RELAZIONI TENUTE CON GLI
ORGANISMI INTERNAZIONALI****4.1 Premessa**

Una delle attività principali svolte dal SAeT in questo breve periodo di attività è stata quella di mantenere una serie di relazioni internazionali. Dopo le notizie stampa sulla soppressione dell'Alto Commissario anche a livello internazionale, presso i vari tavoli ai quali l'Italia partecipa, si era venuta a creare una situazione di confusione che necessitava di interventi veloci per dimostrare che la lotta alla corruzione non si era interrotta e che era nato un nuovo organismo che, con modalità organizzative diverse, perseguiva con determinazione l'obiettivo di lotta alla corruzione.

L'efficace azione di contrasto della corruzione, infatti, è oggi considerata tra le premesse necessarie per l'ordinato sviluppo democratico e socio-economico dei Paesi e tale azione va sempre più caratterizzandosi per la sua dimensione transnazionale. La globalizzazione della finanza, del terrorismo e della criminalità non poteva non contagiare anche il fenomeno corruzione fronteggiato da sforzi sempre più sinergici a livello internazionale.

È seguendo tale impostazione che fin dai primi anni novanta si è fatta strada in ambito internazionale l'idea di adottare strumenti di comune riferimento e di efficace contrasto al fenomeno della corruzione. In tal senso, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione firmata a Merida (Messico) nel dicembre del 2003 rimane il testo fondamentale a livello internazionale, sia per l'ampiezza dei temi trattati (prevenzione, incriminazione, repressione, cooperazione internazionale, recupero dei beni, assistenza tecnica e scambio di informazioni), sia per il numero di paesi coinvolti nel processo che ha portato alla sua adozione e successiva ratifica. Occorre peraltro considerare il particolare interesse che dapprima l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) e successivamente l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa hanno riservato alla materia, attraverso l'adozione di specifiche convenzioni e l'istituzione di meccanismi di contrasto al fenomeno.

L'attiva partecipazione del nostro Paese alle principali iniziative esistenti a livello internazionale, se da una parte potrà confermare l'interesse e l'impegno dell'Italia di fronte alla comunità internazionale nel settore della prevenzione e contrasto alla corruzione, dall'altra consentirà di portare all'attenzione dell'agenda politica temi ed aspetti di rilievo, oltre che portare nella nostra realtà esperienze e prassi positivamente già sperimentate in altre realtà.

Se questo è lo scenario, risulta prioritario assicurare che il SAeT continui nella azione a suo tempo intrapresa dall'Alto Commissario contro la corruzione sul fronte della rappresentanza. Peraltro come più volte segnalato in altre occasioni, è proprio dall'osservatorio internazionale che si trae la conferma della necessità di affrontare alcuni temi con carattere di priorità per non lasciare il nostro Paese esposto a prevedibili raccomandazioni da parte dei principali organismi internazionali, primo fra tutti, il GRECO (*Group of States against corruption*) che, come noto, ha di recente sottoposto a valutazione l'Italia ed il cui rapporto finale (con relative raccomandazioni) è atteso per il prossimo mese di luglio.

In particolare, occorre in questa sede ancora una volta richiamare l'esigenza di assicurare uno spedito iter di approvazione parlamentare dei disegni di legge di ratifica della Convenzione ONU e delle Convenzioni del Consiglio di Europa contro la corruzione, oltre che della "Legge comunitaria 2007", che contiene importanti previsioni di interesse, soprattutto con riferimento al recepimento nel nostro ordinamento della figura della corruzione nel settore privato. Sotto altro profilo, si segnala l'urgenza di avviare una compiuta riflessione sul problema della adeguata protezione delle persone che comunicano informazioni (cd. "whistleblowers"), nonché sul fenomeno del passaggio di alti funzionari dal settore pubblico a quello privato (c.d. "pantouflage" o "revolving doors"), che costituiscono aspetti per i quali non è rinvenibile nel nostro ordinamento un'adeguata disciplina, mentre per altri temi, come il conflitto di interessi e la trasparenza nel finanziamento ai partiti politici, si evidenzia l'opportunità di nuova considerazione alla luce dei più stringenti parametri di valutazione internazionale. Sul piano, invece, più squisitamente organizzativo e delle prassi amministrative, merita particolare attenzione il settore dei pubblici dipendenti, con particolare riferimento ai criteri di reclutamento, alla formazione specifica sui temi dell'anticorruzione, alla rotazione per le figure particolarmente esposte, alla maggiore trasparenza circa la posizione patrimoniale e gli incarichi, all'effettività della responsabilità disciplinare.

Passando alle iniziative a livello internazionale a cui il SAeT ha partecipato nel periodo di riferimento, vanno in questa sede evidenziate e distinte le relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali assunti dal nostro paese a livello istituzionale, da quelle legate a forme di collaborazione e scambio di Knowhow tra agenzie e strutture similari al SAeT di altri paesi. Pur essendo importanti ambedue le tipologie di relazioni internazionali, le prime assumono carattere quasi di obbligatorietà mentre le seconde, per ora trascurate, dovranno essere necessariamente riattivate per assicurare la presenza di SAeT nel network internazionale della lotta alla corruzione.

4.2 Relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali

La tabella 2.5 sintetizza le principali attività di relazione sviluppate dal SAeT con organismi internazionali in forza di accordi internazionali.

formulare raccomandazioni per migliorare il testo della Convenzione e la sua attuazione. La Conferenza, dunque, assume una valenza strategica per lo sviluppo e l'implementazione delle politiche anti-corruzione negli Stati.

L'Italia, che pure fu tra i principali sostenitori della Convenzione, nonostante gli inviti formulati in numerose Risoluzioni dell'Assemblea Generale ed in Dichiarazioni politiche di alto livello, non ha ancora provveduto alla ratifica di tale strumento internazionale, che rappresenta il primo accordo mondiale di contrasto alla corruzione come fenomeno transnazionale ed il testo di riferimento fondamentale in materia.

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione che ha avuto un incontro formale con il Segretario Generale dell'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), si è attivato per giungere ad una rapida predisposizione di un disegno di legge governativo di ratifica dell'UNCAC, da sottoporre all'esame delle Camere, in modo da colmare siffatto ritardo.

Nella consapevolezza dell'importanza, anche per la stessa immagine dell'Italia, di partecipare, seppur in veste di Paese osservatore, ai lavori inerenti la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, il SAeT, attraverso un proprio rappresentante, ha preso parte alla *road map* di preparazione della Terza Conferenza degli Stati parte dell'UNCAC.

In particolare, tale partecipazione ha riguardato l'*Open-ended Intergovernmental Working Group on Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, tenutosi a Vienna dal 15 al 17 dicembre 2008 ed ha costituito l'occasione, dopo la soppressione dell'Alto Commissario contro la Corruzione, per testimoniare un segno di continuità nell'impegno dell'Italia in ambito UNODC e per riallacciare i contatti con i rappresentanti degli altri Paesi con i quali si erano già instaurati proficui rapporti di collaborazione e di intesa in occasione di precedenti incontri, ivi comprese le due Conferenze degli Stati Parte dell'UNCAC.

Nell'ambito della discussione sul documento, l'Italia ha dato il proprio contributo attestandosi sulle posizioni espresse dall'Unione Europea e dai Paesi Europei, dovendosi in proposito evidenziare che la tematica inerente la *Review of Implementation of the Convention against Corruption* (verifica della applicazione delle disposizioni dettate dalla Convenzione contro la corruzione) è di particolare delicatezza e criticità, in ordine alla quale si segnala, da sempre, la posizione tenuta principalmente dalla Cina, dall'Iran, dal Pakistan, dall'Egitto, da Cuba e dalla maggioranza dei Paesi dell'area africana, tendente a svuotare di qualsivoglia effettività le proposte volte a delineare il meccanismo da adottare per la verifica, all'interno dei singoli Paesi, del livello di attuazione della Convenzione UNCAC e delle misure adottate per la sua applicazione, cui si contrappone la posizione tenuta dalla maggioranza dei restanti Paesi, tra i quali quelli dell'area europea, dall'Unione Europea, dagli Usa, Canada, Australia, ecc., che tende a formulare proposte volte a delineare un meccanismo di verifica dotato di una qualche effettività, opponendosi conseguentemente alle proposte dell'altro gruppo di Paesi.

Tabella 2.5: Relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI	CONVENZIONE E DATA	ATTIVITÀ	IN COLLABORAZIONE CON
ONU	Convenzione ONU contro la Corruzione firmata a Merida (Messico) il 9 dicembre 2003, non ancora ratificata dall'Italia (UNCAC)	Organizzazione della Giornata mondiale contro la corruzione 9 dicembre 2008 Università Tor Vergata Roma	Transparency International, Università Tor Vergata, UNODC
Consiglio d'Europa GRECO (Group of States against corruption)	Convenzioni Civile e Penale contro la corruzione firmate a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e 4 novembre 1999, non ancora ratificate dall'Italia	Partecipazione dal giugno 2007 al Gruppo di Stati contro la corruzione, meccanismo anticorruzione che si riunisce a Strasburgo 5 volte l'anno.	Ministero della Giustizia (capo delegazione)
O.C.S.E (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) WGB (Working Group on Bribery)	Convenzione OCSE contro la corruzione del funzionario pubblico straniero nelle transazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 21 Novembre 1997 e ratificata dall'Italia il 15 Dicembre 2000	Stabile partecipazione al Gruppo di Lavoro contro la corruzione meccanismo anticorruzione presso l'OCSE che si riunisce a Parigi 5 volte l'anno.	Ministero della Giustizia (capo delegazione), Ministero degli Affari Esteri, SACE, Banca d'Italia, Ministero delle Economia e Finanze,

Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC)

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) è stata 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 (per questo motivo è stata scelta la data del 9 dicembre come giornata mondiale contro la corruzione).

La Convenzione, dopo un ampio preambolo volto a richiamare l'attenzione degli Stati sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un'efficace strategia di contrasto, ed alcune disposizioni di carattere generale, si incentra sullo sviluppo di cinque temi fondamentali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni, l'assistenza tecnica. Di particolare rilievo, poi, il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell'entrata in vigore della Convenzione, una Conferenza degli Stati Parte con cadenza annuale, per monitorare l'applicazione e l'implementazione della Convenzione negli Stati, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per

E' di tutta evidenza come l'esistenza di tali due principali blocchi di opinione, formatisi su posizioni tra loro inconciliabili, renda particolarmente difficile, se non impossibile, il raggiungimento del consenso su una soluzione, pur di compromesso, in grado di soddisfare entrambi.

Situazione che si è puntualmente verificata in sede di *Working Group*, ma che si era già delineata in sede di discussione della risoluzione inerente la medesima tematica svoltasi nel corso della Seconda Conferenza degli Stati Parte, approvata con molta fatica e dopo numerosi emendamenti che hanno però avuto il positivo risultato di eliminare disposizioni ritenute inaccettabili per il blocco di cui fa parte l'Unione Europea.

E' appunto tale risoluzione che rimanda ad un apposito Working Group l'ulteriore elaborazione dei principi guida ivi indicati per la definizione di tale meccanismo di verifica.

In esito allo svolgimento dell'*Open-ended Intergovernmental Working Group*, si è stabilito di procedere all'ulteriore esame e discussione del documento contenente "*Draft terms of reference of the mechanism for the review of implementation*" nel corso di consultazioni informali da tenersi il 26-27 febbraio 2009, con sottoposizione del documento, in tale sede definito, all'esame dell'ulteriore *Working Group* da tenersi in data 11-13 maggio 2009 e, successivamente, alla Terza Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC, cui il SAeT prenderà parte.

GRECO (Group of States against corruption)

Il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) è stato fondato nel 1999 nell'ambito del Consiglio d'Europa e ha sede a Strasburgo.

Obiettivo del GRECO è quello di implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa mediante processi di valutazione e pressione reciproca. Il GRECO si propone inoltre di individuare le carenze nelle politiche nazionali anticorruzione, suggerendo le necessarie riforme legislative, anche al fine di condividere le migliori pratiche per la prevenzione e il contrasto della corruzione.

Possono essere membri del GRECO non solo gli Stati che fanno parte del Consiglio d'Europa ma anche quelli che prendono parte agli accordi parziali allargati e ne fanno richiesta al Segretario Generale del Consiglio. Accedono automaticamente al GRECO, invece, quelli che ratificano le Convenzioni penale e civile contro la corruzione (entrambi firmate a Strasburgo nel 1999) e accettano di essere sottoposti alle procedure di valutazione.

Attualmente i paesi membri del GRECO sono 46, 45 Stati europei più gli Stati Uniti. Sono stati nominati osservatori alcuni membri dell'OCSE e dell'ONU (ufficio contro la droga e il crimine).

Sul fronte normativo, l'Italia ha firmato le Convenzioni penale e civile contro la corruzione del Consiglio d'Europa ma non le ha ancora ratificate. Due DDL di ratifica presentati alla Camera dei Deputati nel corso della precedente legislatura sono decaduti a seguito del suo anticipato scioglimento.

Pur non avendo ratificato le due convenzioni anticorruzione del Consiglio d'Europa, l'Italia aderisce al GRECO dal 30 giugno 2007. Ciò a seguito di espressa adesione del nostro governo al meccanismo di valutazione.

Il versamento del contributo economico per la partecipazione dell'Italia al GRECO per l'anno 2007 (secondo semestre) è stato di 124.379,34 euro. Per il 2008, l'importo versato è stato di circa 250.000,00 euro. Tali importi sono stati integralmente versati dall'Alto Commissario anticorruzione. Il contributo per l'anno 2009 è di 278.000 euro c.a. Il suo pagamento dovrà avvenire entro la fine del mese di giugno p.v. ed esso rappresenta poco più della metà delle risorse finanziarie attualmente assegnate al SAeT.

La riunione plenaria del GRECO tenutasi a Strasburgo dal 1 al 5 dicembre ha rappresentato la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del SAeT al GRECO dopo la soppressione dell'Alto Commissario, struttura che partecipava, unitamente al Ministero della Giustizia, alla delegazione italiana presso il predetto gruppo anticorruzione.

Positiva l'accoglienza attribuita dai delegati del GRECO alla nuova struttura, la cui istituzione e funzioni erano peraltro già stati presentati dal rappresentante del Ministero della Giustizia al GRECO nel corso della riunione plenaria dello scorso ottobre, in risposta alle preoccupazioni del Gruppo in merito alla soppressione dell'Alto Commissario contro la corruzione.

La presenza di un rappresentante del SAeT nella delegazione italiana è stata valutata dai delegati del GRECO e dal Segretariato del Consiglio d'Europa come un segnale di rinnovato interesse ed impegno del nostro paese in materia di politiche di prevenzione della corruzione e come auspicio di una stabile e proficua collaborazione tra il SAeT ed il Consiglio d'Europa. Ciò, preme sottolinearlo, è tanto più importante laddove si consideri che il nostro paese è attualmente sottoposto a valutazione da parte del GRECO (la visita degli esaminatori del GRECO si è svolta a Roma dal 13 al 17 ottobre u.s. e la discussione del rapporto Italia è prevista per la riunione plenaria dal 29 giugno al 3 luglio 2009).

Nel merito, tra i principali temi in agenda della 40ma riunione plenaria, si segnala la valutazione (cd. primo e secondo round di valutazione riuniti) della Federazione russa. L'importanza di questa valutazione è stata testimoniata dalla presenza, come capo delegazione, di Alexander V. Konovalov, Ministro della Giustizia della Federazione russa con una delegazione composta da ben 16 alti funzionari (fatto senza precedenti in ambito GRECO). La discussione sul rapporto Russia si è articolata nel corso di due giornate ed ha avuto come epilogo l'approvazione del rapporto con ben 27 raccomandazioni del GRECO alla Russia in materia di lotta alla corruzione (fatto anche questo senza precedenti nella prassi del GRECO) a riprova della delicatezza dei temi in discussione.

Nel corso della 40ma plenaria sono stati inoltre sottoposti a valutazione i seguenti paesi: Polonia (cd. terzo round di valutazione), Montenegro (cd. follow-up del secondo round di valutazione), Moldavia e USA (cd. follow-up del secondo round di valutazione), Estonia (cd. addendum del secondo round di valutazione). La plenaria ha inoltre approvato la lista degli esaminatori che prenderanno parte al cd. terzo round di valutazione dei seguenti paesi: Croazia, Malta, Irlanda, Germania, Ungheria, Macedonia, Turchia e Bulgaria. È stata inoltre approvata la lista di esaminatori dei seguenti paesi che parteciperanno al cd. follow-up del primo e secondo round di valutazione riuniti: Austria (che verrà valutata da esaminatori italiani e russi), Italia (che verrà valutata da esaminatori della Svizzera e Ucraina), Monaco, Federazione russa, Svizzera e Ucraina.

La plenaria ha infine approvato il programma di attività per l'anno 2009 e stabilito che il decimo anniversario della fondazione del GRECO venga celebrato a Strasburgo il 5 ottobre p.v. nel corso di una riunione straordinaria per la quale il Segretariato ha invitato i paesi membri del GRECO ad esplorare la disponibilità di autorità di rango ministeriale ad intervenire come speakers alla conferenza.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

Va detto in premessa che l'Italia partecipa stabilmente con una delegazione guidata dal Ministero della Giustizia al Gruppo di lavoro sulla lotta alla corruzione (WGB) presso l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Il Gruppo, del quale fanno parte i rappresentanti dei 38 Paesi che hanno firmato la Convenzione contro la corruzione del pubblico ufficiale straniero nelle transazioni economiche internazionali, si riunisce a Parigi cinque volte all'anno e i suoi membri lavorano per assicurare che ogni paese parte rispetti i suoi impegni secondo i termini stabiliti dalla Convenzione OCSE contro la corruzione.

Vale la pena inoltre di aggiungere che l'OCSE, con il suo *Working Group on Bribery* (WGB), è ormai da un decennio all'avanguardia nell'azione di *peer review* e di controllo del livello di adeguamento degli Stati membri (tra cui tutti i G7) ai principi sanciti dalla Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali. I rapporti e le raccomandazioni del WGB ai paesi membri "*set the standards*" nella lotta alla corruzione transnazionale.

Nel periodo di riferimento il WGB si è riunito a Parigi dal 9 al 12 dicembre. Questa riunione è stata la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) ai lavori del WGB. Come nel caso del GRECO, i delegati hanno positivamente accolto la presenza di un rappresentante della SAeT nella delegazione italiana, peraltro anticipata dalle informazioni sulla istituzione e sui compiti del Servizio, fornite dalla delegazione italiana nel corso della riunione plenaria del WGB dello scorso ottobre in risposta alle preoccupazioni sulla soppressione dell'Alto Commissario contro la corruzione.

Nel merito, la plenaria di dicembre ha per la prima volta registrato la partecipazione dello Stato di Israele come membro di diritto del WGB, in seguito

allo scambio di lettere tra il Segretario Generale dell'OCSE ed il Ministro della Giustizia israeliano. La stabile partecipazione al WGB di Israele (come 38° Stato parte), che si aggiunge a quella recente dell'Africa del Sud, devono considerarsi come importanti aperture ai principi della Convenzione da parte di paesi situati in aree geopolitiche di estrema importanza (Africa e MO) anche nel settore delle politiche di lotta alla corruzione.

Il Segretariato ha poi informato i delegati dell'interesse dell'Egitto a partecipare al WGB. E' stato riferito, in particolare, che le autorità egiziane hanno richiesto precise informazioni sulle condizioni ed i criteri di adesione alla Convenzione OCSE del 1997 contro la corruzione del funzionario pubblico straniero nelle transazioni economiche internazionali. Il Segretariato ha fornito le richieste informazioni, precisando il livello tecnico e non politico dei contatti finora intervenuti. Non sfugge comunque il senso di questo passo informale egiziano, anche alla luce della summenzionata adesione israeliana al WGB.

Si è quindi proceduto alla elezione del presidente e vicepresidente del Gruppo di lavoro e dei membri del Management Group (MG) per l'anno 2009, con la conferma del prof. Mark Pieth (Svizzera) e della Prof. Maria Gavouneli (Grecia) e l'elezione del rappresentante italiano, dott. Stefano Dambruoso (Ministero della Giustizia, ministero che esprime il capo delegazione italiana al WGB) tra i membri del MG (altri paesi rappresentati al MG sono la Germania, gli Stati Uniti d'America, il Giappone, la Francia e la Svezia).

Tra i principali temi in agenda quelli relativi alla valutazione, secondo il consolidato meccanismo di peer review (Fase 2), dei seguenti paesi: Brasile, Repubblica d'Irlanda, Repubblica Ceca, Turchia, Slovacchia, Nuova Zelanda e Regno Unito.

Da segnalare inoltre l'incontro con i rappresentanti della Repubblica Popolare Cinese che hanno illustrato al WGB le politiche nel settore della lotta alla corruzione. Quello in atto tra la Cina e il WGB è un proficuo dialogo con scambio di informazioni, dialogo che ha visto la Cina partecipare in qualità di osservatore ad alcune riunioni del Gruppo di Lavoro. In particolare, il coinvolgimento della Cina (ed in prospettiva quello di Russia ed India) al WGB è di importanza strategica fondamentale per l'azione del Gruppo al fine di realizzare, tra l'altro, il cd. "*level playing field*", tra questo paese e gli altri paesi firmatari della Convenzione OCSE nel settore delle transazioni economiche internazionali.

La plenaria si è poi occupata della valutazione della Slovenia e della Estonia, sotto il profilo della verifica dei loro standards in materia di lotta alla corruzione per la adesione dei due Paesi all'OCSE (come noto infatti Slovenia ed Estonia non fanno parte della predetta organizzazione internazionale partecipando al WGB come Stati parte della Convenzione OCSE del 1997 contro la corruzione).

Infine si segnala la trattazione, in sede plenaria, di altri due temi di natura più spiccatamente procedurale e tecnico-giuridica quali la discussione sulla cd. *Review of OECD Anti-Bribery Instruments* (modifica della Convenzione del 1997 e la Raccomandazione OCSE del 23 maggio 1997 in materia di lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali) nonché del meccanismo

di valutazione di cd. Fase 3 (seguito dei meccanismi di valutazione denominati di Fase 1 e Fase 2) con dei risultati peraltro di natura interlocutoria a causa del mancato accordo tra gli Stati parte sulle proposte di modifica dei due strumenti di cui sopra.

4.3 Altre iniziative da intraprendersi per scambio di knowhow

L'Alto Commissario contro la Corruzione partecipava ad altre importanti iniziative a livello internazionale in materia di prevenzione e lotta alla corruzione, iniziative che è opportuno vengano al più presto riprese anche dal SAeT. La tabella 2.6 individua le iniziative più importanti.

Tabella 2.6: Iniziative per lo scambio di KnowHow

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI	ATTIVITÀ	RICADUTE IN TERMINI ORGANIZZATIVI PER SAET
IAACA	Accordo da riattivare	scambio di KnowHow
ANCORAGE NET	Accordo da riattivare	scambio di KnowHow
OLAF	Protocollo d'intesa da firmare	scambio di KnowHow
ACPN\UNDP	Protocollo d'intesa da firmare	scambio di KnowHow
EPAC	Accordo da riattivare	scambio di KnowHow

International Association of Anti Corruption Authorities (IAACA).

Tale Associazione è stata costituita sotto l'egida delle Nazioni Unite con finalità di promozione dell'implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, soprattutto quanto al profilo specifico dello sviluppo della cooperazione e dello scambio di conoscenze ed esperienze fra le Autorità Anticorruzione, di cui all'art. 6 della Convenzione stessa.

L'Alto Commissario contro la Corruzione è tra i fondatori di tale associazione, ed ha preso parte ai seminari ed alle conferenze dalla stessa organizzati nel cui ambito, i propri rappresentanti hanno svolto, dietro invito, apprezzati interventi.

Ancorage-net.

La Rete delle Agenzie Anti-corruzione (Ancorage-net) è stata creata all'esito della conferenza internazionale denominata "Agenzie europee anti-corruzione: Come proteggere attraverso una metodologia informata, innovativa ed integrata gli interessi finanziari della Comunità europea" tenutasi a Lisbona dal 17 al 19 Maggio 2006. Nel corso della conferenza, i responsabili delle agenzie anti-corruzione dell'Europa e di altre parti del mondo hanno accettato di dare sostanza

al progetto oggetto della conferenza attraverso il volontario deposito ed il continuo aggiornamento delle informazioni relative al funzionamento ed alle attività delle rispettive agenzie anti-corruzione.

Rapporti con OLAF nei settori della corruzione e della frode.

Corruzione e frode sono legati da un vincolo indissolubile e si connotano come illeciti comuni dei Paesi industrializzati. La coesistenza delle due fattispecie ha un peso economico rilevante: la corruzione è particolarmente corrosiva degli interessi finanziari in quanto il carattere occulto del fenomeno, che si manifesta attraverso segnali spesso altalenanti, congiunto alla forza dell'intimidazione riesce a condizionare gli organismi deputati alla gestione dei contratti.

L'analisi di tutte le metodiche di contrasto porta ad evidenziare l'importanza dell'aspetto preventivo: solo attraverso un'attenta e mirata prevenzione della corruzione interna ed esterna, attuata mediante l'analisi degli indici di rischio, è possibile potenziare lo sviluppo economico dell'Unione Europea.

A livello europeo, in particolare, l'OLAF concorre ad un migliore coordinamento delle azioni e delle risorse, nonché ad un'ottimale utilizzazione dei dati operativi, giuridici e statistici. Obiettivo di questa strategia è garantire l'analisi dei rischi in materia di lotta alle attività illecite ed adattare le politiche di contrasto all'evoluzione costante dei mezzi e dei sistemi utilizzati dalla criminalità, svolgendo in tal modo una sostanziale attività di prevenzione.

Si ritiene di fondamentale importanza avviare una collaborazione tra il SAeT e l'OLAF al fine di agevolare il flusso di informazioni nel settore nonché procedere ad un'analisi congiunta delle varie indagini con l'obiettivo di individuare eventuali carenze nelle procedure previste e di proporre eventuali correttivi che, ostacolando l'attuazione di comportamenti criminosi, si traducano in una sostanziale attività di prevenzione. Tale collaborazione andrà formalizzata in un protocollo d'intesa da definirsi nei contenuti.

Anti-corruption Practitioners' Network (ACPN), United Nations Development Program (UNDP).

Per rendere più efficace la lotta contro la corruzione, anche alle luce delle disposizioni previste sul punto dalla Convenzione ONU, il centro regionale dell'UNDP (con sede a Bratislava) ha proposto di sviluppare una rete tra le agenzie anticorruzione dell'Europa Centro-Orientale e della fascia mediterranea. Il network dell'UNDP, denominato Anti-Corruption Practicioners' Network (ACPN) si è sviluppato su base volontaristica caratterizzandosi per l'impegno delle parti a scambiarsi informazioni sulle attività anticorruzione in essere nei rispettivi paesi nonché a presentare i risultati ottenuti e la adozione di norme di contrasto del fenomeno. Tali forme di cooperazione includono l'adozione di protocolli di intesa con l'UNDP che prevedano appunto lo scambio di informazioni sulle misure adottate e le best practices per la prevenzione e lotta contro la corruzione,

partecipazioni a seminari su scala regionale, workshops tematici, visite studio e scambi di staff e di expertise.

European Partners against Corruption (EPAC).

Nel giugno 2007 l'Alto Commissario contro la corruzione ha aderito all'EPAC, ed ha partecipato alla Conferenza annuale tenutasi ad Helsinki dal 12 al 14 dicembre 2007. Al termine della Conferenza, cui hanno partecipato i rappresentanti di 24 Paesi dell'Unione Europea e dei 4 Stati osservatori (Albania, Croazia, Montenegro e Serbia) è stata approvata la risoluzione finale nella quale viene particolarmente sottolineata la necessità che alle Autorità anticorruzione venga assicurata la necessaria indipendenza, anche attraverso una appropriata normativa ed adeguati mezzi finanziari, per accrescere l'efficacia e la credibilità della attività di contrasto alla corruzione. Nella medesima dichiarazione è stato confermato l'impegno delle autorità aderenti alla rete per intensificare gli scambi di esperienze e per elaborare standard e prassi di riferimento comuni, mediante l'attività di specifici gruppi di lavoro, espressamente costituiti.

4.4 Altre attività svolte nel periodo

Nell'ambito delle relazioni tenute con gli organismi internazionali vanno poi segnalate per completezza alcune iniziative di varia natura.

Incontro con la delegazione cinese

Il giorno 6 novembre 2008 una delegazione cinese con il Vice ministro e Vice commissario del ministero cinese per la supervisione, WU Yulian, che svolge in Cina attività di contrasto alla corruzione è stata ricevuta da esponenti del SAeT. Alla delegazione cinese è stata illustrata l'operatività della nuova struttura, le aree e le direttrici nelle quali opera ed intende operare.

Progetto F.A.C.E. (fight against corruption in europe)

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, a seguito del suo subentro, avvalendosi del SAeT, nelle attività e nelle funzioni precedentemente svolte dall'Alto Commissario contro la corruzione, ha dovuto esaminare la possibilità di riattivazione del progetto FACE, analizzandone la fattibilità con le più ridotte risorse umane disponibili.

Tale progetto è stato presentato a suo tempo dall'ex Alto Commissario in qualità di promotore, in partnership con le agenzie anticorruzione austriaca e lettone e con università e istituti di ricerca italiani e austriaci, nell'ambito del Programma, cofinanziato dalla Commissione Europea, per la "Prevenzione ed il Contrasto del Crimine", ed è stato approvato dalla Commissione Europea nel febbraio 2008 con un finanziamento di euro 1.500.000 circa.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, quale destinatario delle funzioni e del personale del soppresso Alto Commissario e nel cui ambito opera il SAeT, ha provveduto ad esaminare la possibilità di riattivazione del progetto FACE, sospeso dopo l'adozione del decreto legge n. 112 del 2008, concludendo per la impossibilità di adeguatamente fronteggiare gli adempimenti ad esso connessi, e ciò in considerazione delle ridotte risorse di personale ed anche prendendo atto che alcuni dei partner internazionali che avevano inizialmente dato la loro adesione al progetto non erano più disponibili.

Conseguentemente, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha comunicato alla Commissione Europea la rinuncia al progetto ed al relativo finanziamento già autorizzato, dandone altresì comunicazione ai partner sia italiani che esteri.

Per la cronaca va ricordato che il progetto aveva come scopo l'elaborazione di una metodologia, volta ad individuare, con il supporto di un'ideale soluzione informatica, un set di possibili indicatori di tipo obiettivo del livello di corruzione, ivi compresi gli indicatori del rischio di corruzione, sulla base di un modello caratterizzato dalla sua esportabilità in diversi Paesi ed alternativo alle metodologie di misurazione basate sulla mera percezione della stessa.

Con portata tutta italiana e rivisitandolo nei suoi obiettivi iniziali esso verrà riproposto e sviluppato nell'ambito delle convenzioni del SAeT con alcune università italiane che stanno predisponendo una proposta di progetti di rilevante interesse nazionale (Bando PRIN 2008).

Giornata mondiale contro la corruzione

Il 9 dicembre di ogni anno ricorre la Giornata internazionale contro la corruzione, istituita nel 2003 quando a Merida, in Messico, dal 9 all'11 dicembre è stata aperta agli Stati la firma della Convenzione ONU contro la corruzione, adottata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003.

Per celebrare tale ricorrenza, il 9 dicembre 2008 è stato organizzato presso l'Università degli Studi di Tor Vergata di Roma un convegno dal titolo "La giornata mondiale contro la corruzione" che ha visto la partecipazione del Direttore Esecutivo dell'UNODC Prof. Antonio Costa, dei Professori Giovanni Tria e Roberto Rampioni della Università di Tor Vergata, del Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica Antonio Naddeo, del Professore Luciano Hinna, Direttore del Centro per l'innovazione nella Pubblica Amministrazione della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Tor Vergata e responsabile dell'Hub del SAeT nonché della Dott.ssa M.Teresa Brassiolo, Presidente di *Transparency International*. Il convegno è stata una occasione, tra le altre cose, per sensibilizzare su un tema tanto importante gli studenti universitari, che costituiscono la classe dirigente di domani.

PARTE TERZA

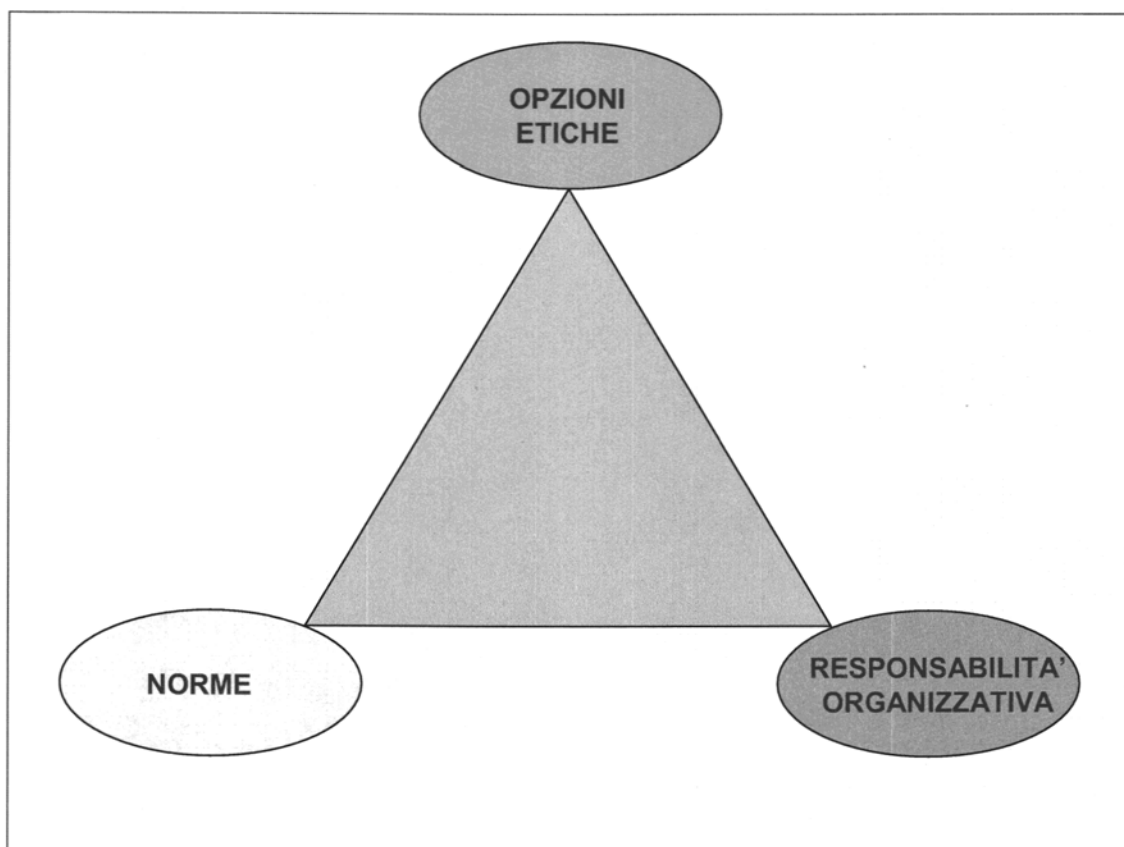
L'IMPOSTAZIONE CHE SI INTENDE DARE: LA PREVENZIONE MEGLIO DELLA REPRESSIONE

Capitolo

1**UN NUOVO MODELLO DI INTERVENTO PER
L'ANTICORRUZIONE****1.1 Gli elementi costitutivi del nuovo modello anticorruzione**

Il modello di lotta alla corruzione che si vuol realizzare può essere inscritto geometricamente in un triangolo ai cui vertici si pongono opzioni etiche, norme da rispettare ed il concetto di responsabilità organizzativa.

Figura 3.1: Il nuovo modello di lotta alla corruzione



In estrema sintesi il modello può essere così specificato: il reato di corruzione pesa in capo alla persona che lo commette, ma esiste una responsabilità organizzativa in testa al dirigente dal quale dipende il reo, qualora egli non riesca

a dimostrare di avere applicato tutte le procedure necessarie per prevenire il rischio di corruzione che “si annida” nella sua struttura.

Il modello per valutare il rischio di corruzione (autovalutazione del rischio), così come le linee guida per adottare le procedure idonee ed i sistemi di controllo relativi (programmi di *internal auditing* per la corruzione e le frodi contro la P.A.), verranno forniti al dirigente dal SAeT.

Ogni anno, partendo dai risultati dell'autodiagnosi, ciascuna entità amministrativa valuterà il rischio di corruzione per le singole unità organizzative in cui si articola. In un secondo momento il dirigente formulerà, sulla base della suddetta valutazione, il “programma anticorruzione e trasparenza”, nel quale individuerà le unità ed i relativi responsabili assegnati alla gestione del rischio; programma che, se le condizioni rimangono immutate, potrà essere anche confermato di anno in anno.

Il dirigente generale di una struttura nella quale viene accertato un episodio di corruzione non è ovviamente penalmente responsabile; tuttavia, venendo meno il rapporto fiduciario con l'amministrazione, a causa della mancata adozione delle procedure correlate al rischio che è chiamato a presidiare nell'ambito del suo mandato professionale, viene a lui riconosciuta una responsabilità *organizzativa* personale (ovviamente diversa dalla responsabilità amministrativa che grava invece sull'ente). Perché la responsabilità organizzativa sia tale essa deve essere opportunamente codificata nel contratto di lavoro con il dirigente; in questo modo l'evidenziarsi di una responsabilità organizzativa a suo carico può condurre anche alla risoluzione del rapporto di lavoro per giusta causa.

Appare evidente, dunque, che il modello al quale si sta lavorando è di fatto un mix di elementi ed istituzioni che spaziano dal concetto di codice etico per la P.A., ispirato al D.Lgs. 231/2001, a quello di responsabilità organizzativa, collegato alla L. 626/94 in materia di sicurezza sul lavoro. In fin dei conti, del resto, le procedure di prevenzione della corruzione e delle frodi possono essere assimilate a semplici “standard di qualità” quando non esistono norme che la rendono obbligatoria.

Con questo quadro concettuale che farà da sfondo ai regolamenti che andranno emessi si vuole avvicinare il comportamento delle aziende pubbliche a quello delle imprese private.

Queste ultime, infatti, pur gestendo risorse molto più limitate rispetto alle Pubbliche Amministrazioni e quindi pur essendo economicamente meno esposte al rischio di corruzione dei loro dirigenti e funzionari, adottano da sempre procedure di ispezione mirate a individuare eventuali reati di corruzione e frode perpetrati da dipendenti infedeli a danno dell'impresa in cui lavorano. La corruzione è comunque anche per il mondo privato ricchezza sottratta indebitamente all'azienda. Quando il reo viene scoperto scatta ovviamente il risarcimento del danno, il licenziamento e a volte anche la denuncia alla magistratura. Per il dirigente responsabile del servizio ai danni del quale è stata compiuta la frode, il diretto superiore del reo scoperto, invece scatta una

“condanna morale forte” anche se riesce a dimostrare di aver usato tutta la diligenza del buon padre di famiglia per scongiurare il reato. Chi vive la realtà delle imprese lo sa: anche senza colpe dirette il dirigente viene emarginato, bloccato nella carriera e spesso costretto dalle sole pressioni psicologiche a cambiare azienda. Si deve prendere atto che qualcosa non ha funzionato: una colpa di chi ha il compito di vigilare e non ha vigilato a sufficienza esiste, anche se si sa che contro la malafede non c'è sistema o procedura che tenga. Certo questa procedura tiene ancora di meno quando neanche esiste, come nel caso delle Pubbliche Amministrazioni. Per esse, infatti, il problema si pone in termini diversi. In primo luogo non tutte le Pubbliche Amministrazioni sono esposte allo stesso rischio di frode e corruzione; anche all'interno di uno stesso ente, poi, alcuni servizi sono più “rischiosi” di altri: un ufficio acquisti presenta evidentemente un rischio diverso da un centralino. Il problema è legato alla mancata considerazione del concetto di mala fede; le procedure operative interne, di conseguenza, non sono tarate sul reale livello di rischio di corruzione. Ciò implica che fenomeni analoghi alla Tangentopoli di qualche anno fa potrebbero ripetersi, e nei fatti si ripetono, senza che si sia imparato nulla dalla storia: non si è capitalizzato sugli errori nella progettazione delle procedure interne ed è inevitabile, quindi, che, per dirla alla Vico, si assista a corsi e ricorsi storici. Finora si è capitalizzato solo sulla repressione, mentre poco o niente è stato fatto per la prevenzione: i modelli organizzativi interni sono rimasti gli stessi e con lo stesso livello di rischio di prima. Ne consegue la necessità di spostare il baricentro sull'attività di prevenzione.

Le ragioni di un simile atteggiamento sono diverse: è radicata la convinzione che il dipendente pubblico sia onesto, dal momento che ha giurato fedeltà allo Stato e che la sua fedina penale “immacolata” è requisito indispensabile alla sua assunzione. Ma per quanto suggestiva, questa è una visione un po' ingenua ed ottocentesca della figura del dipendente pubblico. Un pizzico di cinismo non guasterebbe: Oscar Wilde diceva che a fare la differenza tra un farabutto ed un galantuomo è il fatto che del primo conosciamo le malefatte mentre del secondo ancora no. Ovviamente presumere fino a prova contraria che i dipendenti pubblici siano tutti onesti è senza dubbio corretto oltre che doveroso; tuttavia far finta che non esistano tra di loro dei farabutti non è più ingenuità, è irresponsabilità organizzativa.

Da quanto finora affermato si desume che la lotta alla corruzione è una priorità per tutte le Amministrazioni Pubbliche e non solo per il SAeT in quanto struttura dedicata. Questo porta all'individuazione di un problema organizzativo, prima che di controllo esterno e di repressione; il SAeT deve necessariamente dare precedenza, almeno nella sua prima stagione, al primo dei due aspetti. In medicina si direbbe che la cura funziona meglio quando non ci si ammalà.

Poniamo il caso che la corruzione sia, come è in effetti, una “cattiva qualità dall'amministrazione”. Una amministrazione che inseguia la qualità di un servizio o dell'intera struttura deve necessariamente fare riferimento a tre diversi soggetti: due all'interno della struttura ed eventualmente un terzo esterno, l'ente certificatore.

Prima di tutto, infatti, la qualità è un problema operativo di chi agisce nella struttura: le procedure di qualità devono essere seguite. Servizi di qualità si ottengono con organizzazioni di qualità; può accadere che un'organizzazione non di qualità produca servizi di qualità, ma ovviamente questa non è la regola, è un'eccezione. È il processo a garantire il risultato; un risultato buono, d'altro canto, da solo non garantisce la bontà del processo.

La domanda che vale la pena porsi allora è: "le strutture della nostra Pubblica Amministrazione possono essere considerate un sistema qualità dal punto di vista della prevenzione della corruzione?". È ovvio che se il nostro obiettivo è la riduzione della corruzione prescindendo da quanto di essa viene effettivamente scoperto, denunciato e perseguito, dobbiamo pensare in termini di modello organizzativo, proponendo un sistema di qualità che abbassi il rischio di errore, nel nostro caso di corruzione. Sarebbe inutile aumentare ex post i controlli di qualità su prodotti e servizi omettendo di operare a monte sul sistema qualità: certo verrebbe evidenziato un maggior numero di difetti, ma senza che ciò possa ripercuotersi positivamente sulla qualità del processo. Il ragionamento è analogo nel caso della lotta alla corruzione: se ci si concentra sulla repressione piuttosto che sulla prevenzione, verosimilmente si assisterà ad un incremento delle denunce e conseguentemente di reati scoperti e sanzionati, senza che questo si traduca, tuttavia, in un abbassamento del livello di corruzione. L'obiettivo, in altre parole, non è solo scoprire a giochi ormai fatti, bensì prevenire e dunque scoraggiare eventuali episodi di corruzione.

Quanto finora detto evidenzia il fatto che anche nel caso della corruzione, come in quello della qualità, si rende necessario seguire degli standard: non solo le norme del codice penale, ma gli stessi processi organizzativi devono essere di ausilio nella prevenzione di situazioni di rischio.

Ma, in fondo, cosa è il rischio di corruzione? Per rischio si intende la probabilità che si verifichi un evento negativo, nel nostro caso la corruzione. Dal punto di vista organizzativo come si può gestire il rischio? In due maniere: a) diminuendo la probabilità che l'evento negativo si verifichi; b) qualora l'evento negativo si verifichi, agire per il contenimento del danno. Un'azione di mera repressione prende atto del danno arrecato, senza tuttavia incidere né sulla probabilità futura, né sull'entità del danno stesso.

Prevenire invece significa incidere sull'organizzazione, agendo sui comportamenti, sulle procedure, sulla formazione del personale, sulla trasparenza, così da abbassare la probabilità che si verifichi l'evento negativo e da limitare i danni qualora esso si verifichi nonostante i tentativi di evitarlo. È opportuno sottolineare, del resto, che un episodio di corruzione comporta conseguenze negative non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista della reputazione. E un danno di immagine, del resto, è sicuramente più grave di un danno economico. Nel 1985 Warren Buffett, l'oracolo di Omaha, in una lettera ai dipendenti della banca d'affari Salomon Brothers, scriveva: "Se perderai soldi dell'azienda cercherò di essere comprensivo...se nuocerai all'immagine dell'azienda non avrò pietà". Senza dubbio Buffett

sintetizza efficacemente quanto importante siano l'immagine e la reputazione per un'impresa privata; nel caso dello Stato e delle Amministrazioni Pubbliche, poi, la loro rilevanza è evidentemente ancora maggiore.

Se le strutture private possono, in alcuni casi, trasferire i rischi a soggetti terzi, sfruttando eventuali polizze assicurative volte a tutelare l'azienda, ad esempio, dall'infedeltà dei dipendenti, la Pubblica Amministrazione, invece, tende ad "autoassicurarsi", ma il rischio sussiste sempre. La domanda ipotetica che ci si dovrebbe porre è: "Con l'attuale struttura procedurale delle Pubbliche Amministrazioni, che di fatto finge che la corruzione non esista, si troverebbe una assicurazione disposta ad assumersi la copertura del rischio?" Ovviamente la risposta, tutt'altro che ipotetica, è negativa. Viene allora da chiedersi quali iniziative bisognerebbe intraprendere a livello organizzativo (separazione dei compiti, conflitto di interessi ed indipendenza, trasparenza dei processi, rotazione delle funzioni, coinvolgimento di più soggetti all'aumentare dei valori economici in gioco, ecc.) per far sì che un'assicurazione fosse disposta ad assumersi il rischio. Lo sforzo che, ovviamente con il supporto di adeguati strumenti di formazione, di *risk analysis* e di controllo, il SAeT richiede alle Pubbliche Amministrazioni tutte è proprio in questa direzione.

Anche il concetto di controllo richiede un minimo di attenzione, per cui sembra opportuno, in questa sede, spendere qualche parola proponendo qualche riflessione. Esiste un controllo operativo di primo livello che è svolto da colui che è inserito nel processo di espletamento di una funzione o di un servizio. La qualità di questo controllo è funzione della qualità delle procedure che debbono essere seguite. Se esse non prevedono la trasparenza e non sono orientate alla prevenzione del rischio di fenomeni di corruzione, l'efficacia della prima forma di controllo risulterà inevitabilmente indebolita. Tuttavia anche l'esistenza di forme di controllo operativo "forti", conseguenza di procedure mirate e finalizzate, non è, da sola, garanzia di successo. È necessario, infatti, un controllo di secondo livello volto a verificare l'effettivo rispetto delle procedure previste dal primo livello di controllo. Il codice stradale fissa i limiti di velocità e ciascuno di noi, ponendo in atto un proprio controllo operativo (di primo livello), dovrebbe rispettare tali limiti quando è al volante di un'auto. Senza la polizia che vigila sull'effettivo rispetto di quelle procedure - attuando, in altre parole, un controllo di secondo livello - anche il primo, prima poi, si allenta e registra una caduta. Serve, infine, un'altra tipologia di controllo: il controllo che mira a mantenere aggiornate le procedure adeguandole alle esigenze ed alla evoluzione del rischio. Osservare procedure obsolete non abbassa il rischio, ma crea solo burocrazia, aumentando così il rischio.

Ne deriva che si rendono necessari, da un lato, un investimento di tipo organizzativo e, dall'altro, uno sul sistema dei controlli interni, prevedendo delle figure il cui compito è la verifica dell'adeguatezza delle procedure. Tali "figure" altri non sono che gli *internal auditor*, responsabili di quella funzione, l'*internal auditing* appunto, di cui tanto si parla oggi, spesso anche a sproposito, che esiste nelle norme ISO, nella 626/94, nei codici etici, ma che non è ancora entrata nel panorama dei controlli interni della P.A., nonostante il D.Lgs. 29/93 ed il D.Lgs.

286/99. Si tratterebbe, dunque, di assegnare alla funzione *internal auditing* il controllo della trasparenza, del rispetto delle procedure anticorruzione, della qualità, del rispetto degli standard, ecc.

Il controllo operativo di primo livello e quello di secondo legato alla funzione di *internal auditing* sono tuttavia scarsamente efficaci in mancanza di una idonea “cultura del controllo”. Fino a quando un automobilista incrociando un’auto che viaggia nel senso opposto alla sua si sentirà in dovere di segnalare al collega la presenza di una pattuglia di controllo, divenendo complice del reo piuttosto che delle forze dell’ordine, sarà difficile parlare di cultura del controllo e di lotta alla corruzione. Impegno sociale non è avvisare il reo che sta per scattare un controllo; impegno sociale è denunciare qualcuno perché con il suo comportamento non solo mette a rischio la propria vita e quella di altri, ma vanifica le regole che la società civile si è data per la corretta convivenza.

La lotta ed il contrasto alla corruzione, probabilmente, potranno essere anche un’occasione per rivedere da un lato il sistema dei controlli di primo e di secondo livello – ovviamente tutti interni all’amministrazione, ma che in ogni caso non si sostituiscono a quelli esterni operati dagli appositi organismi – e, dall’altro, per promuovere una campagna culturale che provi a spostare l’asse di attenzione dalla paura del reato e del peccato, e quindi dall’attesa del condono e del perdono, all’impegno sociale che teme l’infamia, il giudizio negativo della società civile, che non perdona e non condona.

1.2 Le leve di attuazione del nuovo modello: etica e responsabilità

Come già sottolineato, le Pubbliche Amministrazioni non sono tutte uguali e non sono tutte esposte allo stesso livello di rischio di corruzione. Per fronteggiare il rischio è necessario intervenire con l’organizzazione ed il controllo. Non si può però pensare di fare organizzazione con le norme giuridiche, come si è sempre fatto fino ad ora.

La prevenzione è nella sfera dei comportamenti, etici verrebbe da aggiungere, e quindi non si può pretendere di “normare” in dettaglio tutto. È sufficiente introdurre un riferimento generale, del tipo:

Ciascuna amministrazione, valuta il proprio livello di esposizione al rischio di corruzione e scarsa trasparenza ed adotta tutti gli interventi organizzativi necessari.

In caso di fenomeni di corruzione, in capo al responsabile dell’unità organizzativa in cui si è verificato il reato, viene individuata una responsabilità organizzativa qualora non riesca a dimostrare di aver adottato tutti quei provvedimenti che la situazione avrebbe invece richiesto.

È un po’ la logica che ispira il D.Lgs. 231/2001 relativo alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle

associazioni anche prive di personalità giuridica. Tale decreto (art. 6) prevede che, in caso di reati commessi da soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione di un ente, esiste una responsabilità amministrativa dell'ente qualora non si riesca a provare che:

- l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui al punto precedente;
- le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione.

Riportando la logica del D.Lgs. 231/2001 al caso della corruzione nelle pubbliche amministrazioni si potrebbe pensare ad una specifica forma di responsabilità – una *responsabilità organizzativa* – qualora non si dimostri di aver introdotto procedure idonee a prevenire i rischi di corruzione e frode.

La corruzione è, fuori di ogni dubbio, un reato; tuttavia le procedure di prevenzione non rientrano nella cosiddetta “frontiera giuridica” in senso stretto, bensì nello “spazio etico”, quello dei comportamenti non richiesti dalla norma, ma dettati dalle esigenze. Un concetto, quello dello spazio etico, la cui introduzione mostra qualche difficoltà in un paese come il nostro, nel quale così poco spazio è lasciato all'etica dei comportamenti.

L'idea è dunque quella di utilizzare lo strumento legislativo per “spingere” all'adozione di comportamenti “etici”, facendo leva sulla responsabilizzazione del dirigente e restituendo ad esso la funzione manageriale di analisi, valutazione e prevenzione della corruzione e non di semplice ottemperanza alla norma. I provvedimenti organizzativi devono dunque basarsi sulla individuazione e promozione dei comportamenti più appropriati. Questi ultimi possono essere suggeriti dalle *best practice* ma dipendono, in ultima istanza, dalla sensibilità e dalla capacità manageriale di chi è chiamato a governare processi e funzioni.

Capitolo

2 GLI STRUMENTI CHE IL SAeT METTERÀ A DISPOSIZIONE DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI

2.1 Gli strumenti per la lotta alla corruzione: uno sguardo di insieme

Gli strumenti che dovranno essere adottati dalle singole organizzazioni sono strumenti “tecnici e culturali” allo stesso tempo. Essi possono così essere sintetizzati:

- sviluppo di un modello per la misurazione del fenomeno corruzione;
- metodologie per l'analisi del rischio che ciascuna amministrazione dovrà adottare per procedere in autodiagnosi alla valutazione del rischio di corruzione;
- linee guida per redigere il *programma annuale di contrasto alla corruzione* da rendere disponibile sul sito di ciascuna organizzazione e da comunicare al SAeT per la elaborazione del piano annuale nazionale di anticorruzione;
- piano annuale nazionale di contrasto alla corruzione e diffusione della trasparenza;
- sistemi di segnalazione interni all'amministrazione di rischi di corruzione per garantire la trasparenza ed il coinvolgimento di tutta la struttura alla lotta alla corruzione;
- programmi di formazione, anche con supporto e-learning, per accompagnare tutto il processo di introduzione di questi nuovi concetti ed elementi;
- organizzazione di un Multistakeholder Forum dell'Anticorruzione.

Di seguito vengono analizzati i singoli strumenti sopra elencati.

2.2 Sviluppo di un modello di misurazione del fenomeno corruzione

La Banca Mondiale¹² vede nel fenomeno della corruzione “uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo economico e sociale”. Storicamente, tuttavia, la letteratura scientifica sul tema ha interpretato il fenomeno della corruzione come qualcosa di “immisurabile ed imponderabile¹³”. Dalla fine degli anni Novanta, però, anche grazie ad una serie di organizzazioni internazionali (Agenzie dell’Onu, Banca Mondiale, ecc.), organizzazioni non profit (Transparency International), e centri di ricerca (Columbia University, Economist Intelligence Unit, PWC, ecc.) hanno cominciato a diffondersi iniziative di rilevazione e strumenti di misurazione del fenomeno corruzione. Il fatto che esso sia, ad oggi, difficilmente misurabile è, infatti, un ostacolo alla valutazione dell’efficacia delle strategie anticorruzione, i cui risultati, in mancanza di un modello di misurazione della corruzione, non possono evidentemente essere calcolati.

Le attuali forme di misurazione della corruzione si differenziano tra loro per:

- oggetto di misurazione: livello di corruzione, cause o effetti della stessa;
- oggettività/soggettività della misurazione;
- aggregazione/disaggregazione della misurazione.

Le misure attualmente esistenti sono quasi tutte di tipo soggettivo, rilevando percezioni di cittadini, imprese ed esperti, e di tipo aggregato, fornendo cioè dati globali per un paese e non consentendo di cogliere le differenze per territorio e/o per settore. Pur trattandosi di strumenti molto utili ad accrescere la consapevolezza del fenomeno da parte dell’opinione pubblica e a stimolare, di conseguenza, il dibattito, le misure esistenti non permettono di fornire indicazioni precise su come/dove intervenire.

Il primo ostacolo alla misurazione della corruzione è costituito dalla soggettività dei dati, legati il più delle volte alla considerazione della “percezione” della corruzione, più che a dati oggettivi. Per definizione, infatti, fenomeni quali la corruzione tendono a non lasciare traccia (se non per sbaglio); ragione, questa, che giustifica la disponibilità quasi esclusiva di dati percepiti più che oggettivi. Nel tentativo di aggirare questo ostacolo, tuttavia, si vanno diffondendo forme di raccolte di dati sempre più “mirate”, il cui obiettivo è la misurazione indiretta della corruzione, mediante, cioè, la considerazione di dati direttamente correlati alla corruzione anche se non strettamente identificabili con la stessa. Si prenda, ad esempio, il caso della realizzazione di un’opera pubblica¹⁴: la comparazione tra i costi ufficiali del progetto e quelli stimati dalla valutazione indipendente di ingegneri terzi potrebbe costituire, con tutte le cautele del caso ovviamente, un

¹² www.worldbank.org, alla voce “Anticorruption”.

¹³ Wraith R., Simpkins E., *Corruption in Developing Countries*, Allen & Unwin, 1963.

¹⁴ L’esempio non è casuale; un simile studio è stato compiuto in Indonesia dal Prof. Benjamin A. Olken, dell’Università di Harvard. Si veda Olken B. A., “Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia”, in *Journal of Political Economy*, 2007, vol. 115, no. 2.

modo indiretto di misurare eventuali episodi di frode. È forse superfluo sottolineare che una simile misurazione è inficiata da numerosi fattori, non ultima la probabilità di errori di valutazione e la mancata considerazione della possibilità di scarti di produzione, che potrebbe essere letta, invece, come un tentativo di frode.

In Italia si dispone di un gran numero di statistiche giudiziarie su aspetti oggettivi, relativi al numero di denunce/condanne per i reati di frode e corruzione. Benché si tratti di misure oggettive, tuttavia, si discute dell'utilità di tali statistiche, che hanno una serie di innegabili limiti:

- rilevano i fenomeni di corruzione solo una volta che questi si sono manifestati;
- rilevano solo la "punta dell'iceberg", dal momento che molti episodi di corruzione sono destinati a non essere mai scoperti;
- rilevano probabilmente più l'efficacia del sistema giudiziario che il livello di corruzione.

Rientra dunque tra le priorità del SAeT lo sviluppo di un modello di misurazione della corruzione, in grado di ovviare ai suddetti limiti, fornendo contestualmente dati quanto più oggettivi possibile. Esistono, tuttavia, una serie di questioni che devono essere considerate.

Innanzitutto bisogna sfatare l'erronea convinzione che la corruzione non sia suscettibile di misurazione. La corruzione può essere, e nei fatti lo è già, misurata, in tre diversi modi:

1. considerando la percezione che del fenomeno hanno stakeholder rilevanti;
2. mappando le caratteristiche istituzionali di un paese, le quali forniscono informazioni importanti relativamente all'esistenze di eventuali opportunità o incentivi alla corruzione. È evidente che in questo modo si ottengono dati volti *in primis* alla misurazione del rischio di corruzione di un paese, più che del fenomeno in sé per sé;
3. mediante *audit* di specifici progetti. Il limite dell'*auditing* di singoli progetti, tuttavia, è legato al fatto che fornisce un dato parziale, relativo ad un singolo episodio, non comparabile.

Nelle intenzioni del SAeT, come si vedrà, ci sono sia la progettazione di un modello di misurazione del fenomeno corruzione in sé che l'emanazione di linee guida volte, invece, alla mappatura del rischio di corruzione. Il fine ultimo, evidentemente, è legato alla volontà di avere un quadro quanto più esaustivo possibile della corruzione, considerata sia nella sua condizione attuale che in quella potenziale. La possibilità di misurare il fenomeno corruzione così come è oggi e di considerare contestualmente anche il rischio che si verifichino futuri episodi di corruzione permette la formulazione di politiche e strategie molto più efficaci. Ecco perché la misurazione della corruzione in tutti i suoi aspetti costituisce uno dei punti più importanti del programma di attività del SAeT.

2.3 Linee guida per l'analisi del rischio di corruzione

Lo sviluppo di un efficace programma anticorruzione nella Pubblica Amministrazione non può prescindere da un'esaustiva analisi dei punti di debolezza di ogni organizzazione, che a sua volta deve necessariamente fare riferimento ad una approfondita valutazione del rischio di frodi e corruzione cui le organizzazioni stesse sono soggette. È dunque auspicabile anche nella Pubblica Amministrazione l'applicazione delle tecniche di analisi e valutazione del rischio che fanno capo al *risk management*, che costituiscono, peraltro, un eccellente *framework* concettuale dal quale derivano molti altri elementi di un piano anti-corruzione, primo fra tutti il sistema dei controlli.

I benefici derivanti dall'applicazione delle suddette tecniche, infatti, sono riconducibili fondamentalmente al fatto che la conoscenza e la comprensione del rischio di corruzione rendono possibile la progettazione di sistemi di controllo in grado di fronteggiare (e, nella migliore delle ipotesi, di debellare) tale rischio.

Molto copiosa è la letteratura in tema di analisi del rischio; negli anni sono stati proposti numerosi standard, il più famoso dei quali è probabilmente l'*Enterprise Risk Management* (meglio noto come ERM) proposto dal *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (COSO)¹⁵.

Non è evidentemente questa la sede adeguata per una disamina dettagliata dei numerosissimi standard di *risk assessment*. In linea generale, tuttavia, al solo scopo di inquadrare l'argomento, è possibile individuare alcune attività che costituiscono gli elementi di base di un processo di valutazione del rischio di frode, di cui si dovrà necessariamente tener conto nella progettazione di un modello per la P.A..

Valutazione dei fattori che influenzano il rischio di frodi, condotta mediante lo studio degli episodi fraudolenti eventualmente avvenuti in precedenza, del settore in cui opera l'ente, ecc..

I principali fattori suscettibili di influenzare il rischio di frodi sono riconducibili a tre macro-categorie:

1. *pressioni*, finanziarie, personali, esterne, legati al perseguimento di obiettivi organizzativi eccessivamente ambiziosi, ecc.;
2. *opportunità*, reali o percepite, normalmente riconducibili alla posizione di chi compie la frode (nel nostro caso di chi si lascia corrompere);
3. *razionalizzazione*, convincendosi che "non c'è nulla di male", "lo fanno tutti"...

Individuazione delle possibili ipotesi di frodi, da riclassificare nei tre ambiti sottoelecati:

¹⁵ Cfr. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATION OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO), *Enterprise Risk Management. Integrated Framework*, settembre 2004.

1. affermazioni fraudolente;
2. appropriazioni indebite di beni;
3. corruzione.

Definizione di una “scala gerarchica” dei rischi. La “gerarchizzazione” dei rischi sulla base della loro significatività deve tener conto sia della loro probabilità di accadimento che del loro impatto, ossia della quantificazione dei loro effetti sulle performance dell’organizzazione.

Valutazione ed individuazione dei controlli. Il processo di valutazione dei rischi si focalizza in primis sulla considerazione del c.d. *rischio inerente*, ossia quello che grava sull’organizzazione in assenza di qualsiasi azione finalizzata ad alterare la probabilità e/o l’impatto del rischio stesso. L’individuazione degli eventuali controlli volti a presidiare il rischio conduce invece alla valutazione del *rischio residuo*, ossia quella percentuale di rischio che persiste dopo che sono state messe in atto azioni dirette a mitigare il rischio inerente.

I controlli costituiscono lo strumento chiamato a gestire il rischio: migliore è il loro coordinamento e la loro sistematicità, più efficace risulta la loro azione.

Gestione del rischio. La gestione del rischio implica lo sviluppo e la messa in pratica di strategie e piani volti ad aumentare i benefici potenziali e a ridurre, dall’altra parte, i costi potenziali. Tali attività comprendono, ovviamente, l’individuazione di tutte le possibili azioni alternative di “trattamento” del rischio, di valutazioni delle stesse e di preparazione della struttura all’implementazione di quelle scelte. Nei fatti tali azioni verranno ad essere l’oggetto del programma di anticorruzione di cui si dirà in seguito.

La strategia di contrasto del rischio di corruzione, naturalmente, cambia in funzione sia della struttura che la pone in atto sia del rischio al quale la stessa è esposta. Diventa pertanto fondamentale, seguendo l’esperienza di altri paesi, proporre sotto forma di linee guida un modello in grado di supportare il processo di individuazione prima e di gestione poi del rischio di corruzione per ciascuna Amministrazione Pubblica.

L’idea delle linee guida non è nuova, ma, come già detto, è mutuata dall’esperienza di altri paesi. Ne costituiscono alcuni esempi le “Anti-corruption guideline” emanate dal *Norwegian Refugee Council*, il “Fraud Control Current Progress and Future Directions guidance on better practice” del *The Audit Office of New South Wales*, le “Fraud and Corruption control guidelines for best practice” della *Crime and Misconduct Commission* del Queensland, la “Corruption Resistance Guide” dell’ICAC, il “Corruption Handbook” dell’USAID.

L’emanazione delle linee guida dovrebbe garantire il giusto livello di omogeneità di comportamento tra le varie Amministrazioni, pur conducendo, ovviamente, a risultati diversi in funzione dei rischi specifici presentati da ciascuna struttura.

Nelle intenzioni del SAeT tali linee guida dovranno fornire almeno gli elementi fondamentali, i rudimenti per così dire, per chi, all’interno di un qualsiasi ente

pubblico, si trovi a confrontarsi, da neofita, con l'attività di mappatura del rischio di corruzione. Il documento dovrà essere perciò snello e di facile lettura, dominato da un approccio "pragmatico" più che teorico all'argomento: un vero e proprio "vademecum" del dipendente pubblico per l'analisi del rischio di corruzione, scritto da chi tale analisi non si limita a studiarla, ma la mette pure in pratica.

2.4 Programma anticorruzione del singolo ente

Al termine del processo di autodiagnosi che ogni unità organizzativa all'interno di un ente dovrà svolgere seguendo le linee guida emesse dal SAeT, ogni Amministrazione Pubblica disporrà di una propria "mappa del rischio di corruzione".

Dopo aver identificato le aree di rischio, dunque, ogni ente dovrà procedere alla predisposizione di un programma, inteso come documento formale, all'interno del quale individuerà le azioni e le iniziative che andranno gradualmente promosse per contrastare i fenomeni di corruzione all'interno dell'amministrazione.

Il suddetto documento dovrà essere pubblicamente accessibile (anche on line) e dovrà essere inviato al SAeT dal responsabile dell'anticorruzione e trasparenza, individuato dai vertici dell'organizzazione all'interno della stessa, preferibilmente nell'ambito della funzione di gestione delle risorse umane.

Il responsabile dell'anticorruzione e trasparenza di ciascun ente, opportunamente "acculturato" mediante mirati interventi formativi (si vedano in proposito le considerazioni più avanti avanzate), dovrà fungere da interfaccia con il SAeT per garantire la trasmissione delle informazioni, contribuendo così a costruire una comunità professionale da sviluppare e migliorare nel tempo come struttura di alta competenza distribuita sui vari enti.

2.5 Programma nazionale di contrasto alla corruzione e sviluppo della trasparenza

Annualmente il SAeT si preoccuperà di predisporre un "programma nazionale di contrasto alla corruzione e sviluppo della trasparenza", ottenuto dalla messa a sistema dei piani pervenuti dai singoli enti. In esso si individuano le iniziative comuni da promuovere, favorendo così eventuali economie di scala, nonché la divulgazione delle *best practice* per settori e comparti omogenei.

2.6 Sistemi di segnalazione di elementi di rischio di corruzione e scarsa trasparenza

L'esperienza estera ha ampiamente dimostrato che il controllo sociale dell'opinione pubblica è fondamentale per ottenere risultati ragguardevoli in materia di lotta alla corruzione. Sulla scia di ciò si deve tendere, all'interno di ogni singola struttura organizzativa, alla condivisione dell'impegno contro la

corruzione, considerato come un valore imprescindibile per l'organizzazione stessa. La volontà di promuovere la segnalazione di eventuali fatti e situazioni a rischio, quand'anche non scaturisca in una denuncia vera e propria, non va letta come una spinta alla delazione. Al contrario essa deve essere considerata come il tentativo di difesa di un valore civico, oltre che un dovere nei confronti dell'Amministrazione, dei tanti colleghi onesti e dei cittadini, coloro che indirettamente sopportano i maggiori costi della corruzione.

2.7 Programmi di formazione nella Pubblica Amministrazione

Si è affermato più volte che esiste l'esigenza di creare una cultura della lotta alla corruzione all'interno delle strutture pubbliche, oltre che nelle scuole e nelle università.

Elementi quali la lotta alla corruzione, i suoi strumenti, le mappe logiche, sono concetti che appartengono al vocabolario di molti, ma la cui comprensione e conoscenza effettiva sono ancora prerogativa di pochi. Del resto, infatti, se da un lato è vero che la repressione del fenomeno corruzione è attività vecchia quanto i codici penali; dall'altro, non si può non notare che la prevenzione dello stesso fenomeno è un argomento ancora tutto da scoprire. Si evidenzia, dunque, la necessità di creare un livello minimo di conoscenze, di armonizzarle, divulgarle, condividerle, per far sì che esse entrino a far parte del patrimonio conoscitivo di tutti ed in quello organizzativo della Pubblica Amministrazione.

Anche in questo caso esistono alcune esperienze di successo maturate nell'ambito della Pubblica Amministrazione italiana, suscettibili di essere emulate e, naturalmente, migliorate.

Quando il MEF creò la Consip non c'erano esperienze e conoscenze diffuse in materia di *e-procurement*: così venne inizialmente promosso e finanziato un master attraverso la collaborazione con le Università più sensibili ed attente, finalizzato a mettere in moto un processo di acculturamento e di presa di confidenza con nuovi strumenti e nuovi supporti. Oggi, dopo tante edizioni, il master si finanzia autonomamente con la partecipazione di dipendenti pubblici, laureati in cerca di un nuovo profilo professionale, dipendenti di imprese private che operano sul fronte dell'offerta.

Lo stesso dovrebbe farsi in materia di anticorruzione e trasparenza, nel tentativo di creare all'interno delle singole amministrazioni nuovi profili professionali, oggi inesistenti. Affinché si possa realmente e concretamente realizzare una politica dell'anticorruzione, serviranno *internal auditors* orientati alla trasparenza e all'anticorruzione in grado di adottare programmi di auditing specifici, dirigenti in grado di valutare il rischio di corruzione, esperti informatici in grado di attivare sistemi di segnalazione. Si tratterà, inoltre, di individuare e formare, per ciascun Ministero ed ente pubblico di grandi dimensioni, dirigenti addetti all'anticorruzione. In altre parole la funzione assegnata al SAeT creerà inevitabilmente, da parte delle Amministrazioni Pubbliche, una domanda di formazione sui temi in oggetto

che potrà essere soddisfatta solo con il coinvolgimento ed il coordinamento del SAeT.

Nell'ambito delle convenzioni in via di perfezionamento, quindi, si chiederà ad una delle università di organizzare, in collaborazione con il Servizio Anticorruzione e Trasparenza, che assumerà a garante dei contenuti e dell'approccio, inizialmente un corso di perfezionamento e, una volta testato, un vero e proprio master con crediti formativi, in materia di "Anticorruzione, trasparenza ed etica pubblica", al quale parteciperanno inizialmente, con la doppia veste di docenti e discenti, sia il personale del SAeT, per capitalizzare in competenze e conoscenze, sia dipendenti pubblici e neo laureati che intendono specializzarsi in tale area, andando a costituire così un vivaio di competenze specifiche dal quale attingere sia per rinforzare gli organici del SAeT che quelli di altre Amministrazioni Pubbliche.

Per tenere conto anche delle esigenze delle persone già inserite nel mondo lavorativo, che saranno ovviamente la maggior parte, e della sempre presente esigenza di contenere i costi, capitalizzando sulla realizzazione della prima edizione prototipo si potrà utilizzare un giusto mix di lezioni in presenza e lezioni a distanza e/o in e-learning.

Per garantire, infine, la giusta diffusione su tutto il territorio nazionale, una volta strutturata la prima edizione del master, si potrà replicare il master in altre università sparse sul territorio nazionale, ovviamente sotto la supervisione del SAeT.

Oltre che il mondo accademico, il partner ideale per realizzare questo progetto è ovviamente il Foromez, sia per le competenze e le esperienze maturate in ambito formativo, sia per le sinergie che vengono a generarsi all'interno del Dipartimento della Funzione Pubblica, all'interno del quale è inserito lo stesso SAeT.

2.8 Il Multistakeholder forum dell'Anticorruzione

Come già affermato in più parti della presente relazione, il contributo che il coinvolgimento e la mobilitazione generale possono apportare alla lotta alla corruzione ed alla diffusione della trasparenza è assolutamente fondamentale. Del resto sul tema si sono già da tempo concentrate, sia a livello nazionale che internazionale, numerose associazioni di volontariato (prima fra tutte Transparency International); molte altre stanno sorgendo, sollecitate dalla notevole attenzione mediatica che il tema assorbe: "caste", "derive", indagini e reportage vari stanno facendo nascere una domanda di giustizia sociale che fa leva sulla lotta alla corruzione, intorno alla quale si vanno aggregando soggetti diversi, uniti tuttavia dalla comune volontà di debellare uno dei mali peggiori della nostra società.

Gli obiettivi perseguiti da tali organizzazioni fanno capo principalmente al monitoraggio del fenomeno ed alla realizzazione di specifiche azioni di contrasto

della corruzione, finalizzate alla diffusione della convinzione che “sconfiggere la corruzione è un’impresa possibile”.

Tutti i soggetti di cui si è detto finora sono naturalmente importanti partner strategici di SAeT, *in primis* per il fondamentale contributo che possono fornire: molti di loro, infatti, organismi operanti a livello internazionale, costituiscono veri e propri “impollinatori di idee”, robusti *sparring partner*, altri, invece, sono chiamati a giudicare con severità ed indipendenza l’operato di istituzioni e governi nella lotta alla corruzione.

La presenza e la collaborazione di questi soggetti è, dunque, presupposto imprescindibile per il buon funzionamento di strutture come il SAeT: se non ci fossero bisognerebbe inventarli, per dirla utilizzando un’espressione di uso comune. Solo la cooperazione tra il SAeT e questi soggetti, quindi, può assicurare il miglioramento continuo della struttura, evitando così il rischio che la sua attività si limiti alla mera emanazione di principi generali ed alla stipulazione di accordi spesso solo formali.

SAeT, pertanto, appoggia con convinzione la nascita e lo sviluppo di queste associazioni, cui va innegabilmente riconosciuto il merito di favorire l’aggregazione intorno al tema dell’anticorruzione di soggetti e categorie professionali che altrimenti faticherebbero a coalizzarsi.

Nel corso della progettazione dell’Hub e degli spokes¹⁶ e dei lavori preparatori alla stipula delle varie convenzioni si è avuto modo di registrare grande disponibilità da parte di una popolazione assolutamente eterogenea di persone desiderose di partecipare, a titolo personale oltre che istituzionale, al “grande progetto” di costruzione del SAeT. È il caso di magistrati, ordinari e contabili, specializzati in reati contro la Pubblica Amministrazione, che intendono mantenere la loro indipendenza dalle istituzioni di governo, spesso oggetto di controllo istituzionale. Questo potrebbe rendere difficoltosa la loro collaborazione al di fuori di convenzioni formali stipulate dal SAeT; si tratta, tuttavia, di risorse ad alto contenuto di competenze e a costo zero che debbono essere recuperate anche a livello personale. È il caso, ancora, di ufficiali in pensione dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, delle forze di Polizia, di ex-manager pubblici, di sindacalisti di grande esperienza, di giornalisti tuttora impegnati in battaglie sociali in temi cari al SAeT. È il caso, infine, di studiosi, professori, sociologi, manager di imprese private, funzionari di associazioni di categorie e di strutture di servizio, cittadini comuni, dichiaratisi tutti disponibili a fornire il loro contributo nella lotta alla corruzione.

L’idea, inoltre, è quella di favorire anche l’aggregazione degli studenti di oggi, manager di domani, operando in combinazione con insegnanti e professori sia presso le scuole che presso le università, predisponendo supporti informativi ed utilizzando quanto di più moderno la *social network community* mette a disposizione tramite internet (*User generated Content*, *Youtube*, ecc..).

¹⁶ Si ricorda che il modello operativo del SAeT è un modello a raggiera (Hub and spoke) in cui il SAeT (hub) funge da collettore rispetto ad un pluralità di soggetti pubblici e privati attivi nell’ambito della prevenzione e del contrasto dei fenomeni corruttivi.

L'iniziativa che il SAeT intende promuovere, il *Multistakeholder Forum dell'Anticorruzione*, ha l'obiettivo di collegare tutti i soggetti di cui si è detto finora, dando loro voce, nel tentativo di imitare (auspicabilmente con più successo) quanto è stato promosso qualche anno fa, in sintonia con quanto avveniva all'estero, dal Ministero del Welfare attraverso la Fondazione CSR, la Maratona della Responsabilità Sociale per la divulgazione della cultura della Responsabilità Sociale delle Imprese.

Man mano che la lista delle organizzazioni interessate alla lotta alla corruzione si allungherà, si chiederà loro di aderire al *Multistakeholder Forum dell'Anticorruzione*. Per consentire l'adesione di associazioni di categoria, di imprese, di fondazioni – bancarie e non – di categorie professionali, organismi non profit che condividono gli obiettivi ed i valori del forum, verrà predisposto un manifesto ed uno statuto (al momento in preparazione). Ogni anno, poi, si programmerà l'organizzazione di un convegno - il Forum appunto - per fare il punto della situazione, affrontare temi specifici, proporre interventi, azioni ed indicazioni utili alla causa. Il convegno in oggetto, per di più, potrebbe costituire l'occasione per il SAeT di relazionare, oltre che al Parlamento, come avviene con la presente relazione, anche alla società civile sull'operato e sui risultati conseguiti. Il Forum permetterà di accendere l'attenzione del mondo politico e delle istituzioni sulle opinioni della società civile sul tema dell'anticorruzione. Il SAeT, ovviamente, si servirà di tutti gli elementi che deriveranno da questo proficuo rapporto con la società civile per meglio definire la propria strategia.

2.9 Sensibilizzazione dell'opinione pubblica: la corruzione si può combattere

Si è fatto cenno al fatto che il sistema di segnalazione è scarsamente utilizzato: gli esposti sono insufficienti così come la propensione dell'opinione pubblica a segnalare fatti di corruzione.

Dal momento che il SAeT intende concentrarsi nel prossimo futuro sulla funzione di prevenzione del fenomeno corruzione piuttosto che sull'azione di repressione¹⁷, la pressione della società civile è un elemento indispensabile. Tuttavia essa non esercita ancora il necessario livello di pressione che dovrebbe, per mancanza di cultura, sensibilità, educazione civica ed impegno sociale.

Purtroppo, oggi la corruzione non è letta come un reato, ma come una "furbata", o un prezzo da pagare per "rimanere sul mercato". Per assurdo l'opzione etica sembra sia diventata il rispetto delle norme.

Se non si rispettano più le norme del codice penale figuriamoci se si possono rispettare i valori etici che sono quelli che di fatto poi distinguono una società civile

¹⁷ Quest'ultima funzione è perseguita da altri attori, forti e strutturati, che operano da sempre con professionalità e convinzione (forze dell'ordine, magistratura, ecc.).

degnata di tale attributo. E' la differenza tra la "cultura della colpa" e la "cultura della vergogna": la prima regolata dalla paura dell'ammenda e della pena e la seconda dalla paura dell'infamia. Se non si ha paura della pena figuriamoci dell'infamia, del dissenso, della indignazione.

Dobbiamo costruire la società della vergogna in un momento in cui la gente non si indigna più perché si è perduta la cultura dell'indignazione. Serve quindi una mobilitazione collettiva, una rivoluzione culturale.

C'è da chiedersi perché si preferisca segnalare illeciti e fatti di corruzione alla redazione di alcune note trasmissioni televisive ("Striscia al notizia", "Mi manda Rai Tre", "Report", le "Iene", ecc.) invece che alla magistratura o alle forze dell'ordine. Inoltre bisogna indagare il perché ci si mobilita solo quando viene toccato un diritto o un interesse personale mentre, quando l'interesse è collettivo o sociale, non c'è mobilitazione e non scatta neanche l'indignazione.

C'è da cambiare, quindi, una cultura. Non è un invito alla delazione ma semplicemente un impegno nel rispetto di valori comuni: i reati non riguardano solo i magistrati ma tutta la collettività. La corruzione mina i principi della democrazia ed il futuro del nostro paese.

In questo campo, le iniziative non possono essere che di medio e lungo periodo. Esse devono far leva sulla "formazione", anche attraverso l'utilizzo degli strumenti più moderni che la tecnologia e i media ci mettono a disposizione.

Bisognerà ripartire dalle scuole elementari, facendo in modo che la lotta alla corruzione e l'etica pubblica entri nelle case e nelle famiglie attraverso il dibattito ed il confronto con i figli. Bisognerà poi proseguire con le scuole superiori e nelle università fino ad arrivare alle istituzioni e alle imprese. Borse di studio, concorsi per i migliori temi e tesi di laurea, dibattiti, ecc. Si sta pensando alla messa a punto di linee guida specifiche per gli insegnanti, sulla scia del *Red Box* realizzato nel Regno Unito per la lotta all'evasione fiscale. Un'altra linea di azione è il coinvolgimento di *testimonial* particolarmente ascoltati dai giovani. Si pensa anche a momenti di ascolto e di contatto, ad interventi di comunicazione sociale, a trasmissioni televisive di servizio pubblico. Si tratta di strumenti che dovranno essere attivati per fare formazione a tutti i livelli. Qui la tecnologia moderna ci viene in aiuto: nell'epoca dei "Blog", dei *social network*, della comunicazione che nasce e circola grazie all'iniziativa dei singoli, si può contare su un "contagio positivo" dei messaggi. Si tratta di usare tutto ciò di cui oggi disponiamo sulla rete internet per giunta a costo molto vicino allo zero.

Le convenzioni che si andranno a sviluppare con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con alcuni media e con l'Autorità garante delle comunicazioni vanno proprio in questo senso.

Questa è una delle traiettorie che SAeT intende seguire, contando sull'appoggio politico e tecnico delle istituzioni, delle associazioni che rappresentano il meglio della società civile.

L'importante è cominciare a muovere l'ingranaggio che poi si alimenterà della sua stessa forza.

Capitolo

3**IL MODELLO PROPOSTO A CONFRONTO
CON LE BEST PRACTICE INTERNAZIONALI****3.1 Le previsioni dei trattati internazionali**

I più recenti trattati internazionali richiedono agli stati membri la costituzione di organismi specializzati dedicati alla lotta alla corruzione ed alla sua prevenzione. L'importanza di autorità organizzate, specializzate ed indipendenti è stata riconosciuta dapprima dalla risoluzione 97 (24) del Council of Europe Committee of Ministers¹⁸ e, poi, dalla convenzione sulla corruzione del Consiglio d'Europa, nella quale si sottolinea l'impellente necessità di organismi indipendenti, specializzati e in grado di operare efficacemente. Più di recente, inoltre, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione¹⁹ ha previsto l'obbligatorietà di istituzioni volte alla prevenzione della corruzione e di istituzioni di lotta alla corruzione attraverso l'attività di polizia.

3.2 I modelli internazionali di istituzioni anticorruzione

A partire dagli anni Novanta, in Europa e nel resto del mondo, si è assistito, dunque, sulla scia di questi provvedimenti, ad un notevole proliferare di organismi anticorruzione: enti accomunati dai fini (la lotta alla corruzione) ma differenti, tuttavia, per l'approccio adottato.

Un recente rapporto dell'OECD²⁰ ha esaminato i diversi modelli adottati a livello internazionale per la progettazione delle istituzioni che, nei paesi di riferimento, si occupano della trasparenza e della lotta alla corruzione. In mancanza di un "modello standard", dunque, può risultare utile, in conclusione di questo rapporto, effettuare una sintetica analisi di benchmarking tra quello che è il modello proposto in questa sede e quelle che invece, nel rapporto OECD, sono le differenti configurazioni che un'istituzione anticorruzione potrebbe assumere.

¹⁸ Council of Europe Committee of Ministers Resolution 97 (24) on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption, adottata dal Committee of Ministers of the Council of Europe il 6 Novembre 1997.

¹⁹ United Nations Convention against Corruption, adottata il 31 Ottobre 2003; entrata in vigore il 14 Dicembre 2005.

²⁰ OECD, Specialised anti-corruption institutions review of models, Febbraio 2006.

Tabella 3.1: Modelli internazionali di istituzioni anticorruzione

Modello	Esempi di istituzioni internazionali
Agenzia multiscopo	HONG KONG: Independent Commission Against Corruption SINGAPORE: Corrupt Practices Investigation Bureau LITHUANIA: Special Investigation Service LATVIA: Corruption Prevention and Combating Bureau NEW SOUTH WALES, AUSTRALIA: Independent Commission Against Corruption
Istituzioni con funzioni di polizia (law enforcement)	SPAGNA: Special Prosecutors Office for the Repression of Corruption-Related Economic Offences GERMANIA: Department of Internal Investigation BELGIO: Central Office for the Repression of Corruption NORVEGIA: The Norwegian National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime (Økokrim) REGNO UNITO: Serious Fraud Office
Istituzione di prevenzione, sviluppo di politiche e coordinamento	FRANCIA: Central Service for Prevention of Corruption USA: Office of Government Ethics CANADA: Office of the Public Sector Integrity Commissioner and Public Service Commission MALTA: Permanent Commission Against Corruption QUEENSLAND, AUSTRALIA: Crime and Misconduct Commission

In linea di massima il Rapporto evidenzia tre diversi modelli che un'istituzione anticorruzione può adottare:

1. il modello dell'*agenzia multiscopo*. L'agenzia multiscopo rappresenta il più chiaro esempio di approccio monoistituzionale basato sui pilastri della repressione e della prevenzione della corruzione, concentrando in unico organismo il supporto alla formulazione delle politiche, l'analisi e l'assistenza tecnica, l'ascolto e l'informazione, il monitoraggio e l'informazione. La persecuzione dei reati, invece, rimane nella maggior parte dei casi una funzione separata;
2. il modello dell'*istituzione con funzioni di polizia (law enforcement)*, probabilmente il più diffuso nell'Europa Occidentale. Questo modello assume differenti configurazioni a seconda dei differenti tipi di specializzazione. Esso può infatti concretizzarsi in un organismo dedicato alla scoperta ed investigazione dei reati o alla persecuzione degli stessi o in un organismo che unifichi tutte queste attività;
3. il modello dell'*istituzione di prevenzione, sviluppo di politiche e coordinamento*. Ad un'istituzione di questo tipo sono affidate una o più funzioni di prevenzione della corruzione, come la ricerca, l'analisi, lo sviluppo ed il coordinamento di politiche, la formazione e l'assistenza ai vari organismi sui rischi della corruzione e sulle soluzioni disponibili. In genere tale modello non prevede funzioni di polizia, anche se, talvolta, possono essere previsti poteri disciplinari.

Pur trattandosi, come si è visto, di approcci sensibilmente differenziati tra loro, è possibile rinvenire una serie di principi comuni, derivati dai documenti emanati sul tema dell'anticorruzione dalle più importanti istituzioni europee ed internazionali, la cui applicazione costituisce l'optimum cui tendono tutti gli enti considerati. I suddetti principi costituiscono, in un certo senso, il minimo comun denominatore tra tutti gli organismi internazionali che si occupano di lotta alle frodi ed alla corruzione.

3.3 I principi a cui si ispira il modello proposto per il SAeT

Il modello proposto per il SAeT, illustrato nel presente documento, si pone a cavallo tra il primo ed il terzo dei modelli proposti dall'OECD, pur essendo maggiormente indirizzato verso quest'ultimo. La progettazione di tale modello, per di più, come si evince chiaramente dalla lettura del presente documento, è avvenuta tenendo in grande considerazione i principi fondamentali in materia di anticorruzione rinvenuti nelle più importanti convenzioni internazionali.

Tabella 3.2: I fondamentali principi derivati dalla convenzioni internazionali

Principio	Fonte	Descrizione
Indipendenza ed autonomia delle istituzioni anticorruzione	United Nations Convention against Corruption, Art. 6 and 36, Council of Europe Criminal Law Convention, Art.20, Council of Europe Resolution (97) 24, Art. 3	Gli standard internazionali professano l'importanza dell'indipendenza delle autorità anticorruzione perché queste possano operare senza pressioni esterne.
Accountability	United Nations Convention against Corruption, Art. 1, 5 and 10	L'Accountability delle istituzioni anticorruzione è essenziale per garantire la loro credibilità e trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica.
Previsione di adeguate responsabilità per chi compie reati di frodi	United Nations Convention, Art. 15-19, Council of Europe Criminal Law Convention, Art. 2-4, 8, and 12-15, Council of Europe Resolution (97) 24, Art. 2	Per permettere alle istituzioni anticorruzione di disporre di mezzi efficaci per il loro operare e per facilitare la cooperazione a livello internazionale, è opportuno sancire l'illegalità di determinati comportamenti, che devono essere puniti in ogni Paese.
Coordinamento e cooperazione delle forze anticorruzione a livello nazionale	United Nations Convention against Corruption, Art. 5 and 38, Council of Europe Criminal Law Convention, Art.21	Gli organismi anticorruzione non possono combattere da soli. Le convenzioni internazionali incoraggiano la cooperazione ed il coordinamento tra tutte le istituzioni, pubbliche e private, che, a livello nazionale, si occupano di lotta alla corruzione.
Rafforzamento della cooperazione internazionale	United Nations Convention against Corruption, Art. 43, 48 and 49, Council of Europe Criminal Law Convention, Chapter IV, Council of Europe Resolution (97) 24, Art.20	Lo scambio di esperienze ed il contatto continuo a livello internazionale è fortemente incoraggiato dalle convenzioni internazionali.

Il SAeT, dunque, vuole essere, anche se per il momento solo nelle intenzioni, una struttura all'avanguardia nel panorama europeo ed internazionale. Le premesse

per diventarlo ci sono tutte e la volontà di esserlo dovrebbe trasparire con evidenza dal presente rapporto.

La lotta alla corruzione, del resto, è un impegno che non ammette ulteriori proroghe e, non va dimenticato, richiede risorse umane di alto livello ed adeguate risorse finanziarie da collegare al progressivo raggiungimento di risultati.

Assegnare risorse alla lotta della corruzione non è una spesa, è un investimento sia sotto il profilo economico che sotto quello morale.

Doc. XXVII

n.16

RELAZIONE

SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL SERVIZIO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA (SAeT)

(Periodo dal 1° ottobre 2008 al 31 ottobre 2009)

Comunicato alla Presidenza il 17 novembre 2009

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag. 5
PARTE I – NOVITÀ NORMATIVE E ISTITUZIONALI INTERVENUTE NELL'ULTIMO ANNO	
»	10
1. Introduzione	» 10
2. La riforma della pubblica amministrazione: la Legge nr. 15 del 2009 e il Decreto Legislativo nr. 150 del 2009	» 10
3. La ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione	» 13
4. L'emissione del rapporto G.R.E.C.O. [Greco Eval I/II rep (2008) 2E]	» 16
PARTE II – IL SAET: FUNZIONI, STRUTTURA ED ATTIVITÀ	
»	18
1. Introduzione	» 18
2. Presidio dell'attività di relazioni internazionali	» 18
2.1. Collaborazione con il Group of States against Corruption (GRECO)	» 19
2.2. Rapporti con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)	» 20
2.3. Altri rapporti con organizzazioni internazionali	» 20
3. Iniziative promosse a livello nazionale	» 25
3.1. I nuovi protocolli di collaborazione	» 25
3.2. Le iniziative sviluppate	» 26
3.3. La lettura del fenomeno attraverso la stampa e i « lanci » delle agenzie di informazione	» 39
3.4. Analisi delle segnalazioni pervenute	» 42
3.5. Ulteriori iniziative	» 46

PARTE III – LA « MAPPATURA DELLA CORRUZIONE » E LA SUA PERCEZIONE	Pag. 48
1. Introduzione	» 48
2. Le rilevazioni del sistema di Indagine del Ministero del- l'Interno	» 53
3. Le analisi presentate dal Presidente e dal Procuratore Generale della Corte dei Conti	» 61
4. La percezione della corruzione nelle ricerche condotte da Istituzioni e Organizzazioni internazionali	» 67
4.1. Il Corruption Perception Index (C.P.I.) 2008	» 67
4.2. Il Transparency in Reporting on Anti-Corruption (T.R.A.C.)	» 69
4.3. Il Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27	» 72
APPENDICE	» 79

PREMESSA

Il 2 ottobre 2008, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni dell'ex Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione¹ venivano assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha operato in questo periodo attraverso il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT).

Un anno, quindi, nel quale la transizione avviata con la soppressione dell'Alto Commissario, ai sensi dell'art. 68, comma 6, lettera a) del decreto legge n. 112², può dirsi completata: infatti, l'approvazione della legge nr. 15 del 4 marzo 2009, seguita nelle prime giornate di ottobre dalla definizione dei decreti legislativi, e la ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione³, hanno creato le premesse per rafforzare, in modo coerente al profondo processo di rinnovamento della Pubblica amministrazione avviato dal Governo, il sistema di difesa dell'integrità e della correttezza dell'azione amministrativa.

Una transizione, invero, nella quale si sono concretizzate tutte le speranze che avevano portato a scrivere "... *al gerundio ed in parte al futuro* ..." il I Rapporto al Parlamento⁴ sulla attività svolta in materia di trasparenza e integrità, quel "... *manifesto in itinere della lotta alla corruzione e dello sviluppo della trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni* ..." che in questi mesi è risultato essere, almeno in alcuni suoi passaggi, uno strumento frequentemente utilizzato per la lettura del fenomeno.

Questi ultimi 12 mesi, come noto, si sono aperti con un peggioramento dell'Indice di percezione della corruzione (C.P.I., *Corruption Perception Index*) attribuito all'Italia da Transparency International al termine della consueta ricerca annuale che, nel 2008, ha interessato 180 Paesi: lo *score* è sceso a 4,8 dal 5,2 dell'anno precedente, segnando un chiaro peggioramento

¹ Istituito dall'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3. Le funzioni vennero definite con successivo regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 258 del 2004.

² Il decreto recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", è stato convertito nella legge 6 agosto 2008, nr. 133.

³ Adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta a Merida alla firma di tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003.

⁴ Il I Rapporto è stato presentato il 27 febbraio 2009.

della situazione rilevata e una retrocessione dell'Italia dalla 41esima alla 55esima posizione, se si stila una classifica dei punteggi attribuiti ai diversi Paesi.

Sulle modalità di calcolo di questo Indice si è diffusamente soffermato il I Rapporto: in questa Relazione, piuttosto, la descrizione delle linee d'azione seguite e la presentazione delle attività realizzate evidenzieranno chiaramente come l'analisi di Transparency sia risultata uno stimolo estremamente prezioso.

L'attenzione e la sensibilità verso questa preziosa attività di analisi, svolta a livello internazionale anche da altri importanti *network*, ha consentito, infatti, di ampliare lo sguardo prospettico verso la particolare fenomenologia criminale. I risultati di queste ricerche, presentati nella parte dedicata alla percezione del fenomeno, risultano un'interessante conferma dell'analisi che emerge dalla lettura delle statistiche della delittuosità: in tema di reati contro la P.A., il problema centrale, prioritario, è quello di un rilevante numero di delinquenti, più o meno organizzati, che hanno scambiato la Pubblica amministrazione per una sorta di bancomat senza *plafond*.

Criminali individuati grazie alla capacità di investigazione raggiunta dalle Forze di polizia con il coordinamento delle competenti Autorità giudiziarie, un'attività premiata da significativi successi investigativi, che permane su livelli di assoluta straordinarietà.

Una operatività ove appare necessario prevalga costantemente, proprio per il clima che si è creato sul tema, la scelta di puntare solo su operazioni di elevato contenuto e a rigorosa tenuta giurisdizionale per evitare o, almeno, limitare i nocivi "effetti-annuncio" che, acclamati in una logica di breve periodo, sono destinati nel medio - lungo periodo a incontrare la barriera della norma procedurale e del rispetto delle garanzie, con l'unico risultato di aver ulteriormente contribuito ad accrescere il senso di sfiducia nelle Istituzioni.

Risultati conseguiti grazie a metodologie che all'estero vengono particolarmente apprezzate.

Ultimo, in ordine di tempo, Franz - Hermann Bruener, Direttore generale dell'Ufficio anti-frode europeo (O.L.A.F), che ha elogiato l'Italia "... *che dispone degli arsenali di protezione penale e investigativa tra i più avanzati a livello europeo ...*", dove "... *gli strumenti di indagine utilizzati sono tra i più avanzati al mondo ... strumenti raramente utilizzati nella maggior parte degli altri Paesi per tali tipi di illeciti ...*" e con le Forze di Polizia e la Magistratura, per questo, "... *spesso invidiati dai colleghi di altri Paesi...*"⁵.

⁵ Intervista curata da Vittorio Mangiavillani, Bruxelles, 30 maggio 2009, "*Olaf, Bruener: facile indagare in Italia perché leggi sono efficaci*". Il giorno precedente, come riportato dai lanci delle Agenzie di informazione, il Direttore dell'O.L.A.F. era stato ricevuto a Roma dal Ministro per le Politiche Comunitarie Andrea Ronchi al quale aveva espresso i complimenti "... *per il costante miglioramento dell'azione di contrasto italiana alle frodi ...*".

Tra l'altro, va qui evidenziato come un alto livello di corruzione accertata dalle Forze di polizia non equivalga, in una prospettiva comparata con altri Paesi, a bassi livelli di integrità e moralità dell'apparato pubblico: Siim Kallas, Vice Presidente della Commissione europea e Commissario responsabile per l'amministrazione, l'*audit* e la lotta antifrode, ha, infatti, evidenziato che "... *un numero crescente di irregolarità comunicate può essere un buon segnale del fatto che i controlli sono migliorati ...*"⁶.

Merita qui di essere segnalato come l'Italia, a differenza di altri Paesi sistematicamente considerati a minor "rischio di corruzione", non abbia riportato segnalazioni negative nell'ultima *Risoluzione legislativa sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode* del Parlamento europeo⁷.

Un interesse in ambito internazionale che non si è limitato esclusivamente all'apparato repressivo nazionale e, quindi, alle metodologie messe a punto dalle Forze di polizia e dalla Magistratura, ma che si è rivolto anche alla struttura che, in questi 12 mesi, ha "tragheggiato" l'esperienza dell'ex Alto Commissario alla nuova realtà dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Una transizione nella quale risaltano non solo i numerosi protocolli sottoscritti anche con analoghe strutture estere per la condivisione di iniziative e *best practices*, ma, soprattutto, le numerose visite ricevute da delegazioni straniere e la collaborazione che si è sviluppata con il *Service Central de Prévention de la Corruption* del Ministero della Giustizia francese nell'ambito del programma "*Strengthening the Anti-Corruption Inter-Agency Co-operation – Management support of the Ministry of Justice Anti-Corruption Sector*" a favore del servizio anticorruzione della Croazia.

Non si è, quindi, perso nulla dell'esperienza dell'ex Alto Commissario e; a dispetto delle molte polemiche sollevatesi nel momento della sua soppressione, si ha un'ulteriore conferma di quanto la decisione della chiusura – assunta in una logica di contenimento dei costi apprezzata tra l'altro dal Procuratore generale della Corte dei Conti⁸ – fosse estranea e assolutamente distante dalle preoccupazioni che si levarono a gran voce da più parti.

⁶ Nel 2006, con riferimento ai soli Fondi Strutturali, l'Italia ha comunicato 368 casi di frode su un totale di 744 segnalazioni, l'Inghilterra 9 su 223, la Spagna e la Francia nessuno, rispettivamente, su 428 e 98 casi. *Rapporto della Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea – Lotta contro le frodi*, Bruxelles, 2007, consultabile all'indirizzo <http://ec.europa.eu>.

⁷ La Risoluzione del 24 aprile 2009 (2008/2242(INI)) evidenzia come il Parlamento sia "profondamente colpito dalla mancanza di disciplina nella segnalazione dei casi da parte degli Stati membri dopo vari anni e ritiene inaccettabile che 6 Stati membri – Francia, Svezia, Spagna, Irlanda, Lettonia e Lussemburgo – non utilizzino ancora i sistemi di segnalazione per via elettronica, che 14 di essi – situazione che costituisce un problema, in particolare in Francia, Spagna e Paesi Bassi – non abbiano rispettato i termini per la segnalazione e che alcuni di essi non abbiano classificato i casi di irregolarità segnalati".

⁸ Nella prolusione tenuta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 il cons. Pasqualucci ha, infatti, osservato che "... *va valutato positivamente l'intento ... di incidere sulle spese di funzionamento della pubblica amministrazione anche attraverso il contenimento delle spese per il personale ...*".

Sempre in ambito internazionale, appaiono di particolare interesse il contributo fornito alla redazione del *2009 Accountability Report*, presentato e approvato dai Paesi del G8 nel corso del recente “*Summit L'Aquila 2009*”, e l'attenzione recentemente manifestata dal Governo cinese verso il nostro sistema: il 29 ottobre, il Presidente del FORMEZ e LI Jingtian, Vice Presidente esecutivo, con autorità di Ministro, della Scuola centrale del Partito comunista, (*Party School of the Central Committee of the Communist Party of China*), hanno sottoscritto a Roma un *Memorandum of Understanding* per porre concrete basi di cooperazione in diverse materie, tra cui, appunto, quella della prevenzione e della repressione delle illecite distorsioni di una corretta azione amministrativa, dove l'esperienza italiana è risultata ancora una volta particolarmente apprezzata.

Infine, vi è il *Report* del Gruppo di stati contro la corruzione (G.R.E.CO.), relativo alla prima valutazione dell'Italia, reso pubblico pochi giorni orsono a distanza di circa un anno dall'*on site visit* dell'ottobre 2008: oltre all'indicazione della particolare attenzione con cui viene seguita la fase di transizione aperta con la soppressione dell'Alto Commissario⁹, viene espresso un giudizio estremamente positivo riguardo al processo di rivitalizzazione della Pubblica amministrazione, con particolare riferimento alle azioni in materia di trasparenza, meritocrazia, *e-gov* ed *e-administration*, efficientamento dell'azione della Pubblica amministrazione, lotta all'assenteismo e alla bassa produttività, miglioramento della qualità dei servizi.

Una fotografia che richiama l'immagine del “Buon Governo” di Ambrogio Lorenzetti, che apre questa Relazione, nella convinzione che proprio una Pubblica amministrazione efficiente, preparata, motivata sia il migliore antidoto alla corruzione.

Anche qui, sempre in chiave propositiva e di miglioramento, è già stato avviato il lavoro sulle Raccomandazioni rilasciate dal G.R.E.CO. al termine del *Report*: per quelle che riguardano direttamente l'Autorità nazionale anticorruzione, escluse quelle di fatto già superate¹⁰, è già stato avviato il lavoro di analisi e di individuazione dei percorsi di soluzione che, verosimilmente, confluiranno nel Piano nazionale anticorruzione del quale è già stato definito il percorso realizzativo.

C'è molto da fare, lo ha ricordato anche il G.R.E.CO. con il suo *Report*. Quotidianamente vi è un impegno al confronto e all'individuazione di

⁹ Le due Raccomandazioni emesse con riferimento alla struttura anticorruzione e al Piano nazionale anticorruzione, sono, però, di fatto già superate dalla ratifica della Convenzione O.N.U. sulla corruzione intervenuta nel frattempo.

¹⁰ Il riferimento è alla Ratifica della Convenzione O.N.U. sulla corruzione, nel frattempo intervenuta, e alle diverse previsioni così introdotte nell'Ordinamento italiano.

nuove ipotesi per migliorare la situazione, senza inseguire cifre e stime¹¹, perché vi è un ricchissimo patrimonio di conoscenze e di esperienze, nazionali e internazionali, che, oggi, dopo la ratifica della Convenzione O.N.U. - e la conseguente più precisa allocazione delle molte attività da svolgere, grazie alla individuazione dell'Autorità nazionale anticorruzione - è possibile valorizzare ulteriormente.

¹¹ Poi alimentate da una sorta di "effetto eco" che finisce progressivamente per separare l'informazione dalla sua fonte - impedendo così ogni valutazione della scientificità della stima - e per aumentarne la percezione di veridicità. E' interessante notare sul sito della World Bank come tra i 12 Individual Data Source della valutazione 2008 dell'Italia vengano riutilizzate le stime di 4 *Survey*, mentre è difficilmente comprensibile come le valutazioni dei rimanenti 8 esperti portino l'Italia a perdere ben 14 punti percentuali rispetto al 1998 alla voce "Political Stability" dei Worldwide Governance Indicators, nonostante il Governo Berlusconi sia sostenuto da una maggioranza parlamentare tra le più alte, e fino a prova contraria, stabili, della storia repubblicana. Fonte: Kaufmann D., A. Kraay e M. Mastruzzi 2009, *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008*.

PARTE I - NOVITÀ NORMATIVE E ISTITUZIONALI INTERVENUTE NELL'ULTIMO ANNO

INTRODUZIONE

Nel periodo preso in considerazione dal presente Rapporto – che data dalla costituzione del SAeT ad opera del d.p.c.m. 2 ottobre 2008, attraverso il quale è avvenuta il trasferimento al Dipartimento della Funzione Pubblica delle funzioni dell'Alto commissariato per la prevenzione e il contrasto della corruzione¹² – sono intervenute significative novità, che hanno contribuito a modificare il contesto normativo, nazionale ed internazionale, nonché il quadro istituzionale nel quale il Saet è chiamato ad operare:

1. l'approvazione della legge nr. 15 del 4 marzo 2009, e l'emanazione del successivo decreto delegato nr. 150 del 27 ottobre 2009.
2. la ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione¹³.

Al mutamento delle coordinate normative, si deve aggiungere un ulteriore evento di carattere istituzionale di estremo rilievo:

3. l'emissione del Rapporto del G.RE.CO - Gruppo di Stati contro la corruzione presso il Consiglio d'Europa (Greco Eval I/II Rep (2008) 2E) reso pubblico soltanto da pochi giorni, a distanza di circa un anno *dall'on site visit* dell'ottobre 2008, durante la quale l'organizzazione e le modalità di lavoro del SAeT sono state fatte oggetto di una valutazione rigorosa, parametrata sui più efficaci *standard* internazionali.

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LA LEGGE NR. 15 DEL 2009 E IL DECRETO LEGISLATIVO NR. 150 DEL 2009.

L'intervento normativo operato attraverso la legge-delega nr. 15 ed il successivo decreto legislativo nr. 150 ha determinato l'istituzione di un nuovo organo, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche amministrazioni¹⁴, che, nella garanzia della sua

¹² Istituito dall'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3. Le relative funzioni vennero definite con successivo regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 258 del 2004.

¹³ La Convenzione – adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 e sottoposta alla firma di tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003, a Merida – è stata ratificata sulla base della legge di autorizzazione n.116 del 2009.

¹⁴ Art. 13, comma 5, decreto legislativo nr. 150/2009: *“La Commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14 e delle altre Agenzie di valutazione; a tal fine:*

assoluta indipendenza organizzativa e funzionale, avrà la responsabilità di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione; garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione; assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale; favorisce la cultura della trasparenza e delle pari opportunità.

Una struttura nella quale è prevista l'istituzione di una Sezione per l'integrità nelle Amministrazioni pubbliche¹⁵, con la funzione di favorire la diffusione della legalità e della trasparenza, di sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità.

Una riforma che si identifica in tre "parole chiave": valutazione della *performance*, merito e premialità, trasparenza e integrità della Pubblica amministrazione.

Una riforma che, attraverso queste tre linee d'azione, punta a conseguire una migliore organizzazione del lavoro, ad assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, a ottenere adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti dei dirigenti pubblici e del personale, grazie al ridisegno della valutazione e della responsabilità dirigenziale e all'attribuzione selettiva degli incentivi, mediante una logica comparativa basata su sistemi di valutazione accreditati o certificati.

Il tema della trasparenza quale antidoto alla corruzione acquista, quindi, rilievo, all'interno della riforma, sotto diversi profili.

Certamente quelli prima indicati: la piena autonomia e responsabilità del dirigente, quale datore di lavoro pubblico¹⁶, disegnano un "argine" sufficientemente resistente agli illeciti e alle distorsioni della corretta azione amministrativa.

Analoghi benefici non potranno che provenire dagli strumenti di contrasto apprestati contro l'assenteismo. Qui, alla conferma delle misure concernenti il controllo delle assenze, si sono aggiunte le sanzioni per i casi di false

a) promuove sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche;

b) assicura la trasparenza dei risultati conseguiti;

c) confronta le performance rispetto a standard ed esperienze, nazionali e internazionali;

d) favorisce, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;

e) favorisce la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative".

¹⁵ Art 13, comma 8, decreto legislativo nr. 150/2009: "Presso la Commissione è istituita la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire all'interno delle amministrazioni pubbliche la diffusione della legalità e della trasparenza e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità. La sezione promuove la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche; a tal fine predispone le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza [...], ne verifica l'effettiva adozione e vigila sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione ...".

¹⁶ Sotto due profili: nella gestione delle risorse umane e nell'individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali e al raggiungimento degli obiettivi; nella vigilanza sull'effettiva produttività del personale assegnato e sull'efficienza della struttura, pena la decurtazione di una parte del trattamento economico accessorio.

attestazioni di presenze o di falsi certificati medici e la definizione di ulteriori infrazioni che comportano il licenziamento, quali: la protrazione o la ripetizione di assenze ingiustificate; il non motivato rifiuto al trasferimento; le falsità documentali o dichiarative per l'assunzione o per la progressione di carriera; la reiterazione di condotte aggressive, moleste o offensive; la condanna per reati contro la P.A. o per altri reati gravi; il prolungato insufficiente rendimento.

Appare, comunque, con immediatezza, come la forte accentuazione della meritocrazia proposta dalla riforma, attraverso la selettiva attribuzione degli incentivi economici e di carriera, rafforzi l'azione di prevenzione dei fenomeni corruttivi e delle altre distorsioni illecite dell'azione amministrativa: incoraggia, infatti, l'impegno sul lavoro e, contestualmente, scoraggia comportamenti di segno opposto, facilitando, così, l'azione di individuazione delle condotte critiche grazie alla definizione di un confine più nitido tra illegalità e legalità, tra qualità e sciatteria.

La *class action*¹⁷ e la Carta dei Doveri delle Pubbliche amministrazioni¹⁸ sono due chiare, ulteriori certezze del processo di cambiamento in atto, con l'Amministrazione che non potrà più essere sorda, opaca, scostante, irritata e irritabile, magari scortese, ma sarà motivata proprio dai cittadini e dalle imprese a fornire un servizio "amico", in un rinnovato quadro di offerta qualitativa dei servizi pubblici: così, all'*exit* dei cittadini, nell'alternativa tra *exit* e *voice*¹⁹, sarà sostituita quella dei dipendenti pubblici che non vogliono adeguarsi a questi nuovi *standard* di servizio.

Sono evidenti le sinergie sviluppabili con l'Autorità nazionale anticorruzione individuata dalla legge di ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione, che ha chiuso l'anno di quella transizione avviata con la

¹⁷ Il decreto legislativo di attuazione della Riforma Brunetta in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 15 ottobre, e dovrà adesso ricevere il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata. L'obiettivo non è il risarcimento del danno economico ma il sollecito ripristino - in alcuni casi, è prevista la possibilità di chiedere al giudice di dare attuazione alla sentenza attraverso la nomina di un commissario - dell'efficienza del servizio, la trasparenza sull'attività della Pubblica Amministrazione e dei concessionari di servizi pubblici nonché il rafforzamento della valutazione e della responsabilità dei singoli operatori pubblici.

¹⁸ Anticipata dal Ministro Brunetta al Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati nel corso dell'audizione del 29 luglio 2009, si inserisce nel quadro del più ampio disegno di riforma - che ha il suo baricentro nella legge 15/2009 e nel decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri del 9 ottobre - che porterà a un cambiamento radicale nei rapporti tra P.A., cittadini-utenti e imprese: la "Carta", in particolare, definirà - con le caratteristiche dell'esigibilità e delle sanzioni - i doveri generali delle Pubbliche amministrazioni e dei loro dipendenti, a garanzia dei corrispettivi diritti dei cittadini e delle imprese.

¹⁹ Albert O. Hirshman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.

soppressione dell'Alto Commissario, ai sensi dell'art. 68, comma 6, lettera a) del decreto legge n. 112²⁰, può dirsi completata.

Come si vedrà di seguito, il Legislatore ha tracciato limpidamente i confini della operatività delle due strutture, lasciando sullo sfondo fin d'ora, così, l'esigenza di percorsi interpretativi, che, comunque, avrebbero trovato l'ostacolo del peculiare carattere degli strumenti di ratifica del diritto internazionale pattizio.

Esistono oggi le migliori premesse per rafforzare, in modo coerente al profondo processo di rinnovamento della Pubblica amministrazione avviato dal Governo, il sistema di difesa dell'integrità e della correttezza dell'azione amministrativa, in un parallelismo che non potrà che rafforzare l'azione di una Autorità nazionale anticorruzione collocata proprio nel "cuore" dell'attuazione del processo di riforma che si sta avviando dopo la definitiva approvazione del decreto legislativo.

LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE ONU SULLA CORRUZIONE

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che costituisce il primo e fondamentale strumento internazionale per la prevenzione e il contrasto della corruzione, è stata ratificata dall'Italia previa autorizzazione intervenuta con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

Come noto, la Convenzione affronta il problema della corruzione come fenomeno transnazionale, con l'obiettivo di definire un sistema di regole condivise e produrre un ampliamento dell'ambito di efficacia del diritto internazionale nella lotta alla corruzione, allo scopo di controllare un fenomeno che l'attuale fase di globalizzazione ha reso di interesse comune.

Dopo un ampio Preambolo, volto a richiamare l'attenzione degli Stati sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un'efficace strategia di contrasto, la Convenzione, infatti, si incentra sullo sviluppo di cinque temi fondamentali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni, l'assistenza tecnica.

Rilievo fondamentale, ai fini del presente Rapporto, è da attribuirsi alla disposizione di cui all'art. 6 della legge di ratifica, intitolato "Autorità nazionale anti-corruzione".

Il Legislatore ha provveduto a designare quale Autorità nazionale, ai sensi del citato articolo della Convenzione, *"il soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica*

²⁰ Il decreto recante *"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"*, è stato convertito nella legge 6 agosto 2008, nr. 133.

amministrazione, ai sensi dell'articolo 68, comma 6-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", ovvero, alla luce dell'attuale assetto organizzativo come risultante dal vigente quadro normativo, al Dipartimento della Funzione Pubblica²¹ che ha operato in questi 12 mesi attraverso il SAeT

Il perimetro dei compiti assegnati all'Autorità Nazionale è chiaramente delineato²², con particolare riferimento alla esclusiva competenza: nello sviluppo di politiche di prevenzione della corruzione e pratiche efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità; all'analisi periodica degli strumenti giuridici e le misure amministrative pertinenti al fine di determinare se tali strumenti e misure siano adeguate alla prevenzione e al contrasto del fenomeno; alla collaborazione e alla rappresentanza dell'Italia nelle organizzazioni regionali ed internazionali competenti nella promozione e nella messa a punto delle misure necessarie, insieme allo sviluppo e alla partecipazione a comuni programmi e progetti internazionali volti a prevenire la corruzione.

Funzioni e compiti dell'Autorità che armonicamente trovano collocazione nei principi generali della Convenzione ONU ratificata, quali²³ :

²¹ Il trasferimento delle funzioni dell'Alto Commissario, si è completato, come previsto dal decreto legge n. 112 del 2008, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 ottobre 2008 che le ha attribuite al Dipartimento della funzione pubblica. Tali funzioni corrispondono agli adempimenti richiesti dalla Convenzione agli Stati parte in materia di prevenzione e, in parte, ed esclusi i profili di criminalizzazione, di contrasto alla corruzione nella Pubblica amministrazione.

²² Articolo 5 della Convenzione ratificata : *"Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione"*.

1. *Ciascuno Stato Parte elabora e applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità.*
2. *Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione.*
3. *Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di valutare periodicamente gli strumenti giuridici e le misure amministrative pertinenti al fine di determinare se tali strumenti e misure sono adeguati a prevenire e combattere la corruzione.*
4. *Gli Stati Parte, quando necessario e conformemente ai principi fondamentali del loro sistema giuridico, collaborano gli uni con gli altri e con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti nella promozione e nella messa a punto delle misure di cui al presente articolo. Nell'ambito di tale collaborazione, essi possono partecipare a programmi e progetti internazionali volti a prevenire la corruzione".*

²³ Articolo 1: *"Oggetto. La presente Convenzione ha per oggetto:*

1. *La promozione ed il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace ;*
2. *la promozione, l'agevolazione ed il sostegno della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica ai fini della prevenzione della corruzione e della lotta a quest'ultima, compreso il recupero di beni;*

promozione e rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere il fenomeno; piena e totale collaborazione su scala internazionale, anche per quanto riguarda l'assistenza tecnica; promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici.

L'Italia aveva, di fatto, anticipato l'applicazione di tale Convenzione, prima con l'istituzione dell'Alto Commissario e, poi, senza soluzione di continuità, con la transizione che si è conclusa con l'individuazione dell'Autorità nazionale anticorruzione, come emerge anche dalla sostanziale corrispondenza dell'Ordinamento italiano al complesso di obblighi dalla stessa discendenti²⁴: per questo, è stato possibile adottare una legge di ratifica che non ha richiesto innovazioni di significativa incidenza²⁵ stante il sostanziale allineamento della legislazione e dell'assetto ordinamentale dell'Italia con le previsioni recate dalla Convenzione.

In proposito, vanno ricordate le attribuzioni relative all'attività di indagine conoscitiva all'interno della Pubblica amministrazione anche al fine di elaborare analisi e studi sull'adeguatezza e congruità del quadro normativo e dei provvedimenti messi in atto dalle Amministrazioni per prevenire e fronteggiare la corruzione e altre forme di illecito, nonché la predisposizione del Piano nazionale anticorruzione, funzioni queste che trovano specifica corrispondenza nelle previsioni della Convenzione ONU²⁶.

A ciò si aggiunge, ora, il compito di supervisione e coordinamento delle politiche previste dalla Convenzione in materia di prevenzione della corruzione, anche attraverso l'accrescimento e la diffusione delle

3. *La promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici*".

²⁴ Ad esempio, l'Italia ha da tempo apprestato strumenti per offrire mutua assistenza tra gli Stati in materia di sequestro e confisca di beni che costituiscano frutto della corruzione, che costituisce uno dei punti nodali della Convenzione in materia di cooperazione internazionale.

²⁵ Interessante la modifica dell'art. 322 bis del codice penale, ove è stata introdotta la previsione della punibilità per il corruttore o l'istigatore che offra denaro od altra utilità a funzionari di organismi internazionali al precipuo fine di ottenere o mantenere un'attività economica o finanziaria. Si registra, poi, l'allargamento alla fattispecie di cui all'articolo 377 bis c.p., "*Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria*", del catalogo dei reati per i quali è possibile applicare alle persone giuridiche il procedimento previsto per l'irrogazione di una adeguata sanzione amministrativa ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, adeguandolo così a quello previsto dalla Convenzione. Vi è, infine, l'introduzione di due nuovi articoli nel codice di procedura penale per dare concreta ed effettiva implementazione ad una delle parti più innovative della Convenzione in merito alla cooperazione internazionale, il c.d. *asset recovery*: l'articolo 740 bis, "*Devoluzione ad uno stato estero delle cose confiscate*", e l'articolo 740 ter, "*Ordine di devoluzione*" prevedono che i beni provento di uno dei reati che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione debbano essere restituiti ai legittimi proprietari, anche nel caso in cui essi siano stati trasferiti all'estero.

²⁶ Il riferimento è agli articoli 1 e 5 della Convenzione. Quest'ultimo, in particolare, vincola gli Stati parte all'elaborazione e all'applicazione di fattive politiche di prevenzione della corruzione che favoriscano la partecipazione della società in conformità allo stato di diritto, nonché una gestione sana e trasparente degli affari pubblici.

conoscenze concernenti la sua prevenzione²⁷, con il presidio dell'area della formazione, meglio, della predisposizione di appositi programmi per sensibilizzare, incrementare e disseminare la necessaria conoscenza relativamente alla particolare fenomenologia criminale e alla sua prevenzione.

Di particolare rilievo, appare, poi, il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell'entrata in vigore della Convenzione²⁸, una Conferenza degli Stati parte con cadenza annuale, per monitorarne l'applicazione e l'implementazione, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per formulare raccomandazioni per migliorarne il testo e la sua attuazione.

La Conferenza, dunque, assume così una valenza strategica per lo sviluppo e l'implementazione delle politiche anticorruzione negli Stati: l'Italia, grazie all'intervenuta ratifica, ha partecipato attraverso i propri rappresentanti in qualità di Stato parte alla prossima 3^a Conferenza, dal 9 al 13 novembre 2009 a Doha (Qatar).

L'EMISSIONE DEL RAPPORTO G.R.E.C.O. [GRECO EVAL I/II REP (2008)2E]

Durante il periodo considerato nel presente Rapporto, il SAeT è stato impegnato nella relazione con i rappresentanti del G.RE.CO., i cui valutatori hanno svolto un esame in loco della normativa vigente e delle strutture attivate per il contrasto della corruzione nella p.a.

Il Rapporto di valutazione del G.RE.CO., del 2 luglio 2009, è l'esito di un attento lavoro di analisi dei valutatori, ma anche di un capillare lavoro, condotto dalla delegazione italiana, presso la rappresentanza del G.RE.CO., volto ad illustrare le peculiarità e le virtualità del modello italiano di contrasto alla corruzione nella p.a.

L'esame Italia si è tenuto a Strasburgo dal 29 giugno al 2 luglio 2009 durante i lavori della 43ma assemblea plenaria del GRECO. Dopo la adesione dell'Italia al predetto meccanismo anti-corruzione (Giugno 2007), si è trattato del primo esame in tema di lotta alla corruzione sostenuto dal nostro Paese nell'ambito

²⁷ Il capitolo II della Convenzione prevede diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato, quali l'adozione di codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità.

²⁸ Intervenuta in data 14 dicembre 2005, previo raggiungimento del *quorum* delle ratifiche statali necessarie per la sua entrata in vigore in virtù del deposito dello strumento di ratifica da parte dell'Ecuador presso il Segretariato delle Nazioni Unite in data 15 settembre 2005.

della cd. procedura congiunta di primo e secondo ciclo di valutazione (repressione e prevenzione).

La delegazione italiana a Strasburgo era composta da rappresentanti del Ministero della Giustizia, della Banca d'Italia (Unità di informazione finanziaria), della Autorità per la concorrenza ed il mercato e del SAeT. Il team dei valutatori del GRECO era invece costituito da rappresentanti di Malta, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

Nel merito, la valutazione era iniziata con la visita degli esaminatori a Roma nel mese di ottobre dello scorso anno, visita a cui ha fatto seguito la redazione del rapporto di valutazione.

Nel Rapporto GRECO vengono formulate 22 osservazioni puntuali, relative a diversi ambiti della sistema di prevenzione e contrasto alla corruzione, mentre vengono espressi giudizi positivi presenti riguardo al processo di riforma della Pubblica amministrazione, con particolare riferimento alle azioni in materia di trasparenza, meritocrazia, e-gov ed e-administration, efficienza dell'azione della Pubblica amministrazione, lotta all'assenteismo e alla bassa produttività, miglioramento della qualità dei servizi.

Secondo il meccanismo di follow-up previsto dal GRECO, il nostro Paese dovrà riferire sulle misure adottate per implementare le 22 raccomandazioni del rapporto per la data del 31 gennaio 2011.

Infine, quanto al regime di pubblicità del rapporto, il Ministero della Giustizia ne ha di recente autorizzato la pubblicazione poi disposta dal GRECO rendendo il documento accessibile al pubblico nel suo sito web.

PARTE II - IL SAeT: FUNZIONI, STRUTTURA ED ATTIVITÀ

INTRODUZIONE

Il 2 ottobre 2008, come indicato, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni dell'ex Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione venivano assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha operato in questo periodo attraverso il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT).

E' trascorso un anno, e del lavoro svolto in questi mesi così come dei risultati raggiunti, si vuole dare conto con questa Relazione.

L'obiettivo di questa Relazione può essere, ora, più concreto e in linea con le indicazioni della Convenzione ONU sulla corruzione²⁹: il quadro strategico è, infatti, chiaramente definito, grazie alle due leggi prima indicate.

Per questo motivo, in questa circostanza, è possibile dedicare maggiore attenzione ai risultati conseguiti, alle difficoltà incontrate e ai progetti avviati in questi ultimi 12 mesi, sia sul piano internazionale sia in ambito nazionale, proponendo, contemporaneamente, la prospettiva di lettura della situazione italiana che si è venuta a definire grazie alle attività di studio e di analisi del fenomeno condotte in questo periodo.

La disamina che segue intende verificare tale prospettiva, basandosi, prima che sui classici "risultati conseguiti", sulle azioni avviate, sui riscontri maturati e sulle garanzie di continuità a esse assicurate.

PRESIDIO DELL'ATTIVITÀ DI RELAZIONI INTERNAZIONALI

Come già si è avuto modo di evidenziare in precedenza, le relazioni internazionali rivestono per il Servizio Anticorruzione e Trasparenza un'importanza strategica.

Le iniziative portate avanti possono essere classificate secondo diversi schemi logici: collaborazioni, partecipazioni a progetti, convenzioni, supporto organizzativo.

Nel seguito, ad ogni modo, si è cercato di descriverle tutte sinteticamente, evidenziando di volta in volta l'organismo con il quale il SAeT si è relazionato.

²⁹ Cfr. l'articolo 61, comma 1: "Ciascuno Stato Parte considererà la possibilità di analizzare, in consultazione con esperti, le tendenze della corruzione nel proprio territorio, nonché le circostanze in cui sono commessi i reati di corruzione".

2.1 Collaborazione con il Group of States against Corruption (GRECO)

L'Italia aderisce al GR.E.CO. dal 30 giugno 2007³⁰. Come già riportato in sede di I Rapporto al Parlamento, il SAeT partecipa stabilmente fin dal mese di dicembre 2008 ai lavori del Gruppo che ha come principale obiettivo quello di monitorare il livello di conformità delle politiche anticorruzione degli stati membri agli *standard* anticorruzione del Consiglio d'Europa. Il GR.E.CO. si propone inoltre di individuare le carenze nelle politiche nazionali anticorruzione, suggerendo le necessarie riforme legislative, anche al fine di condividere le migliori pratiche per la prevenzione e il contrasto della corruzione.

In dettaglio, la riunione plenaria del GR.E.CO., tenutasi a Strasburgo dall'1 al 5 dicembre 2008, ha rappresentato la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del SAeT dopo la soppressione dell'Alto Commissario contro la corruzione, ufficio che partecipava, unitamente al Ministero della Giustizia, alla delegazione italiana presso il predetto gruppo anticorruzione.

Positiva l'accoglienza attribuita dai delegati del GR.E.CO. alla nuova agenzia, la cui istituzione e funzioni erano peraltro già state presentate dal rappresentante del Ministero della Giustizia nel corso della riunione plenaria dell'ottobre 2008, quale risposta alle preoccupazioni del Gruppo in merito alla soppressione dell'Alto Commissario.

Il SAeT, inoltre, ha attivamente collaborato con il Ministero della Giustizia alla procedura di valutazione dell'Italia da parte del GRECO; procedure che si è articolata, tra l'altro, nella redazione dei commenti al rapporto di valutazione e nella partecipazione alle riunioni plenarie presso il Consiglio d'Europa del maggio e del giugno 2009, coordinando in particolare la sezione del rapporto di valutazione riguardante la prevenzione della corruzione. Il rapporto è stato definitivamente approvato dal Consiglio d'Europa in data 2 luglio 2009.

Il Servizio ha preso parte anche alla 41esima riunione plenaria del GRECO, che ha avuto luogo a Strasburgo dal 16 al 19 febbraio 2009, incentrata soprattutto sulla valutazione della Francia (III round di valutazione).

Rappresentanti del SAeT, infine, hanno partecipato alla 44^{esima} riunione plenaria svoltasi a Strasburgo tra il 5 e l'8 ottobre 2009.

³⁰ Attualmente i Paesi membri del GR.E.CO. sono 46: 45 Stati europei più gli Stati Uniti. Sono stati nominati osservatori alcuni membri dell'O.C.S.E. e dell'U.N.D.O.C. di Vienna.

2.2 Rapporti con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

L'Italia partecipa stabilmente, con una delegazione guidata dal Ministero della Giustizia, al Gruppo di lavoro sulla lotta alla corruzione (*Working Group on Bribery in International Business Transactions*). Il Gruppo, del quale fanno parte i rappresentanti dei 38 Paesi che hanno firmato la Convenzione del 1997 (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*), si riunisce a Parigi cinque volte l'anno.

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, il suddetto gruppo si è riunito a Parigi dal 9 al 12 dicembre 2008, come già si è avuto modo di ricordare nel rapporto precedente; è stata questa la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del nuovo Servizio ai lavori del Gruppo OCSE.

Il SAeT ha poi partecipato alla riunione plenaria che si è tenuta dal 17 al 20 marzo 2009, nell'ambito della quale sono stati ripresi i temi trattati nella precedente riunione.

A margine dei lavori della plenaria, ad ogni modo, sembra opportuno segnalare l'incontro tra la delegazione italiana ed i vertici del Gruppo OCSE (Presidente e Segretariato). Tale incontro è stata l'occasione per fare il punto della situazione relativamente alla posizione italiana in seno al Gruppo OCSE, soprattutto in riferimento alle iniziative che ci si aspetta dall'Italia in seguito alle raccomandazioni ricevute durante la 2a fase di valutazione.

Il SAeT ha preso parte, poi, alla 2a riunione plenaria del Gruppo, svoltasi tra il 6 e il 9 giugno 2009.

Da ultimo, il Servizio ha partecipato anche alla sessione plenaria che ha avuto luogo, ovviamente sempre a Parigi, tra il 6 ed il 9 ottobre 2009. Nel corso di tale evento ci si è focalizzati principalmente sulla *2009 Draft Recommendation* del Consiglio OCSE sulla lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali. La bozza finale di tale documento propone la revisione degli strumenti OCSE di lotta alla corruzione a più di dieci anni dalla loro adozione, avvenuta nel 1997 con la Convenzione. L'Italia, attraverso il SAeT ha fornito un contributo fattivo alla predisposizione della *2009 Draft Recommendation*.

2.3 Altri rapporti con organizzazioni internazionali

Nel corso del periodo di riferimento il SAeT ha intrattenuto rapporti con numerosi altri enti internazionali, quali:

1. l'*United Nations Development Programme* (UNDP) di Bratislava (2 missioni). Il 7 maggio 2009 è stato sottoscritto un importante protocollo d'intesa per favorire i rapporti di reciproca collaborazione

con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia della lotta contro la corruzione in Europa centro-orientale e nella fascia mediterranea. La cooperazione tra U.N.D.P. e SAeT prevede lo scambio di informazioni sulle misure adottate e le best practices per la prevenzione e lotta contro la corruzione, partecipazioni a seminari su scala regionale, workshops tematici, visite studio e scambi di staff e di expertise. Con questo accordo, il primo a essere stipulato a livello internazionale, il SAeT è entrato a far parte del network dell'U.N.D.P., *l'Anti-Corruption Practicioners Network* (A.C.P.N.)³¹.

2. Sempre nell'ambito delle iniziative di rilievo internazionale, un rappresentante del SAeT ha partecipato lo scorso mese di febbraio a una missione a Bratislava su invito dell'Ufficio del Governo e del Procuratore generale della Repubblica Slovacca.
3. Alla base della missione, organizzata dalla Procura generale della Corte di Cassazione italiana, vi era l'interesse delle autorità slovacche a conoscere l'esperienza italiana in tema di lotta alla corruzione sotto il profilo preventivo e repressivo;
4. il progetto *European Pool Against Organized Crime* (E.P.O.C. IV). Il Dipartimento della Funzione Pubblica, tramite il SAeT, ha aderito al progetto E.P.O.C. IV³², presentato nel 2008 alla Commissione europea e finalizzato allo sviluppo di un software che consenta di realizzare importanti obiettivi strategici, in particolare lo scambio a livello Europeo di dati e informazioni tra i sistemi nazionali di gestione dei casi di criminalità organizzata e l'analisi della connessione tra criminalità organizzata e corruzione sulla base dello scambio di statistiche tra il desk italiano in *Eurojust* il Ministero della Giustizia e il SAeT Il

³¹ Progetto avviato nel 2006 in collaborazione con l'Ufficio O.N.U. di Vienna, con l'obiettivo di sostenere il lavoro degli operatori della lotta contro la corruzione e l'organizzazione di assistenza tecnica *peer to peer* tra le agenzie anticorruzione nella regione. La rete è attualmente composta da oltre 160 professionisti, esperti e docenti universitari che operano nel campo della lotta contro la corruzione.

³² Acronimo di una serie di progetti sviluppati dal Ministero della Giustizia italiano con Eurojust, l'unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione Europea, ed i Ministeri della Giustizia Francese, Sloveno e Rumeno, ai quali, in un secondo momento, si sono aggiunti quelli Polacco, Bulgaro, Lituano, Olandese. Con i progetti E.P.O.C., cofinanziati dalla Commissione Europea, è stata sviluppata una soluzione IT (in E.P.O.C. I), attualmente utilizzata come sistema di gestione dei casi giudiziari operativamente da Eurojust e sperimentalmente nei siti pilota scelti dagli Stati *partner*, è stato prodotto uno studio sullo scambio dei dati tra uffici cooperanti ed è stato sperimentato un corrispondente prototipo (E.P.O.C. II), la collaborazione giudiziaria tra gli Stati *partner* è proseguita usando il *software* sviluppato in E.P.O.C. I come una soluzione standard basata su un modello di dati comuni utili per attivare lo scambio di informazioni e la cooperazione tra tutte le autorità nazionali europee ed Eurojust. (E.P.O.C. III). Nei giorni 20 e 21 luglio 2009 presso la sede di Eurojust a L'Aja (Olanda) un rappresentante del SAeT ha partecipato come osservatore al *Kick-Off meeting* di presentazione del progetto.

progetto si svolge in un periodo di 36 mesi (aprile 2009- marzo 2012) ed è sviluppato da 10 partner, ai quali è richiesto di apportare il proprio contributo in termini di esperienza rispettivamente maturata nel proprio settore al fine di sviluppare e poi sperimentare un software in grado di realizzare gli obiettivi prefissati;

5. la Presidenza italiana del G8. Altro versante che ha visto impegnato il SAeT, è stato quello relativo alla partecipazione alla rete dei punti contatto G8 in materia di lotta alla corruzione. In particolare, sotto la presidenza italiana del G8, il rappresentante del SAeT ha coordinato i lavori che hanno portato alla redazione del 2009 *Accountability Report*, approvato dai Paesi del G8 nel corso del recente Summit de l'Aquila del luglio 2009³³;
6. rapporti con l'*European Partners Against Corruption*. Il SAeT ha aderito nel settembre 2009 alla rete di agenzie anticorruzione europee, *European Partners against Corruption* (E.P.A.C.). Già nel giugno 2007 l'Alto Commissario contro la corruzione aderì all'E.P.A.C., partecipando alla Conferenza annuale tenutasi ad Helsinki dal 12 al 14 dicembre 2007 nella quale i rappresentanti di 24 Paesi dell'Unione Europea e dei 4 Stati osservatori (Albania, Croazia, Montenegro e Serbia) approvarono una risoluzione finale nella quale si sottolineava la necessità che alle Autorità anticorruzione fosse assicurata la necessaria indipendenza, anche attraverso un'appropriata normativa e adeguati mezzi finanziari, per accrescere l'efficacia e la credibilità dell'attività di contrasto alla corruzione;
7. il progetto Croazia IPA 2010-2011. Come già evidenziato nel I Rapporto al Parlamento, il SAeT, al fine di massimizzare l'efficienza della gestione, considerate le limitate risorse umane, finanziarie e infrastrutturali a disposizione, ha deciso di adottare un modello organizzativo reticolare *Hub&Spoke*, letteralmente "mozzo e ruota".

Questo approccio, che consente di valorizzare le sinergie prodotte, soprattutto nello scambio di informazioni, è attuato per la prima volta nel Dipartimento della Funzione Pubblica e consiste nell'utilizzare il piccolo nucleo del SAeT come *hub* favorendo, attraverso la stipula di protocolli di intesa e convenzioni con una molteplicità di istituzioni, gli *spokes*, l'accesso al *know-how* custodito da questi ultimi soggetti.

In virtù di siffatta struttura organizzativa, il SAeT si è arricchito di una considerevole quantità di informazioni, metodologie e strumenti, acquisendo, in meno di un anno dalla nascita, un profilo

³³ Il rapporto è consultabile all'indirizzo: http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/2009_Accountability_Report_Final%5B1%5D.pdf

di alta concentrazione di conoscenze e competenze.

L'esperienza del SAeT ha permesso anche di verificare, all'interno della Pubblica amministrazione, la validità dell'approccio organizzativo *Hub&Spoke*, modello già largamente utilizzato in ambito privato, ad esempio nel settore aereo.

I risultati positivi raggiunti hanno indotto lo stesso SAeT, nello svolgimento della propria attività internazionale, a suggerire l'applicazione del medesimo approccio organizzativo a un progetto di gemellaggio, un *Twinning*, finanziato dalla Unione Europea e realizzato in *partnership* con la Francia a favore della Repubblica di Croazia.

Il progetto, firmato lo scorso aprile da Italia, Francia e Croazia, denominato *"Rafforzamento della cooperazione inter-agenzie per la lotta anti-corruzione – Supporto alla gestione del settore anti-corruzione del Ministero della Giustizia"*, ha una durata di 24 mesi e individua un insieme di attività da attuarsi secondo uno specifico calendario e nell'ottica del raggiungimento di risultati definiti.

Il progetto, finalizzato a supportare la Croazia nell'adozione delle misure necessarie a consentirle l'ingresso nell'Unione Europea, si estrinseca nell'attuazione di un programma di provvedimenti utili al raggiungimento dei livelli di democrazia, stato di diritto e lotta alla corruzione che le permetteranno tale passo.

Tra tali obiettivi, cruciale è da considerarsi l'approccio al fenomeno corruttivo. La rilevanza si basa sulla considerazione che il solo sospetto di corruzione o di percezione di una condotta corruttiva, a prescindere dalla sua reale portata, mette in discussione la credibilità di un governo.

In Croazia, con riferimento alla relazione presentata da Transparency International per l'anno 2008, l'indice di propensione alla corruzione è pari a 4,4³⁴. Anche il Ministero della Giustizia croato ha commissionato un sondaggio d'opinione sulla percezione della corruzione nel Paese e le informazioni raccolte mostrano una comune e generalizzata sensazione da parte dell'opinione pubblica che i problemi si risolvono solo se vi è un interesse o un vantaggio personale per il funzionario.

L'utilizzo nel progetto della logica *Hub&Spoke* consentirà di mettere a disposizione della Repubblica di Croazia l'elevata professionalità acquisita dagli esperti italiani e francesi in materia di lotta alla corruzione.

In tal modo, le dettagliate attività individuate³⁵ per lo svolgimento

³⁴ I risultati sono consultabili all'indirizzo: www.transparency.org.

³⁵ Le linee guida lungo le quali si articoleranno le attività sono le seguenti:

a) rafforzamento del settore anti-corruzione del Ministero della Giustizia;

del progetto saranno patrocinate da esperti internazionali con comprovata esperienza nell'ambito di riferimento.

E' proprio l'applicazione della logica *Hub&Spoke* che ha permesso al SAeT di individuare e coordinare il *pool* di esperti che collaboreranno, in rappresentanza dell'Italia³⁶ all'importante progetto europeo. Vale qui la pena di evidenziare come il SAeT, attraverso la suddetta rete di rapporti istituzionali, ha potuto fornire *expertise* di alto livello nei settori e attività previste dal progetto Croazia.

-
- b) rafforzamento del quadro istituzionale per eliminare la corruzione;
 - c) rafforzamento dell'etica professionale e dell'integrità individuale nell'amministrazione statale e locale e all'interno degli organi giudiziari;
 - d) introduzione di una specifica strategia di sensibilizzazione dell'opinione pubblica al concetto della corruzione come reato grave.

Tra le molteplici attività previste:

- a) l'adozione di misure normative e amministrative per garantire che la lotta alla corruzione sia uniformemente attuata e applicata;
- b) la creazione di unità specializzate per la lotta contro la corruzione e ai reati connessi, con un adeguato meccanismo di coordinamento tra di loro;
- c) la destinazione di adeguate risorse umane, nonché la loro informazione e formazione sulle modalità di prevenzione e contrasto alla corruzione e di diffusione della cultura della legalità;
- d) lo sviluppo di codici etici/deontologici;
- e) la collaborazione tra gli enti dell'amministrazione statale e l'istituzione di una unità di coordinamento la cui attività si fonderà sullo scambio di informazioni sulla corruzione con tutti gli organi amministrativi dello Stato.

³⁶ Tra le Istituzioni coinvolte nel progetto si citano la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Giustizia, il Ministero degli Affari Esteri, il Consiglio Superiore della Magistratura, il Consiglio di Stato, le Università, l'Agenzia Nazionale Anticorruzione della Slovenia, il FORMEZ e, tra le ONG di settore, Cittadinanza Attiva, Transparency International e il Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità.

INIZIATIVE PROMOSSE A LIVELLO NAZIONALE

3.1 I nuovi protocolli di collaborazione

Per il perseguimento dei propri obiettivi, nell'ambito del più ampio progetto *Hub&Spoke*, il SAeT ha stipulato protocolli d'intesa con istituzioni pubbliche e private finalizzati allo svolgimento di un'attività di collaborazione per la promozione della trasparenza dell'azione amministrativa e per la tutela dell'integrità all'interno della P.A..

Tale collaborazione si è concretizzata e si concretizzerà in un reciproco scambio d'informazioni, conoscenze tecniche, *database*, nelle materie di specifica competenza di ciascun organismo.

In appendice, la cronologia consente una visione complessiva di tale attività. Oltre a quelli internazionali già evidenziati, ed a quello con l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici per lavori, servizi e forniture che sarà approfondito nella parte dedicata alle attività avviate in materia di appalti, nell'ultimo periodo vi sono quelli con :

- la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. La S.S.P.A. ha come compito fondamentale quello di provvedere alla formazione di funzionari e dirigenti dello Stato. Essa svolge anche iniziative formative per altri enti, attività di ricerca e consulenza e partecipa a vari organismi internazionali nel settore della formazione pubblica. Il protocollo stipulato con il SAeT sancisce l'impegno a collaborare per la progettazione e la realizzazione di iniziative per la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza, di seminari di confronto ed approfondimento e di specifici progetti da concordare;
- la Scuola di specializzazione in scienze amministrative dell'Università di Bologna (S.P.I.S.A.), il Dipartimento "Istituzioni e Società" dell'Università di Perugia ed il Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della L.U.I.S.S. di Roma. Le tre istituzioni scientifiche firmatarie del protocollo svolgono attività di ricerca e di formazione universitaria di elevato livello e qualità nei settori delle scienze dell'amministrazione, dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, con particolare attenzione alle amministrazioni regionali e locali. Considerato, in particolare, i risultati scientifici raggiunti nel settore dell'informazione, della trasparenza e dell'etica delle Pubbliche amministrazioni, con la sottoscrizione del protocollo si è inteso avviare una collaborazione finalizzata, fra l'altro, a promuovere la trasparenza delle istituzioni pubbliche per agevolare la piena conoscibilità, da parte dei cittadini della loro organizzazione e degli atti adottati;

- il Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità (R.I.S.S.C.)³⁷. Con il protocollo in esame, le parti firmatarie si sono impegnate a promuovere un'azione di prevenzione e contrasto della corruzione attraverso azioni dirette a favorire l'educazione e il rispetto della legalità tra i giovani, nelle istituzioni e nel settore privato. Tale collaborazione si dovrà sviluppare attraverso lo scambio d'informazioni, iniziative comuni a livello locale e un'attività di studio per l'individuazione di standard e indicatori per la misurazione dei livelli di trasparenza e governabilità in Italia.

3.2 Le iniziative sviluppate.

Il progetto sul *whistleblowing* con Transparency International Italia.

In applicazione del protocollo di collaborazione stipulato con Transparency International Italia il Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il SAeT ha messo in piedi un progetto volto a effettuare una completa ricognizione della materia, al fine di individuare le migliori *best practices* e di definire una serie di proposte di modifica legislativa da portare all'attenzione delle competenti sedi istituzionali.

Si tratta di un lavoro di approfondimento strutturato in due fasi: la prima, dedicata a una ricerca giuridica su leggi e regolamenti esistenti sul *whistleblowing*, sia nel settore pubblico sia in quello privato, già conclusasi nel terzo trimestre di quest'anno; la seconda, finalizzata al "disegno" dell'architettura di un sistema efficace volto a incentivare e a proteggere i "testimoni" in materia di reati contro la Pubblica Amministrazione, la cui conclusione è prevista nel I trimestre del 2010.

Per l'Italia, non si tratta solo di una preziosa occasione per migliorare il livello di difesa della Pubblica amministrazione ma, anche, per dare

³⁷ Ri.S.S.C. è un istituto di ricerca *no-profit* che si occupa di sicurezza e criminalità. Scopo dell'ente è di contribuire al miglioramento della società attraverso la ricerca, la promozione culturale, l'assistenza tecnica e la valutazione in materia di sicurezza e criminalità, a livello locale, nazionale, europeo ed internazionale. Le principali attività di Ri.S.S.C. sono l'analisi di fenomeni criminali, sociali e criminogeni, l'elaborazione di strategie di prevenzione del rischio e di riduzione del danno, l'assistenza tecnica e la formazione a favore di enti pubblici e organizzazioni private. Il Centro ricerche è costituito da più gruppi di lavoro dedicati a diverse aree tematiche fra le quali quella della corruzione. In questo ambito, l'attività del gruppo è rivolta all'analisi del fenomeno della corruzione in Italia e nel resto del mondo, all'analisi dei casi concreti e ad elaborare indicatori diretti e indiretti per la rilevazione del fenomeno e la valutazione delle contromisure; tale attività è svolta anche in collaborazione con Istituzioni, organismi internazionali e centri di ricerca internazionale sul fenomeno. Il Ri.S.S.C., inoltre, è parte integrante della rete di Global Integrity, che produce un Report annuale sulla trasparenza e la governabilità dei diversi Paesi nel mondo attraverso una serie d'indicatori.

attuazione alle numerose Raccomandazioni che derivano dall'appartenenza a Organismi internazionali.

La ricognizione su sanità e servizi pubblici essenziali sviluppata con Cittadinanzattiva.

In attuazione del protocollo di intesa firmato con Cittadinanzattiva, il SAeT ha stipulato, il 30 luglio 2009, una convenzione per la realizzazione del progetto “*La trasparenza uccide la corruzione*” nel settore dei servizi pubblici.

La collaborazione, finalizzata a elaborare e diffondere pratiche utili a migliorare gli *standard* di trasparenza e *accountability* delle istituzioni pubbliche è volta, in concreto, alla predisposizione dei seguenti lavori:

1. primo rapporto sulla trasparenza del servizio sanitario nazionale;
2. primo rapporto sulla trasparenza nei servizi di pubblica utilità;
3. studio sull'impatto delle organizzazioni civiche sulla trasparenza delle Amministrazioni pubbliche.

Il progetto, che non si è ancora concluso è articolato nelle seguenti fasi:

1. una fase di raccolta e riordino delle informazioni contenute negli esposti pervenuti al SAeT attraverso la posta elettronica, il servizio di *call center* e la posta ordinaria e delle informazioni provenienti dai *media*;
2. una fase di approfondimento e valutazione delle informazioni di cui sopra;
3. una fase di rielaborazione dei dati e di unione in un'unica banca dati con quelli di Cittadinanzattiva, finalizzata alla stesura dei report di cui si è detto.

La metodologia che si seguirà per la predisposizione dei rapporti è, in linea generale, quella utilizzata da Cittadinanzattiva per la predisposizione dei Rapporti dei Progetti integrati di tutela (P.I.T.); in attuazione della convenzione, assumerà un'importanza predominante l'analisi dei casi sintomatici di mancanza di trasparenza all'interno della P.A. e il loro impatto sui cittadini utenti.

La collaborazione con il Ministero dell'Interno per implementare progetti in materia di trasparenza e prevenzione della criminalità negli Enti Locali e nelle Aziende sanitarie sciolte per infiltrazione mafiosa.

Sullo sfondo, ma non per questo meno importante, resta l'analisi della forzata "convivenza" in alcune regioni tra apparato pubblico e criminalità organizzata, aree geografiche oggetto, negli ultimi anni, di un enorme flusso di finanziamenti pubblici, nazionali e/o comunitari.

Una penetrazione della criminalità organizzata a tratti pervasiva, che vive necessariamente di compromessi, di mediazioni, di consociativismo istituzionale e, frequentemente, di un'articolata serie di violazioni di norme penali poste a tutela dell'efficienza e del buon andamento della Pubblica amministrazione.

Le statistiche della delittuosità relative alle aree del Paese ove insiste l'indicata pervasiva infiltrazione criminale di tipo mafioso, non sembrano, però, fornire, come si vedrà nella parte dedicata alla "Mappatura della corruzione", utili elementi di riscontro in relazione alla possibilità che tale manifestazione delinquenziale riesca a gestire anche il "mercato della corruzione" con una conseguente accentuazione del mimetismo tipico dei reati contro la P.A.: proprio dove il controllo capillare del territorio esercitato dalla criminalità è in grado di generare un assoggettamento generalizzato, un timore diffuso, una sorta di "sindrome da difesa", il sistema repressivo funziona e, verosimilmente, sembra ottenere risultati interessanti anche grazie alla collaborazione della popolazione che denuncia.

Da qui, un primo spunto propositivo portato all'attenzione delle competenti sedi istituzionali: l'utilità di fornire un'ulteriore chiave di lettura all'analisi dei numerosi, e a volte ripetuti, scioglimenti di Enti locali e Aziende sanitarie a seguito dell'accertamento di gravi indizi di condizionamento della gestione da parte della criminalità organizzata, attraverso lo strumentario di cui dispone l'Autorità nazionale anticorruzione.

Nessuna sovrapposizione, ovviamente, con le attività di competenza e le analisi di ben più qualificate istanze istituzionali, bensì la necessità di acquisire al patrimonio conoscitivo quanto appare indispensabile per situare e adattare alla particolare fenomenologia il "sistema di prevenzione"³⁸.

³⁸ Dalle relazioni rassegnate dalle Commissioni di accesso emergono situazioni caratterizzate da: assenza di piani regolatori, inefficienza dei servizi di polizia municipale, rifiuti abbandonati per la mancanza di raccolta, assegnazione di appalti a "uomini d'onore", dilagante abusivismo edilizio che non risparmia nemmeno il suolo demaniale, personale assunto in maniera clientelare e senza selezione di merito, assistenza sanitaria quasi inesistente e degradata, scuole in rovina, strade dissestate, cimiteri abbandonati.

Di analogo interesse conoscitivo appare l'approfondimento della casistica relativa alle situazioni di dissesto economico che hanno condotto allo scioglimento dell'Ente locale, atteso che in tali situazioni risulta estremamente probabile l'esistenza di una serie di condotte certamente contrarie all'interesse, tutelato dal codice penale, a una corretta amministrazione del denaro pubblico.

A fianco a questo contributo di analisi e studio, utile per aggiornare sotto questo profilo la "Mappatura del rischio corruzione", va dato conto dell'iniziativa, ora all'attenzione delle competenti Autorità del Ministero dell'Interno, finalizzata a porre a disposizione della Commissione straordinaria nominata dopo lo scioglimento il contributo dell'Autorità nazionale anticorruzione, attraverso l'implementazione di iniziative e progettualità in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Proprio dove l'avanzata mafiosa, sempre più pervasiva e proiettata al controllo delle istituzioni locali quali nevralgici centri della spesa pubblica, è stata individuata nei tasselli dello Stato più vicini ai cittadini, tale intervento avrebbe una doppia valenza: quella immediata, diretta, a beneficio della popolazione; quella mediata, relativa all'arricchimento di tali progettualità grazie al confronto con la quotidianità di queste realtà amministrative particolarmente critiche.

A fianco alle ultime norme del cd. "Pacchetto sicurezza", che raccolgono molte delle proposte elaborate dalle fonti più autorevoli per contrastare la capacità mafiosa di superare ed eludere gli eventi traumatici derivanti dallo scioglimento, sembra tuttora attuale l'interesse alla realizzazione di adeguate e mirate iniziative in materia di trasparenza, prima di tutto, tese a restituire ai cittadini onesti, in modo concreto e palpabile, la possibilità di un'alternativa a quella "drogata" dalla infiltrazione mafiosa.

Misure, quindi, particolarmente utili per "aprire" alla popolazione l'Amministrazione, seppure quella della Commissione straordinaria, rendendo evidente – grazie alla *total disclosure* – l'area "grigia" ove opera chi agevola, aiuta, non vede ciò che favorisce l'attività degli "amici degli amici", in una neutralità indifferente spinta, a volte, fino a una latente o conclamata complicità.

Le iniziative in materia di trasparenza e appalti.

Tema inevitabile, quello degli appalti pubblici, per una struttura preposta alla difesa della correttezza dell'azione amministrativa dalla minaccia di chi vede nella logica meritocratica dell'evidenza pubblica un intollerabile elemento di imprevedibilità nel sistema e un attentato al diritto di cooptazione.

Si nota, invero, come anche di questo tema si continui a parlare da tempo, a volte con grande enfasi, per sottolinearne l'importanza decisiva per il futuro del Paese, approdando, purtroppo, solo ad alcuni sporadici risultati concreti: sono, infatti, oltre 22 mila le stazioni appaltanti, un numero che rende di fatto impossibile qualsivoglia credibile ipotesi di controllo.

Tuttavia, la soluzione della “stazione unica appaltante”, strumento che pure ha funzionato in alcune situazioni di estrema difficoltà ambientale³⁹, non sembra finora essere riuscita ad avviare una qualche sorta di cambiamento, ovviamente avversata da chi fa prevalere logiche particolaristiche sull'interesse generale.

Tale soluzione sarebbe, tra l'altro, la normale applicazione di una previsione normativa, l'articolo 33 comma 3 del Codice degli appalti (decreto legislativo 12 aprile 2006, nr. 163). Con due benefici immediati: il sensibile miglioramento dell'efficienza del sistema dell'evidenza pubblica, soprattutto con riferimento alla possibilità così concessa ai “Piccoli Comuni” di avvalersi di qualificate soluzioni senza sopportarne i “costi fissi”; la deterrenza indirettamente esercitata verso i comportamenti predatori attesa la riduzione del numero di stazioni appaltanti da controllare.

Una situazione, inoltre, caratterizzata da un'estrema frammentazione⁴⁰ del sistema delle imprese di costruzione “qualificate” per la realizzazione di lavori pubblici di importo superiore a € 150.000, in un mercato degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture che presenta dimensioni di estremo rilievo: secondo la Relazione 2009 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, si tratta di circa 48.000 affidamenti all'anno di importo superiore a € 150.000⁴¹ per un controvalore pari a 76 miliardi di euro.

Una frammentazione ulteriormente caratterizzata, quanto agli appalti pubblici di lavori, dalla concentrazione della maggior parte dei bandi di gara nella fascia di importo compreso tra 150 e 500mila euro.

Scenario, quindi, estremamente composito, che richiede risposte multipolari e dedicate: una Pubblica amministrazione inefficiente produce gravi riflessi negativi nella fase della progettazione, in quella della selezione e, infine, di esecuzione del contratto.

Si registra, infatti, una stretta interdipendenza tra amministrazioni efficienti e mercato efficiente, un sinallagma che obbliga le imprese vincitrici della gara a focalizzarsi sull'obiettivo del raggiungimento dell'efficienza produttiva piuttosto che a investire risorse in attività di *rent seeking*, di ricerca della rendita.

³⁹ Reggio Calabria, Vibo Valentia, Crotone e, sempre in Calabria, dall'estate 2009 è in corso anche l'esperienza della “stazione unica appaltante” regionale.

⁴⁰ Al 31 dicembre 2008, sono 34.068, per lo più di piccole dimensioni, secondo la Relazione 2009 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Quanto all'offerta potenziale, nei settori dei servizi e delle forniture vi è un numero estremamente rilevante di tipologie di beni e servizi: la codifica europea sugli appalti (C.P.V.) comprende, infatti, circa 5.815 tipologie di forniture e circa 2.317 tipologie di servizi.

⁴¹ Gran parte delle 47.937 procedure riguarda i settori ordinari (l'89% del totale): qui le gare di lavori rappresentano il 46% del totale e pesano, in termini di importo, per una percentuale pari al 38%.

In questa situazione, si colloca naturalmente l'avvio di una prima iniziativa, quella del Protocollo sottoscritto il 1 ottobre 2009 con il Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, con l'obiettivo di facilitare l'accesso delle imprese al mercato pubblico, di rendere più trasparente il mercato affinando la tracciabilità dei singoli passi di ogni procedura realizzativa e, infine, di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi gravanti sulle imprese, accrescendo, al tempo stesso, il livello di tutela degli interessi pubblici⁴².

In particolare, si è dato corso ad alcune azioni immediatamente operative che vedranno la luce nei prossimi mesi:

1. la realizzazione di un "Registro degli esperti" per porre a disposizione delle stazioni appaltanti delle qualificate professionalità in grado di fare parte delle commissioni di gara per la valutazione delle offerte;
2. lo sviluppo, grazie al C.N.I.P.A., di specifici servizi *web* di cooperazione applicativa, certificata e sicura, per completare tutte le funzionalità del sistema informatico dell'Osservatorio⁴³ che raccoglie e gestisce *on-line* i dati sui contratti di lavori, servizi e forniture, accrescendo, così, la trasparenza del trattamento dei fascicoli di gara.

Una radiografia del sistema, quella effettuata dall'Osservatorio, che diventa di estremo interesse con riferimento alla "contabilizzazione" da parte dell'Autorità per la vigilanza delle segnalazioni e delle annotazioni inerenti la "vita dell'appalto"⁴⁴.

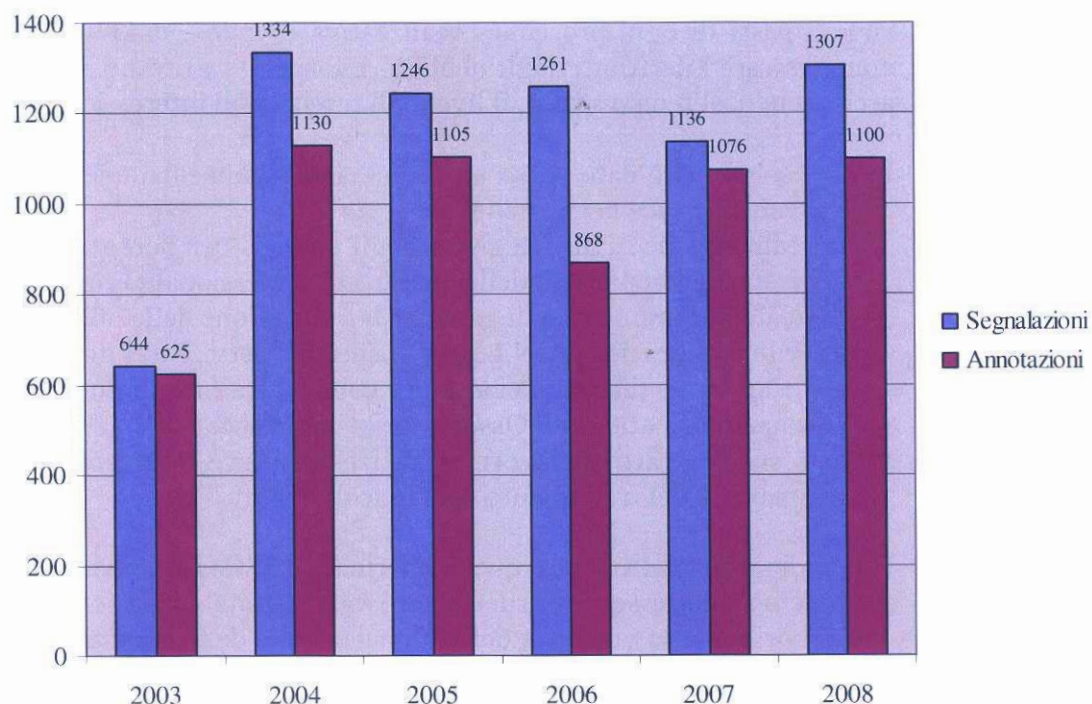
Si tratta di uno spaccato della "vita" di ciascun appalto che consente un'ulteriore chiave di lettura prognostica in relazione alle successive attività svolte dalle diverse imprese.

⁴² Una necessità indicata anche dalla Convenzione O.N.U. sulla corruzione, che all'art. 10 prevede tra le misure utili a lottare contro la corruzione quella della *"...semplificazione, se del caso, delle procedure amministrative al fine di facilitare l'accesso degli utenti alle autorità decisionali competenti..."*.

⁴³ Come evidenziato dal Presidente, cons. Luigi Gianpaolino, nella Relazione 2009: *"... è stato avviato il nuovo sistema integrato di raccolta dati per le aggiudicazioni e le fasi successive all'aggiudicazione degli appalti di lavori, beni e servizi. Questo complesso sistema di rilevazione dati, denominato SIMOG, poggia sull'azione delle singole stazioni appaltanti e su quella degli Osservatori regionali che rappresentano ingranaggi fondamentali per rendere pienamente efficace il monitoraggio basato sui dati. Purtroppo, il ritardo nella sottoscrizione di protocolli con le regioni per disciplinare i rapporti tra sezione centrale e sezioni regionali dell'Osservatorio, ha comportato e tuttora comporta, non lievi difficoltà nell'acquisizione delle informazioni e nella loro sistematizzazione in archivi strutturalmente omogenei e facilmente interrogabili..."*.

⁴⁴ Il 2008, purtroppo, ha ancora visto la contemporanea presenza di tre diversi archivi relativi agli appalti aggiudicati: per i lavori l'Autorità ha, infatti, utilizzato un archivio dei dati trasmessi secondo le regole antecedenti al 1° maggio 2008 e due ulteriori archivi per i lavori aggiudicati a partire dal 1° maggio 2008, uno relativo agli Osservatori regionali che hanno utilizzato lo stesso sistema dell'Osservatorio centrale ed un altro relativo ai dati raccolti dagli Osservatori regionali con l'utilizzo dei loro sistemi.

Grafico nr. 1 : Casellario informatico dell'Osservatorio dei lavori pubblici.
Segnalazioni pervenute e annotazioni.
Periodo "anni 2003-2008".



Fonte : Relazione 2009 dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici per lavori, servizi e forniture.

A fianco di questa preziosa collaborazione, si è, poi, naturalmente collocato l'accordo con l'A.N.C.I. e con Transparency International Italia per agevolare la diffusione e l'adozione dello strumento del "Patto di integrità" in materia di appalti pubblici, con l'obiettivo di garantire la leale concorrenza e le pari opportunità di successo a tutti i partecipanti alle fasi concorsuali e una corretta e trasparente esecuzione del contratto assegnato. Il "Patto di integrità", ideato da Transparency International e già operativo, con positivi risultati, all'estero e in Italia, è uno strumento che permette di responsabilizzare maggiormente la politica, le imprese e il personale delle strutture amministrative preposto a questo settore.

Da qui, e si tratta di una attività in corso, l'allargamento dell'iniziativa all'Unione delle Province Italiane, non solo per veicolare con sempre maggiore energia lo strumento del "Patto di integrità", ma, soprattutto, per cercare soluzioni idonee a dare corso alla indicata previsione di cui all'articolo 33 comma 3 del Codice degli appalti (decreto legislativo 12 aprile 2006, nr. 163).

Il percorso facoltativo verso una stazione unica appaltante a livello di Amministrazione provinciale, si è già concluso in tre province della Calabria, regione dove tale “modello” sta trovando una ulteriore evoluzione nella Stazione unica appaltante a livello regionale.

Non è solo una questione di “... controllo della legalità degli appalti, declinata come legalità contabile e, in quelle aree, prevenzione di quella infiltrazione mafiosa che è manifestazione reale e particolarmente sintomatica del controllo del territorio ...”⁴⁵, ma, soprattutto, di miglioramento e accelerazione delle procedure di gara, di trasparenza e qualità dell’azione amministrativa, di riduzione dei costi.

Tra la soluzione della Stazione unica appaltante e quella del “Patto di integrità” si rilevano ulteriori aspetti di interesse che confermano l’importanza di sintonizzare le due iniziative: le clausole inserite nei bandi di gara dalle tre stazioni uniche appaltanti già operative sono identiche a quelle del “Patto di integrità”⁴⁶, che ha già funzionato a Torino, per l’esigenza delle Olimpiadi, e che è ora operativo a Milano; la tempistica del procedimento di verifica delle offerte anomale effettuato nella fase di aggiudicazione – che riveste particolare importanza in un contesto economico negativo come quello attuale – potrebbe avvenire in tempi certi e noti preventivamente alle imprese partecipanti; infine, se intrapresa a livello nazionale, con l’adesione di tutte le Amministrazioni provinciali e

⁴⁵ Sono le parole del Sottosegretario al Ministero dell’Interno On. Nitto Palma, il giorno dell’inaugurazione di quella di Reggio Calabria, 10 aprile 2009. La Stazione Unica Appaltante, operativa dal 1 aprile 2009, è una struttura speciale che esplica le procedure di gara per tutti i lavori di importo superiore a 150.000,00 euro, i servizi e le forniture di interesse comunale, provinciale e degli altri Enti che vi aderiscono attraverso la stipula di una convenzione; redige e gestisce la modulistica inerente le procedure di gara; predispone schemi di bandi tipo, obbligatori per i Comuni convenzionati, prevedendo ogni tipologia di appalto; fornisce assistenza ai Comuni associati. Le attività della S.U.A.P. sono svolte in sinergia con il nucleo operativo per le opere pubbliche costituito dalla Prefettura, e col Gruppo InterForze, chiamato a svolgere una costante attività di monitoraggio e controllo finalizzata al contrasto e alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nei pubblici appalti.

⁴⁶ 4 clausole e 3 impegni che devono essere estesi ai sub-appaltatori. Per quanto riguarda le clausole sono:

- a) la denuncia dei reati consumati o tentati nei confronti dell’imprenditore, degli eventuali componenti della compagine sociale o dei rispettivi familiari, quali: richiesta di tangenti; pressioni per indirizzare l’assunzione di personale o l’affidamento di lavorazioni, forniture o servizi a determinate imprese; danneggiamenti; furti di beni personali o di cantiere;
- b) la risoluzione automatica in caso emergano informazioni interdittive o atipiche ex d.lgs. 252/1998 o la sussistenza di ipotesi del collegamento formale e/o sostanziale o di accordi con altri operatori economici che hanno presentato offerta nella stessa procedura di gara o l’effettuazione di pagamenti senza avvalersi degli intermediari finanziari abilitati, con una penale del 10%;
- c) tracciabilità dei pagamenti, pagamenti diretti dei subappaltatori da parte della Stazione appaltante;
- d) gli impegni: regolarità e credibilità delle offerte; indicazione dei collegamenti sostanziali tra i partecipanti alla gara; nell’offerta più vantaggiosa il rilievo ai criteri attinenti al perseguimento di interessi sociali e di tutela dell’ambiente.

dei soli “Piccoli Comuni”, si otterrebbe una riduzione del numero delle stazioni appaltanti di circa il 25%, con le evidenti accennate economie di scala.

Il livello provinciale consentirebbe, inoltre, di valorizzare ulteriormente l'apporto che può venire dal protocollo sottoscritto con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici che, costituita essenzialmente per la protezione dello Stato (vale a dire, del pubblico) e nel solo settore dei lavori pubblici, si configura ora come Autorità preposta: al corretto funzionamento, in termini di economicità, efficacia e tempestività, degli affidamenti dello Stato; alla garanzia della libera concorrenza, della parità di trattamento, della trasparenza, della proporzionalità, della pubblicità, nei settori dei contratti pubblici non solo dei lavori, ma anche dei servizi e delle forniture⁴⁷.

Infine, si sta lavorando alla valorizzazione dello strumento reputazionale, in un *mix* tra *total disclosure*, sull'esempio della World Bank che ha pubblicato i riferimenti di oltre 300 persone fisiche e/o giuridiche scoperte in pratiche corruttive⁴⁸, e modello “e-bay”, nel quale le parti interessate, in questo caso i cittadini, valutano l'esito della transazione limitando gli atteggiamenti opportunistici.

Un impegno assunto coerentemente al dettato della Convenzione O.N.U. sulla corruzione che, nell'individuare l'Autorità nazionale anticorruzione, vi riconduce una serie di specifiche previsioni proprio in materia di appalti pubblici⁴⁹.

⁴⁷ Intervento del presidente cons. Luigi Gianpaolino alla tavola rotonda “*Quale Rapporto tra Stato, Imprese e Mercato*”, Roma, 4 marzo 2008.

⁴⁸ La *World Bank Listing of Ineligible Firms* nella quale ci sono entità di molti Paesi considerati etici e a basso rischio corruzione, quali Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Giappone, Svezia, Olanda, Grecia, Singapore, Francia, Germania, ma nessun italiano.

⁴⁹ Cfr. articolo 9 della Convenzione che indica, tra l'altro, alcune misure specifiche: “...a) la diffusione pubblica di informazioni concernenti le procedure di stipulazione degli appalti ed i contratti di appalto, compresa ogni informazione sulle gare d'appalto ed ogni informazione pertinente sull'attribuzione degli appalti, concedendo ai potenziali offerenti il tempo necessario per preparare e presentare la loro offerta; b) la definizione preventiva delle condizioni di partecipazione, compresi i criteri di selezione e di attribuzione e le regole delle gare d'appalto nonché la loro pubblicazione; c) l'utilizzazione di criteri obiettivi e predeterminati per l'assunzione delle decisioni concernenti la stipulazione di appalti pubblici, al fine di facilitare la successiva verifica della corretta applicazione delle regole o procedure; d) un sistema di ricorso interno efficace, comprendente un sistema di appello efficace che garantisca l'esercizio dei mezzi di ricorso in caso di inosservanza delle regole o procedure stabilite conformemente al presente paragrafo; e) se del caso, una serie di misure volte a disciplinare le questioni riguardanti il personale incaricato della stipulazione degli appalti, quali una dichiarazione d'interesse per alcuni appalti pubblici, le procedure per la selezione di detto personale ed i requisiti in materia di formazione...”.

Il Piano Nazionale Anticorruzione.

Previsto dalla Convenzione O.N.U. sulla corruzione⁵⁰ recentemente ratificata e, oramai, considerato a livello internazionale uno strumento indispensabile per implementare una strategia mirata di contrasto al fenomeno corruttivo, il Piano nazionale anticorruzione italiano prenderà le mosse dalla “Mappatura della corruzione” presentata in questa Relazione e dai successivi aggiornamenti evolutivi.

E' una necessità operativa, procedurale, che trova, sul punto, una Pubblica amministrazione da rivitalizzare, almeno alla luce dei risultati cui è pervenuto uno studio avviato dall'ex Alto Commissario⁵¹: questa indagine, di tipo trasversale rispetto al fenomeno della corruzione, ha, infatti, confermato l'assenza generalizzata di una cultura sistemica della prevenzione del fenomeno (solo 7 delle 22 Amministrazioni destinatarie hanno segnalato l'esistenza di una qualche forma di tutela preventiva).

Questo percorso di analisi va probabilmente replicato e opportunamente collocato nel corso delle attività propedeutiche alla definitiva stesura del Piano, con una rilevazione maggiormente situata, sia con riferimento alle specifiche e diverse aree/settori di impiego all'interno di ogni Ministero per evitare di ottenere un dato indifferente alle “occasioni/opportunità criminali”, sia in relazione alla articolazione dei livelli di responsabilità, per giungere a un più approfondito livello di analisi che consenta una stima, almeno approssimativa, dei riflessi negativi seguiti alla condotta delittuosa.

Un Piano, quindi, proattivo, non una vetrina di buone intenzioni, che coinvolga attivamente i dirigenti, anche alla luce delle innovazioni introdotte attraverso la legge 15/2009, e che incida su tre “*faglie di frattura*”: valutazione del rischio da parte di ciascun dirigente all'interno della propria struttura organizzativa attraverso l'aiuto di una *checklist* e individuazione del catalogo dei rischi; definizione degli interventi

⁵⁰ L'articolo 5, “*Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione*”, prevede, infatti, che “... 2. Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione. 3. Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di valutare periodicamente gli strumenti giuridici e le misure amministrative pertinenti al fine di determinare se tali strumenti e misure sono adeguati a prevenire e combattere la corruzione...”, previsione rafforzata dagli artt. 10 (lettera “c” : “...la pubblicazione d'informazioni, comprese eventuali relazioni periodiche sui rischi di corruzione nella propria pubblica amministrazione...”) e 61 (numero 3 : “...Ciascuno Stato Parte considererà la possibilità di monitorare le proprie politiche e le attuali misure per combattere la corruzione e di valutare l'efficacia e l'efficienza delle stesse...”).

⁵¹ L'esito del primo *step* della ricerca è stato presentato all'interno del I Rapporto presentato a febbraio 2009, consultabile all'indirizzo www.anticorruzione.it. Si è trattato di un programma di analisi a largo spettro, focalizzato sulla rilevanza della fenomenologia criminale, sia in termini qualitativi che quantitativi, all'interno delle amministrazioni centrali, condotto con un approccio che si può definire “ecologico” perché finalizzato, almeno inizialmente, a raccogliere una gran massa di dati sulla diversa distribuzione del fenomeno nel perimetro governativo.

organizzativi per presidiare questo rischio; monitoraggio sulla effettiva implementazione di queste misure.

Una prevenzione delle illecite distorsioni che potrà, così, progressivamente diventare pulviscolare, capillare, adattandosi in modo sistemico alla diffusione del fenomeno, muovendo da quella che emerge dalle prime risultanze analitiche della “Mappatura della corruzione”, con uno sguardo orientato al futuro, ma che faccia tesoro degli errori del passato, opportunamente classificati e analizzati.

Primo tra tutti: quello di una lettura del “problema corruzione” che non può risolversi soltanto nella collocazione di questa o quella realtà amministrativa su una scala ordinale di reati.

Da qui, quindi, sulla scorta delle molteplici esperienze estere puntualmente analizzate e dell’esperienza dell’ex Alto Commissario, che aveva iniziato a confrontarsi con il tema, l’individuazione di quattro linee prioritarie, ognuna delle quali caratterizzata da una serie di obiettivi concreti - di breve, medio, lungo periodo - e misurabili.

Si tratta, evidentemente, di uno schema iniziale di discussione, una proposta aperta ai contributi di ciascuna Amministrazione e, soprattutto, agli stimoli che emergeranno nel prosieguo del lavoro.

Griglia esplicativa nr. 1 : Piano nazionale Anticorruzione.

Mappa concettuale per la stesura.

I *draft* di discussione iniziale.

AREA Priorità 1: PREVENZIONE e FORMAZIONE
Obiettivo 1: aumentare la trasparenza nella PA e l'integrità dei dipendenti pubblici, rafforzando l'attività svolta dalla Commissione prevista in attuazione delle delega di cui alla legge 15/2009
Obiettivo 2: prevenire la corruzione nel mondo degli affari
Obiettivo 3: sviluppo di campagne d'informazione e di educazione/formazione
AREA Priorità 2: COMBATTERE LA CORRUZIONE
Obiettivo 4: rafforzamento istituzionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
Obiettivo 6: iniziative e soluzioni per rafforzare la risposta repressiva
Obiettivo 7: iniziative e soluzioni per rafforzare la risposta amministrativa
AREA Priorità 3: COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
Obiettivo 7: favorire l'implementazione degli strumenti anticorruzione derivanti dall'adesione dell'Italia agli organismi internazionali
AREA Priorità 4: COORDINAMENTO INTERNO DELLE ATTIVITA'
Obiettivo 8: coordinare e monitorare l'implementazione del Piano d'azione e della strategia anti-corruzione

Gli ambiti individuati con estrema lucidità dall'ex Alto Commissario non devono essere considerati come sequenziali e disgiunti, ma espressione contestuale e multipolare di una medesima strategia di riaffermazione civica dei valori di trasparenza, integrità ed efficienza cui l'Amministrazione pubblica, tutta intesa, deve tendere, in una logica di sistema.

L'accennato innesco di un processo di retro-azione e verifica costante deve, infatti, far sì che dalle iniziative di contrasto e repressione traggano spunto e indirizzo le contestuali, immediate e continuative iniziative di prevenzione e viceversa: i confini tra contrasto e prevenzione devono essere concettualmente abbattuti sulla base di una moderna metodologia che consenta rifrazioni reciproche e continue attraverso flussi di informazioni a beneficio dei due settori.

Si lavora, quindi, sui singoli microepisodi di corruzione, ma si ottengono benefici a 360°, con una visione di sistema che permetterà di evidenziare qualificate competenze, capacità di esercizio, propositività, inneschi positivi che ciascun protagonista amministrativo potrà e vorrà, per convinzione, ma anche per induzione ambientale, rendere disponibili.

La condivisione di questo principio deve condurre necessariamente a una intesa interistituzionale tra le diverse Pubbliche amministrazioni per una globale strategia di intervento di cui il Piano, esempio di collegialità sinergica, ne diventi la traccia.

La stesura del Piano, ci porta, infine, per principio di concatenazione logica, al nodo irrisolto delle corresponsabilità storiche della Pubblica amministrazione, nel più ampio senso intesa, soprattutto in alcune aree del Paese, delle quali ben più qualificate analisi hanno già dato diffusamente conto.

Qui preme sottolineare come il percorso attuativo per strutturare questo sistema di "valutazione, prevenzione e monitoraggio del rischio corruzione", risulti particolarmente efficace anche per incidere su queste situazioni nelle quali l'azione amministrativa è parcellizzata in interventi dai tratti schizofrenici, sovente espressivi di interessi e finalità a loro volta prodotti da una sottocultura politica, attiva essenzialmente in chiave elettorale e, invece, assai più discontinua in fase di amministrazione e di assunzione di responsabilità.

Per questo, la costruzione del Piano costituisce un'occasione di estremo interesse per tutte le Amministrazioni che vorranno apportare il loro contributo: in questo momento di confronto, infatti, nel pieno rispetto delle prerogative costituzionali e normative in generale, sarà possibile evidenziare con rapidità i nodi critici e reinstradare correttamente l'attività strategica complessiva valorizzando al massimo, da un lato, le norme vigenti, e, dall'altro, le risorse disponibili sotto il profilo umano e finanziario.

La partecipazione al Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (C.O.L.A.F.).

La presenza del Dipartimento della Funzione Pubblica nel C.O.L.A.F.⁵² appare senza dubbio strategica in relazione al fatto che il Comitato ha funzioni consultive e d'indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

Va precisato, preliminarmente, che la nozione di irregolarità non corrisponde esattamente a quella di frode⁵³: per irregolarità si intende, infatti, qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o da un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio delle comunità.

Sul punto specifico non sembra esservi un interesse immediato e diretto dell'Autorità nazionale anticorruzione, chiaramente attenta, invece, al fenomeno della frode, cioè a quella condotta illecita che involge qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti, finalizzati alla distrazione di fondi.

Invero, anche dalle irregolarità, soprattutto se simili, localizzate, persistenti, si possono trarre utili elementi per affinare sempre più il Piano nazionale anticorruzione e aggiornare la "Mappatura dei rischi". Il problema della prevenzione del fenomeno e, poi, quello del recupero delle somme dopo la scoperta di frodi e irregolarità sono due problemi di estremo rilievo, a fronte dell'efficacia della repressione investigativa.

Analogamente profondo è l'interesse che ha l'Autorità nazionale anticorruzione alla definizione di una "Banca dati centrale per le frodi e le irregolarità comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche Comunitarie"⁵⁴, il cui iter parlamentare è in corso: la realizzazione di un ambiente informatico comune consentirà una conoscenza completa del fenomeno delle frodi comunitarie e permetterà, attraverso l'esame comparato dei dati, l'individuazione delle aree di maggiore debolezza e la definizione di mirate strategie dissuasive.

⁵² Il C.O.L.A.F. è stato istituito con legge 19 febbraio 1992, n. 142. Una diversa composizione e funzioni più incisive sono state introdotte con il recente D.P.R. 14 luglio 2007, n.91.

⁵³ La Commissione Europea, nella Relazione del 22 luglio 2008, "*Tutela degli interessi finanziari delle Comunità – Lotta contro la frode – relazione annuale 2007*", ha definito le differenze tra irregolarità e frode, mentre la definizione di "sospetta frode" - come osserva il Parlamento europeo nella risoluzione legislativa del 24 aprile 2009 - continua a causare difficoltà per gli Stati membri.

⁵⁴ In Europa è operativa dal 1 gennaio 2009 (GU L 344 del 20 dicembre 2008) con l'obiettivo di escludere dai beneficiari dei Fondi comunitari coloro che hanno commesso frodi. Cfr. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 24 aprile 2009.

Le analogie con l'“Operazione trasparenza” avviata nell'estate 2008 su altri temi dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, appaiono notevoli.

In particolare, proprio nel settore della trasparenza, primo e più efficace deterrente della corruzione e della frode, vi sono alcuni strumenti comunitari particolarmente utili, adottati in ossequio alla “Iniziativa europea per la trasparenza”⁵⁵.

In tale prospettiva, la Commissione Europea ha dedicato, nell'ambito della programmazione 2007-2013, alcune specifiche pagine *web* contenenti i *link* attraverso i quali l'utente può raggiungere i siti degli Stati membri ove sono riportati gli elenchi dei beneficiari dei fondi europei.

3.3 La lettura del fenomeno attraverso la stampa e i “lanci” delle agenzie di informazione

Agenzie di informazione e stampa, certamente quella quotidiana, ma anche quella periodica di approfondimento, costituiscono, per una struttura dedicata a incidere sui fenomeni distorsivi della corretta azione amministrativa, un elemento di interazione irrinunciabile. Per diverse ragioni estremamente concrete vi è, quindi, estremo interesse verso queste due fonti.

Prima tra tutte, la disponibilità di informazioni tempestive circa le attività repressive che emergono dal silenzio istruttorio e acquistano una conoscibilità pubblica attraverso l'esecuzione di alcuni atti o attività procedurali, quali una perquisizione, l'acquisizione di documenti, l'esecuzione di una misura cautelare o interdittiva, fino, purtroppo, alla consegna dell'informazione di garanzia.

In secondo luogo, perché insieme ad altri canali sono diventati il veicolo più importante dell'insoddisfazione dei cittadini, che li utilizzano per segnalare disservizi e inefficienze, ipotesi che, se non integrano, il più delle volte, una fattispecie penale, caratterizzano evidentemente in modo sintomatico l'erogazione di una prestazione o il funzionamento di un determinato ufficio.

Infine, perché le qualificate analisi che frequentemente vengono presentate contribuiscono ad accrescere il livello di conoscenza relativo al fenomeno e alla sua percezione.

⁵⁵ Ad esempio, alcuni Regolamenti comunitari - Artt. 7 e 8 Reg. (CE) 1828/06 e art. 44 *bis* Reg. (CE) 1290/05 - prevedono l'obbligo per le Autorità di gestione di pubblicare anche in forma elettronica l'elenco dei beneficiari, la denominazione delle operazioni ed il relativo importo erogato.

In tale prospettiva, è stata condotta un'attività di analisi e rilevazione dei "lanci" delle Agenzie di informazione⁵⁶.

La scelta operativa è stata quella di non limitare l'analisi a una sola Agenzia di stampa, o alle più importanti, ma di estendere la rilevazione del dato su tutte quelle attestata nel sistema Telpress, che consente agli utenti abbonati di accedere a un diversificato panel di notizie, prodotto dalle 13 agenzie di stampa più importanti a livello nazionale⁵⁷.

L'indagine è stata condotta attraverso l'utilizzo di diverse chiavi di ricerca, semplici e complesse, rilevate su base mensile e focalizzate sulle due macroaree di interesse, quella dei reati contro la P.A. e quella dell'efficienza e funzionalità del sistema.

**Box 1 Censimento dei "lanci" delle Agenzie di informazione:
Parole chiave utilizzate**

Tutela dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa	Reati contro la Pubblica Amministrazione	
integrità	corruzione	corruzione AND ambiente
trasparenza	concussione	corruzione AND lavori pubblici
etica	tangenti	corruzione AND crim. org.ta
trasparenza AND integrità	mazzette	corruzione AND ospedali
trasparenza AND P.A.	corruzione AND tangenti	corruzione AND rifiuti
integrità AND etica	corruzione AND mazzette	corruzione AND università
etica AND P.A.	corruzione AND appalti	corruzione AND finanziamenti
integrità AND P.A.	corruzione AND sanità	corruzione AND 488 OR fondi europei
trasparenza AND etica		
Fiducia AND corruzione		
Fiducia AND trasparenza		
P.A. AND crim. Organizzata		

Un mix, quindi, di *news-gatherer*, focalizzato a procacciare le notizie, e di *gatekeeper*, filtro selettivo delle news, ma senza alcuna forma di *news management*, attraverso l'utilizzo di due canali di ricerca consentiti dal sistema Telpress, quello "globale" e quello dedicato alla "cronaca interna". Il confronto tra i due risultati consente di tracciare un primo discrimine, tra i lanci effettuati a seguito di notizie di cronaca, quindi, originati da operazioni repressive del fenomeno, e quelli che, in modo più ampio e generale, trattano l'argomento.

⁵⁶ Nel sistema attuale dei media, nel mare magnum delle reti in cui ogni cittadino ha la possibilità di diventare giornalista, quella delle Agenzie di informazione è tuttora una "informazione qualificata". Le Agenzie hanno, infatti, tuttora il compito primario di verificare la notizia e di certificarne la veridicità.

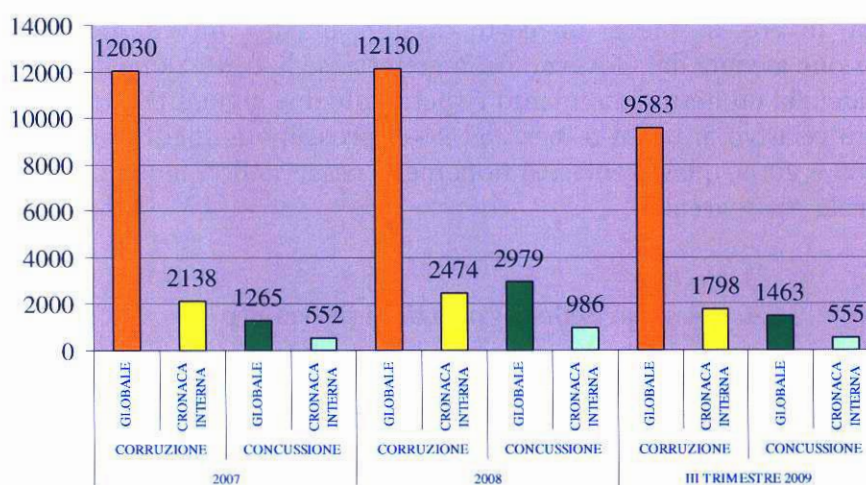
⁵⁷ ANSA, APCOM, AGI, ADN KRONOS, ASCA, ITALPRESS NAZIONALE, RADIOCOR, AP, AFP, VELINO, 9 COLONNE, ASCA SOCIALE, DIRE.

La soluzione contabilizza anche i “lanci” con cui le Agenzie riprendono più volte le notizie più importanti, ma questo computo plurimo, che dipende esclusivamente dalla rilevanza della notizia, non inficia il risultato finale, bensì lo arricchisce ulteriormente, perché l’obiettivo della misurazione è esattamente quello di rilevare il “problema corruzione” nei lanci delle agenzie di informazione, ed è ovvio che un fatto reato di maggiore gravità, oggetto quindi di successivi lanci di agenzia, presenta certamente sull’opinione pubblica un impatto maggiore.

La rilevazione evidenzia alcuni spunti analitici interessanti.

Il primo, come emerge dal grafico che segue, è quello relativo alla rilevanza del fenomeno “parlato” censito dalla raccolta “globale” rispetto al dato reale fotografato dalla sezione “cronaca interna”: un rapporto di 6 a 1 quando la parola chiave è “corruzione”, di 3 a 1 quando, invece, si tratta di “concussione”.

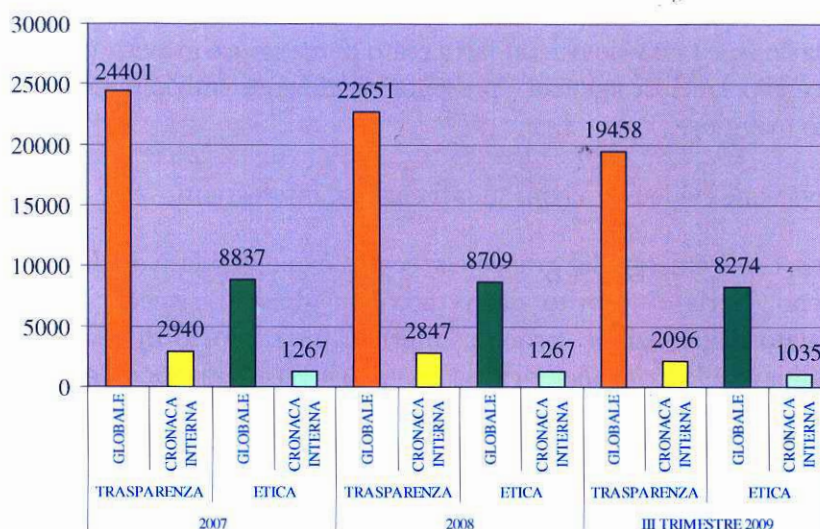
Grafico 2: Reati contro la Pubblica Amministrazione. Ricorrenze di “parole chiave” nei lanci di agenzia. Confronto tra raccolta “globale” e “cronaca interna”. Periodo “2007 - III trimestre 2009”.



Si tratta di una conferma della polisemia del termine corruzione, che vede spesso una trattazione del tema disancorata dai singoli fatti delittuosi rilevati dalle Forze di Polizia e dalla Magistratura, mentre l’ipotesi della concussione, fattispecie penale di ben maggiore gravità, vede uno svolgimento della fenomenologia quasi esclusivamente in occasione dell’emersione del reato.

Valutazioni molto simili si possono proporre osservando le frequenze rilevate utilizzando le “parole chiavi” relative alla macroarea “Tutela dell’integrità e della trasparenza dell’azione amministrativa” nelle due sezioni interessate del Telpress.

Grafico 3: Tutela dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa. Ricorrenze di "parole chiavi" nei lanci di agenzia. Confronto tra raccolta "globale" e "cronaca interna". Periodo "2007 - III trimestre 2009".



Qui, invero, si rileva, un certo disallineamento, un ritardo nel cogliere l'azione avviata dal Governo nella materia: se la trattazione del tema "etica" evidenzia un netto incremento rispetto alle due annualità precedenti, con il dato relativo ai primi 9 mesi del 2009 prossimo a quello totale degli anni 2007 e 2008, questa enfasi si nota meno osservando i lanci in relazione alla parola "trasparenza".

3.4 Analisi delle segnalazioni pervenute

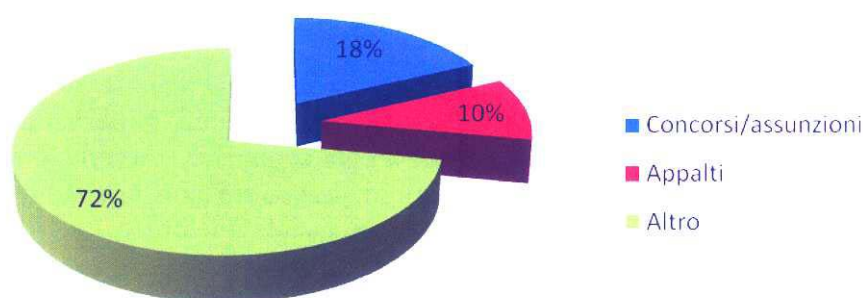
La transizione vissuta dalla struttura ha sicuramente inciso su questo aspetto estremamente rilevante, particolarmente utile, inoltre, anche per rilevare il grado di fiducia nelle Istituzioni da parte dei cittadini.

Invero, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una sorta di "delega di fatto" a realtà esterne, rispetto a quelle istituzionalmente preposte a tale delicatissima azione: nessuna volontà, ovviamente, di sostituire queste realtà che hanno svolto e svolgono un ruolo sociale di supplenza, catalizzando e canalizzando fuori dal sistema istituzionale una serie di giuste, legittime, istanze, segnalazioni, lamentele per un servizio pubblico ritenuto e percepito, da parte di chi denuncia, insoddisfacente. Si tratta, piuttosto, di una piena assunzione di responsabilità, estremamente coerente con l'azione riformatrice promossa dal Governo in materia di Pubblica amministrazione.

Nel periodo che va da ottobre 2008 a ottobre 2009 sono pervenute solamente 100 segnalazioni: si tratta di un numero assolutamente esiguo, se non addirittura ridicolo. È evidente, quindi, come ci sia estrema necessità di maggiore comunicazione e costante presenza nelle opportune sedi istituzionali quando vengono trattate materie oggi assegnate alla competenza dell'Autorità nazionale Anticorruzione.

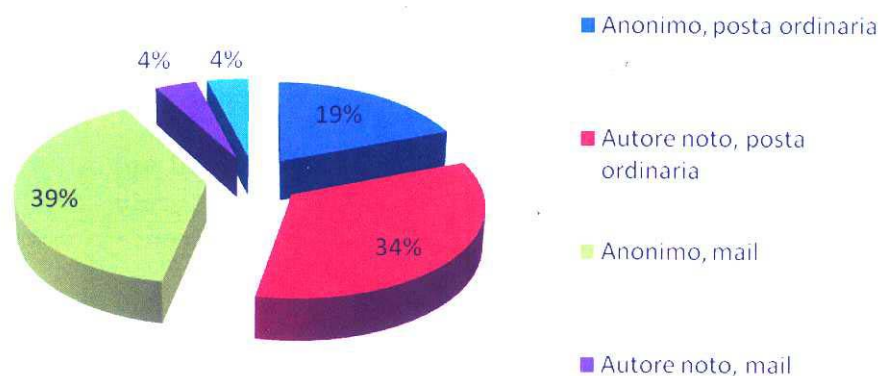
Le cento segnalazioni, 19 delle quali poi inviate all'Autorità giudiziaria, 4 all'Ispettorato della Funzione Pubblica e 2 alle Amministrazioni interessate⁵⁸, forniscono, comunque, uno spaccato interessante della situazione.

Figura 1 Distribuzione delle segnalazioni per ambito tematico

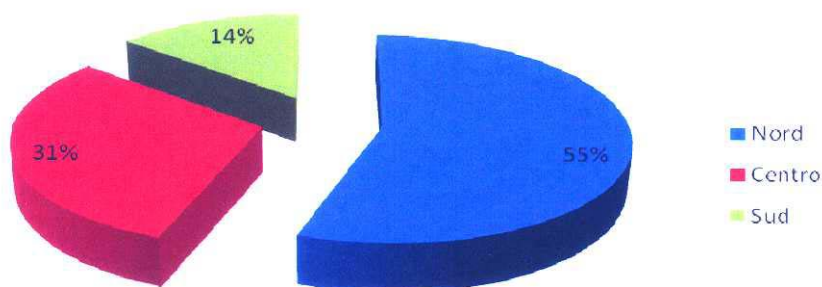


Per quel che riguarda l'ambito tematico delle segnalazioni (Fig. 1) quel che si rileva è che i due settori più "caldi" sono quello relativo ai concorsi ed alle assunzioni e quello relativo agli appalti, che presentano, seppure con tutti i limiti del campione ridotto, una percentuale significativa.

⁵⁸ In 4 casi, non emergendo fatti di rilievo, sono state date eventuali informazioni utili agli esponenti, mentre 18 segnalazioni sono attualmente in trattazione o in attesa di documentazione, atteso che al momento non sono emersi elementi di interesse.

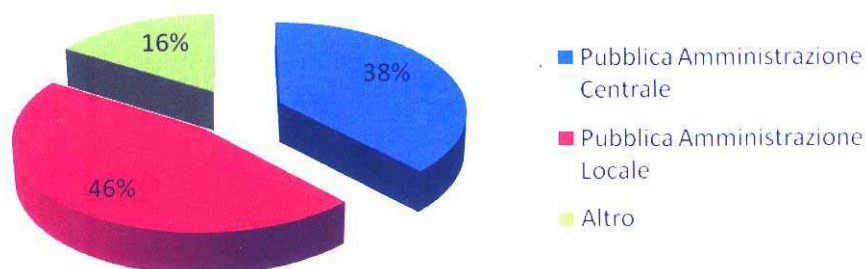
Figura 2 Distribuzione delle segnalazioni per canale utilizzato

Abbastanza confortante è il dato relativo al canale di comunicazione utilizzato. La maggior parte delle segnalazioni è pervenuta per posta ordinaria (53%) e per e-mail (43%); da segnalare, tuttavia, è soprattutto il fatto che il 73% delle segnalazioni pervenute non era anonimo, bensì di autore noto. Poco utilizzato, invece, il canale telefonico.

Figura 3 Distribuzione delle segnalazioni per area geografica

Analizzando la distribuzione geografica delle segnalazioni (fig. 3), si osserva, poi, che il 55% del totale proviene da regioni del Nord.

Figura 4 Distribuzione delle segnalazioni per amministrazione interessata



In ultimo si osserva che la maggior parte delle segnalazioni pervenute riguarda la Pubblica Amministrazione locale, sebbene anche il dato relativo alle Amministrazioni Centrali sia rilevante.

Occorre sottolineare ancora una volta, in conclusione, che l'analisi effettuata finora, comunque, risulta "viziata" dall'esiguità del campione (costituito dal totale delle segnalazioni pervenute nel periodo ottobre 2008-ottobre 2009).

L'obiettivo, dunque, di fronte alla situazione descritta, non può che diventare quello di aprire con una finestra più "grande" per comunicare con il cittadino-cliente del "sistema P.A.": senza un pacchetto di adeguate misure, sulla scorta delle molteplici esperienze rinvenibili, in Italia e all'estero, sostenuto da una penetrante campagna di informazione circa i possibili, alternativi canali di comunicazione utilizzabili, si rischia di continuare ad alimentare la tesi della scarsa propensione alla denuncia in questa materia, con ulteriori danni per la credibilità istituzionale.

La recente individuazione dell'Autorità nazionale anticorruzione consentirà, anche prendendo spunto dalle più interessanti esperienze nazionali e internazionali, di "mettere a sistema" un *front office* in grado di calamitare, attraverso i diversi canali disponibili, il primo contatto del cittadino che decide di rappresentare inefficienze, illegittimità o situazioni di illiceità.

Tra queste, appare di particolare interesse l'esperienza di Bribeline⁵⁹, un *format* anonimo e sicuro per raccogliere le segnalazioni di coloro che hanno ricevuto la richiesta di una tangente. Ideato da TRACE nel 2007, associazione *no profit* che organizza risorse per individuare e implementare soluzioni di prevenzione della corruzione per le aziende multinazionali e

⁵⁹ Il questionario è consultabile all'indirizzo: www.bribeline.org

per i loro intermediari commerciali, vede già disponibili i report su Russia, India e Cina.

È costituito da 10 domande, focalizzate esclusivamente su chi esige la tangente, senza raccogliere informazioni su coloro che pagano o offrono di pagare tangenti, con l'obiettivo di aggregare le informazioni, renderle pubbliche, permettere l'aggiornamento delle mappe della corruzione e assumere le adeguate contromisure.

L'idea di valorizzare lo strumento del *web*, con l'anonimità almeno apparente che può incentivare l'emersione di fenomeni legali e illegali⁶⁰ non veicolati attraverso gli abituali canali di comunicazione "*one to one*", potrebbe, quindi, risultare di particolare interesse anche nella situazione italiana.

L'altro canale che andrà rinforzato appare quello telefonico, dove il numero dei contatti permane su un livello assolutamente esiguo, sintomatico di una ridotta conoscenza di questo canale. Tra l'altro, le poche telefonate pervenute non hanno veicolato segnalazioni di episodi di interesse, ma, piuttosto, richieste di informazione.

3.5 Ulteriori iniziative

Ulteriori iniziative promosse a livello nazionale, a cui peraltro i media hanno dato a loro tempo ampia visibilità, sono:

1. l'organizzazione della Giornata Mondiale contro la Corruzione del 9 dicembre 2008;
2. la partecipazione del SAeT al forum P.A., nel maggio 2009.

Della prima si è già detto in sede di redazione del I Rapporto al Parlamento; sembra utile, tuttavia, riprendere i tratti fondamentali dell'iniziativa. Il 9 dicembre di ogni anno, com'è noto, ricorre la Giornata internazionale contro la corruzione, istituita nel 2003 quando a Merida, in Messico, dal 9 all'11 dicembre è stata aperta agli Stati la firma della Convenzione ONU contro la corruzione.

Per celebrare tale ricorrenza, il 9 dicembre dello scorso anno è stato organizzato presso l'Università degli Studi di Tor Vergata di Roma un convegno dal titolo "La giornata mondiale contro la corruzione" che ha visto la partecipazione dei Professori Giovanni Tria, Roberto Rampioni e Luciano Hinna della Università di Tor Vergata, del Capo del Dipartimento della

⁶⁰ E' sufficiente pensare alla pedofilia e all'esplosione del fenomeno attraverso il *web*: tale parafilia esisteva anche prima, magari non in dimensioni quali quelle che le indagini portano continuamente alla luce, ma veniva vissuta senza le manifestazioni che internet ora consente.

Funzione Pubblica Antonio Naddeo, nonché della Dott.ssa M.Teresa Brassiolo, Presidente di Transparency International. Il convegno è stata una occasione, tra le altre cose, per sensibilizzare su un tema tanto importante gli studenti universitari, che costituiscono la classe dirigente di domani.

Il 12 maggio 2009, poi, nell'ambito del Forum P.A. organizzato presso la nuova Fiera di Roma, il Servizio ha preso parte, nei fatti in qualità di attore principale, al convegno dal titolo "Conversando di corruzione. Pubblici dipendenti infedeli o una P.A. che non sa tutelare il suo fair value?". L'evento ha costituito momento di riflessione sul tema della prevenzione e del contrasto alla corruzione ed è stata l'occasione di un confronto più ampio sul tema e di presentazione del SAeT e delle sue linee operative. Hanno preso parte alla discussione, moderata dal Prof. Luciano Hinna del SAeT, Cuno Tarfusser, giudice presso la Corte Penale Internazionale, già Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano; Marcella Panucci, direttore Affari Legislativi di Confindustria; Vittorino Ferla, responsabile delle Relazioni Istituzionali di Cittadinanzattiva; Giuseppe Cerasoli, segretario generale dell'AIIA (Associazione Italiana Internal Auditors); Quintiliano Valenti, vice Presidente di Transparency International Italia; Nicola Pasini, professore associato di Scienza Politica e docente di Sistemi politici e amministrativi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Milano e Membro del Comitato Scientifico del Centro Studi POLITEIA⁶¹.

⁶¹ Gli atti del convegno sono disponibili sul sito del Forum P.A.: <http://iniziative.forumpa.it/expo09/convegni/conversando-di-corruzione-pubblici-dipendenti-infedeli-o-una-pa-che-non-sa-tutelare>.

PARTE III - LA “MAPPATURA DELLA CORRUZIONE” E LA SUA PERCEZIONE

INTRODUZIONE

Quando si tratta il tema della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione, vi è la necessità di ascoltare la domanda di conoscenza reale e non ideologica del fenomeno, perché il più delle volte ci si ritrova immersi in un manifesto di equivoci e semplificazioni culturali che non aiutano un confronto rigoroso, ma necessario alla comprensione di fenomeni assolutamente peculiari della nostra società.

Sul tema, invero, serve una piena consonanza del sistema Paese: vi è, infatti, la necessità di inquadrare correttamente il fenomeno, pur senza dimenticare come la quali - quantificazione di tali manifestazioni illecite appaia estremamente complessa.

Per questo, appare necessario avvicinarsi al tema della percezione del fenomeno corruttivo con molta cautela.

Una prudenza che non è una novità per le scienze sociali e, in particolare, per la sociologia della devianza: è sufficiente, ad esempio, pensare all'esito diverso cui si approda quando, con riferimento alla percezione della minaccia della criminalità predatoria, si legge il fenomeno attraverso la lente della *fear of crime*, cioè la paura di rimanere vittima di uno specifico atto criminale, oppure del *concern about crime*, cioè la preoccupazione generalizzata per la criminalità.

L'esito, comunque, assolutamente da evitare è quello di confondere la causa con l'effetto, consentendo, quindi, una rappresentazione rovesciata della realtà a uso e consumo di questa o quella posizione ideologica e politica.

L'alternativa è quella di chi giunge a valutare un sistema Paese esclusivamente attraverso la lettura del numero di infrazioni al codice della strada per divieto di sosta commesse dai diplomatici accreditati presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite che hanno goduto fino al 2002 del beneficio dell'esenzione dal pagamento delle contravvenzioni⁶².

Questa ricerca può essere, come ogni utile contributo scientifico, un'ulteriore, utile chiave di lettura della situazione, ma non può diventare

⁶² Il riferimento è allo studio di R. Fisman, E. Miguel, *Cultures of corruption: evidence from diplomatic parking tickets*, Working Paper del National Bureau of Economic Research, Cambridge, Giugno 2006, consultabile all'indirizzo www.nber.org/papers/w12312/. Azzerato il fattore del “timore della legge” grazie a questa particolare forma di immunità, gli autori hanno notato come le condotte devianti fossero direttamente proporzionale al grado di corruzione presente nei Paesi di provenienza e ai sentimenti negativi provati verso Paese ospitante. La ricerca ripropone, ma non risolve, il problema del calcolo del cd. “grado di corruzione”.

un manifesto simbolico, uno *slogan*, un titolo, in un approccio evidentemente non condivisibile, e neppure utile.

La mera ripetizione della litania laica dei problemi, invero, non ha consentito in passato e non permette oggi di individuare percorsi risolutivi, e finisce esclusivamente con il produrre la mortificazione delle aspettative e dei desideri della popolazione, vanificando gli sforzi prodotti dalla parte sana della Pubblica amministrazione.

La “misurazione” del fenomeno, e, quindi, del “rischio corruzione”, resta — inutile, comunque, negarlo — un’esigenza fortemente avvertita: la molteplicità di dati, solo alcuni provenienti da fonti ufficiali, che coesistono, si affastellano, a volte si inseguono, soprattutto sugli organi di informazione, non sembra riuscire a dare, infatti, con la necessaria nitidezza, una rappresentazione del fenomeno che venga, o che possa venire, ritenuta credibile di questa manifestazione criminale che incide sul desiderato e atteso livello di funzionalità della Pubblica amministrazione.

Alcuni profili, infatti, sembrano meritare una più attenta considerazione.

Prima di tutto, come si vedrà in questo capitolo, quello relativo ai risultati conseguiti dalle Forze di polizia e dalla Magistratura nel corso dell’attività repressiva.

Risultati ottenuti grazie a metodologie che, come già evidenziato, all’estero vengono particolarmente apprezzate e per questo, spesso utilizzate.

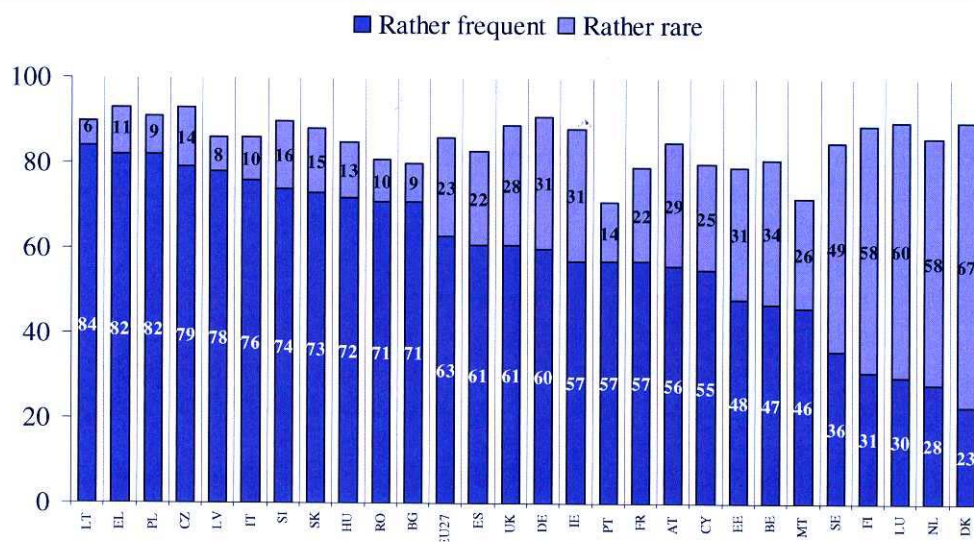
Una riflessione che appare viepiù necessaria di fronte ai risultati dell’ultima indagine condotta dalla Gallup su mandato di Eurobarometer/Commissione Europea in tema di “percezione e realtà della corruzione” nei 27 Paesi dell’Unione Europea⁶³: infatti, a fronte di una percezione della corruzione attestata in Italia su livelli altissimi, si registra una situazione reale assolutamente antitetica, con una bassissima percentuale dello stesso campione che dichiara di aver ricevuto una richiesta di tangenti negli ultimi 12 mesi.

Un bassissimo rischio oggettivo e una allarmata percezione soggettiva che ripropongono un fenomeno abbastanza consueto, come detto, quando si tratta di fenomeni di marginalità e devianza.

Un esito atteso: la percezione del fenomeno tende ad assumere un carattere cronico più che alimentarsi di episodi acuti, e nel giudizio finiscono con il confondersi sempre di più sentimenti diversi ed eterogenei ispirati anche dalle mutevoli situazioni in cui si è coinvolti.

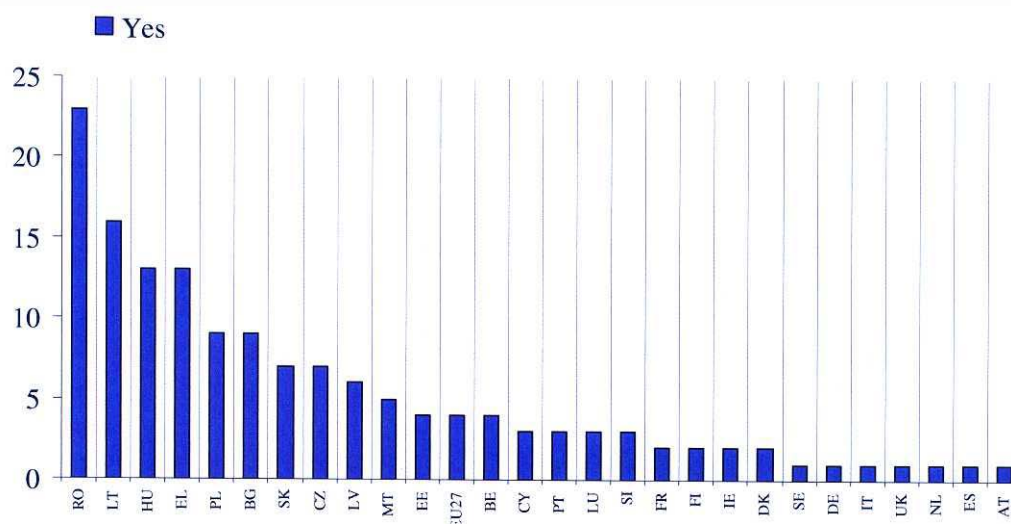
⁶³ “Citizens’ perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27”. Analytic Report 2008. Survey requested by the European Anti-Fraud Office and conducted by the Gallup Organization, consultabile su <http://ec.europa.eu>.

Grafico nr. 4 : Percezione della estensione della corruzione o di altri illeciti nella Pubblica amministrazione nazionale.



Fonte : *Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27, OLAF, Bruxelles, 2008.*

Grafico nr. 5 : Cittadini che dichiarano di aver ricevuto la richiesta di una tangente negli ultimi 12 mesi.



Fonte : *Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27, OLAF, Bruxelles, 2008.*

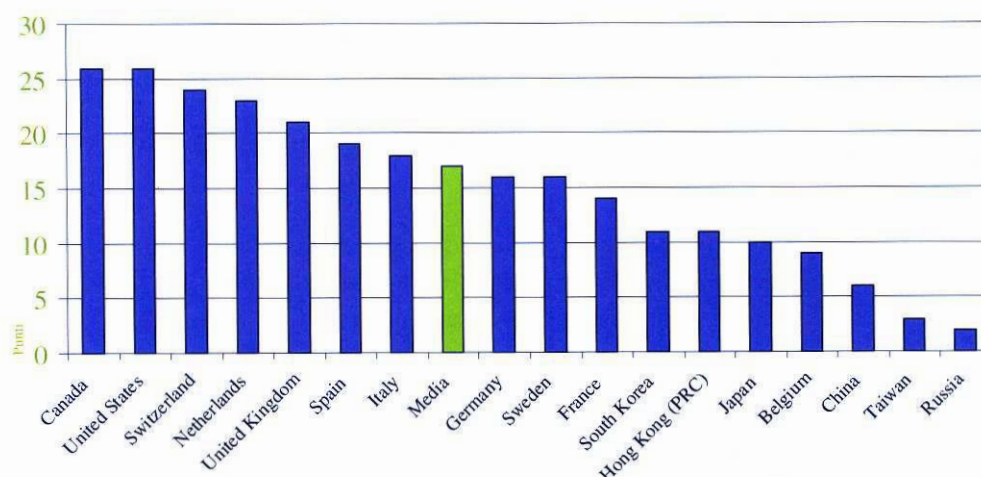
Emerge un'Italia meglio posizionata rispetto a molti Paesi che vengono abitualmente indicati come un punto di sicuro riferimento in tema di etica e

di *policy* in materia di prevenzione dei fenomeni distorsivi dell'azione amministrativa.

Come sempre, non è una questione di graduatorie o di cifre, a sostegno di questa o quella tesi. La ricerca della Gallup è, invece, particolarmente utile perché fa emergere nitidamente il profondo bisogno di maggiore e migliore informazione sulle tante eccellenze che fanno invidiare il nostro Paese, prima tra tutte quella dell'efficienza del nostro sistema di investigazione repressiva.

Circostanza che ha recentemente trovato un ulteriore riscontro nei risultati ai quali è giunta Transparency International conducendo l'indagine *Transparency in Reporting on Anti-Corruption* (T.R.A.C.) dedicata ad approfondire l'efficacia della comunicazione di 500 grandi aziende quotate del mondo, tra le quali 20 italiane, in materia di politiche e provvedimenti assunti per combattere la corruzione ⁶⁴.

Grafico nr. 6 : Punteggio medio, per Paese, delle aziende valutate (*Paesi con più di 10 aziende valutate*).



Fonte : Transparency in Reporting on Anti-Corruption. A report on Corporate Practices, Transparency Int. 2009.

Su questo punto si innesta naturalmente l'attività che si sta avviando con Transparency e con il mondo delle imprese per migliorare ulteriormente

⁶⁴ Un'analisi condotta attraverso l'analisi della strategia aziendale (esistenza di un codice di condotta o di una dichiarazione di principi che includa un riferimento all'anti-corruzione; partecipazione di azionisti a iniziative che abbiano come oggetto argomenti di lotta alla corruzione; estensione di queste iniziative agli impiegati, ai partner d'affari e altri), della politica societaria (impegno nella politica anticorruzione; regolazione e trasparenza dei contributi politici; impegno nel rendere trasparenti le attività delle lobby) e della gestione operativa (richiesta per i fornitori/clienti di conformarsi alle regole anti-corruzione dell'azienda; esistenza di sistemi di revisione e verifica per monitorare i problemi legati alla corruzione ed esistenza di procedure da applicare contro gli impiegati coinvolti; promozione di corsi agli impiegati e agli agenti con una chiara comunicazione delle procedure svolte dall'azienda stesse). *Transparency in Reporting on Anti-Corruption. A report on Corporate Practices*, Transparency International, 2009.

questi profili, già ampiamente positivi per il Paese. Un'iniziativa, tra l'altro, che si armonizza perfettamente con il dettato della Convenzione O.N.U. sulla corruzione, recentemente ratificata⁶⁵.

Dati positivi, sui quali si potrebbe costruire un'intensa azione di rafforzamento delle politiche di contrasto al fenomeno, che vengono vanificati, come prima indicato, da una percezione estremamente negativa: l'ultima conferma viene dal *Global Corruption Barometer* 2009 curato da Transparency International, dove gli italiani intervistati hanno evidenziato uno scarsissimo apprezzamento⁶⁶ per le politiche governative in tema di lotta alla corruzione e alle altre distorsioni illecite dell'azione amministrativa.

Analoghe preoccupazioni erano state manifestate dagli italiani intervistati pochi mesi prima nell'ambito della ricerca "*The Attitudes of Europeans towards Corruption*"⁶⁷. Una percezione particolarmente negativa con riferimento alla politica locale: il 90 % del campione considera esistente questo fenomeno nelle istituzioni locali⁶⁸.

In realtà, una successiva domanda della stessa indagine, porta in evidenza come il 70% dello stesso campione sia d'accordo con l'affermazione che "*molta corruzione è causata dalla criminalità organizzata*", collocando così l'Italia nella posizione peggiore del *ranking* U.E.27: da questo esito, viene una chiara, ulteriore occasione per riflettere, non sulla qualità scientifica delle ricerche, che non è in dubbio, quanto sulla estrema cautela con cui queste vanno utilizzate.

Eppure, proprio negli stessi mesi durante i quali venivano condotte le due indagini, sono stati ottenuti risultati estremamente rilevanti in tema di repressione del fenomeno criminale.

Non solo: la I Valutazione sull'Italia condotta dal G.R.E.CO. si è conclusa, come già indicato, con risultati positivi se paragonata agli esiti cui sono già pervenuti altri Paesi con i quali l'Italia abitualmente si rapporta e si confronta, oltre che con lusinghieri apprezzamenti per le iniziative in tema di trasparenza, meritocrazia, efficienza della P.A., responsabilità dirigenziale; si sono poste le premesse per la ratifica della Convenzione O.N.U. contro la corruzione poi avvenuta nel corso dell'estate; l'Italia ha

⁶⁵ Cfr. Articolo 5, comma 1: "*Ciascuno Stato Parte elabora o applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità*".

⁶⁶ Solo il 16% le reputa efficaci mentre ben il 69% le giudica totalmente inefficaci, distaccandosi dalla media EU che vede il 24% soddisfatto e solo il 56% del tutto insoddisfatto.

⁶⁷ Commissionata dal *Directorate General Justice, Freedom and Security* e coordinata dal *Directorate General Communication*, è stata condotta tra Novembre e Dicembre 2007 e pubblicata nell'aprile 2008 su Eurobarometer 291.

⁶⁸ Dichiarandosi d'accordo alla affermazione proposta: "Esiste corruzione nel suo Paese nelle Istituzioni locali?".

prevalso, insieme alla Francia, sulle altre proposte presentate alla Commissione Europea per implementare un progetto di rafforzamento del “sistema anticorruzione” della Croazia, che impegnerà il nostro Paese nei prossimi due anni (*Strengthening the Anti-Corruption Inter-Agency Co-operation – Management Support of the Ministry of Justice Anti Corruption Sector in Croatia*).

Nel seguito si prenderanno si offrirà una sintesi delle diverse fonti disponibili a livello nazionale ed internazionale. In particolare verranno esaminate:

- 1) le rilevazioni del Sistema di Indagine del Ministero dell’Interno;
- 2) le analisi presentate dal Presidente e dal Procuratore Generale della Corte dei Conti nel corso del 2009 in sede di inaugurazione dell’anno giudiziario e di Giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato;
- 3) le misurazioni relative alla percezione del fenomeno corruzione.

LE RILEVAZIONI DEL SISTEMA DI INDAGINE DEL MINISTERO DELL’INTERNO

Tra le fonti ufficiali disponibili, che consentono una lettura completa e tempestiva della particolare manifestazione criminale, vi sono le statistiche della delittuosità ottenute grazie al Sistema di Indagine del Ministero dell’Interno. Si tratta, in particolare, delle denunce “raccolte”, in modo diretto o indiretto, da tutte le Forze di Polizia⁶⁹.

La ricostruzione della morfologia del fenomeno non può ovviamente arrestarsi alle statistiche della delittuosità, in quanto non appare sufficiente fare riferimento solo alla collocazione di questa o quella procedura, amministrazione, area geografica, ..., in una scala ordinale dei reati, ma passa necessariamente attraverso la scoperta di quegli aspetti ambientali, comportamentali, culturali negativi e positivi che, in combinazioni talora casuali e conseguenti, hanno fino ad oggi contribuito a stratificare una certa immagine del Paese.

La lettura dei dati consegnati dallo S.D.I., alimentato da tutte le Forze di polizia, è, quindi, solo un momento, il primo, per comporre a sintesi un quadro conoscitivo assolutamente eterogeneo di dati e informazioni, che rendono difficile una definizione il più possibile realistica della patologia criminale.

⁶⁹ La Guardia di Finanza, i cui dati operativi sono comunque presenti all’interno dello SDI, ha un Reparto preposto al settore P.A., il Nucleo speciale tutela Pubblica amministrazione, che già operava in stretta sinergia con l’ex Alto Commissario e con il quale si potrà riprendere questa utilissima collaborazione una volta sottoscritto il relativo protocollo.

La tabella 3 riassume sinteticamente il trend delle dei delitti registrati⁷⁰ contro la P.A. ed il numero delle denunce effettuate in riferimento ad essi.

Tabella 1 Reati consumati contro la Pubblica Amministrazione

	2004	2005	2006	2007	2008	I sem. 2009
Reati registrati	3.403	3.552	5.499	3.368	3.317	1372
Persone denunciate	12.482	13.525	19.976	14.360	13.404	5574

Fonte : ns. elaborazione su dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

Va, prima di tutto, ricordato come, trattandosi di una rilevazione dell'attività svolta dalle Forze di polizia, restino fuori da questa “fotografia” tutti i reati che vengono denunciati direttamente all'Autorità giudiziaria, o che questa rileva autonomamente, e ciò è certamente un dato significativo in tema di *white collar crimes*.

Il numero dei reati registrati rappresenta, poi, come noto, solo una parte di quelli effettivamente consumati, considerato che la rilevazione non percepisce, per diverse ragioni, un numero più o meno rilevante di reati che compongono il cd. “sommerso della criminalità”.

In particolare, qui emerge un'ulteriore difficoltà nella lettura del fenomeno e, quindi, nella misurazione del dato.

I reati contro la P.A. sono in larga parte “reati senza vittima”: manca, infatti, esclusi i casi della concussione e della istigazione alla corruzione dove c'è chi, rispettivamente, riceve la richiesta estorsiva o la proposta di accordo, la persona fisica o giuridica su cui incide la condotta illecita. Di conseguenza, viene a mancare il tipico vettore della denuncia, cioè chi, dopo aver subito le conseguenze di un illecito si reca a presentare la denuncia alle Forze di polizia, facilitando, così, la rilevazione del fatto reato e l'intervento sulla condotta criminale.

⁷⁰ Sono stati considerati, quando non altrimenti indicato, i delitti p. e p. dagli artt. 314, 316, 316 *bis*, 316 *ter*, 317, 318, 319 *ter*, 320, 322, 323, 353, 354, 355, 356 e 640 *bis* del codice penale, tenuto conto che alla rilevazione operata dal Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno sfugge la possibilità di leggere analiticamente i diversi commi di cui all'art.640 c.p.

Una situazione alla quale si aggiunge la difficoltà per le Amministrazioni danneggiate di percepire con immediatezza i contorni della condotta illecita e, conseguentemente, il danno subito: una prima evidenza che rafforza la necessità di strutturare un sistema di difesa preventivo, che abbia anche la funzione di rilevare con la massima tempestività quelle anomalie sintomatiche di un possibile sviamento dell'azione amministrativa.

Come si può rilevare dalla Tabella 4, pur registrandosi alcune variazioni che si esamineranno analiticamente, il numero dei delitti registrati è sostanzialmente stabile e assolutamente esiguo.

L'intero panel di reati contro la P.A. è di poco superiore all'uno per mille del totale dei delitti consumati in Italia, e, aspetto forse ancor più interessante, si registra uno di questi delitti ogni mille dipendenti pubblici.

Senza voler prestare il fianco a eventuali, facili rilievi di sottorappresentazione del problema, è inevitabile acquisire questa risultanza come un elemento di riflessione che non può essere trascurato in tema di "morfologia della corruzione".

In particolare, in questa prima rappresentazione del fenomeno emergono due aspetti di particolare interesse:

- il picco registrato nel numero delle denunce per l'anno 2006;
- una sostanziale stabilità, nelle rimanenti annualità, del numero dei delitti registrati e delle persone segnalate.

La successiva attività di analisi del dato di picco registrato nell'anno 2006, nel corso del quale si riscontra una rilevante variazione rispetto al dato delle altre annualità, ha consentito di individuarne la causa nell'emersione di un'importante serie di distorsioni nel corretto utilizzo di fondi comunitari e, comunque, di finanziamenti a valere su diverse linee nazionali di erogazione.

I dati che seguono, infatti, limitati solo ad alcune delle condotte criminali di maggiore interesse tra quelle presentate nella precedente Tabella 3, evidenziano nitidamente l'andamento particolare seguito nel 2006 dalle condotte penalmente sanzionate dagli artt. 640 bis e 316 ter c.p., ossia la truffa e l'indebita percezione.

**Tabella 2 Reati consumati contro la Pubblica Amministrazione
classificati per tipologia**

	2004	2005	2006	2007	2008	I sem.2009
Corruzione	158	126	112	128	140	44
Concussione	138	115	80	130	135	58
Peculato	273	279	243	270	272	133
Abuso d'ufficio	1016	1051	935	1097	1.134	475
Truffa	824	893	2.725	778	737	336
Indebita percezione	462	598	858	393	334	99
<i>Fonte : ns. elaborazione su dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.</i>						

Nel corso del 2006, 3.583 reati segnalati contro la P.A. fanno riferimento a queste due sole ipotesi delittuose, con un aumento di 2.092 casi rispetto all'anno precedente nel corso del quale erano state registrate 1491 denunce per le due fattispecie. Tale variazione assoluta, come si può notare dalla Tabella 4 è praticamente identica a quella registrata in quella annualità per l'intero panel di reati contro la P.A. (passato dai 3.552 del 2005 ai 5.449 delitti registrati nel 2006).

Appare qui utile anche notare come queste due violazioni costituiscano, comunque, anche nei rimanenti anni, una parte estremamente rilevante sul totale di quelli registrati contro la P.A.:

- nel 2004, 1.276 sui 3.403 delitti totali registrati, il 38 % ;
- nel 2005, 1.491 sui 3.552, il 42 %;
- nel 2007, 1.171 sui 3.368, il 35 %,
- nel 2008, 1.071 sui 3.317, il 32%,
- nel I semestre del 2009, 435 sui 1372, il 31,7%.

Sono due violazioni che presentano una duplice valenza di tipo economico: si tratta di risorse, spesso ingenti, così sottratte al bene pubblico; sono, contestualmente, flussi finanziari deviati rispetto alla loro destinazione finale, e, quindi, al tentativo di arginare e avviare a riduzione il ritardo che tuttora caratterizza alcune aree del Paese.

Sono, evidentemente, delitti di indubbia gravità e rilevanza, caratterizzati, però, da una presenza molto sfumata del pubblico dipendente: non sono, infatti, "reati

propri”, dove l'autore deve rivestire una determinata qualifica o posizione. Più che un problema di etica, sembrerebbe, quindi, un tema da security aziendale, necessariamente focalizzata sulla tutela degli asset societari da violazioni, truffe e sottrazioni.

Attesa la rilevanza delle violazioni delle due fattispecie penali e la preminente destinazione di queste linee di finanziamento in particolare verso alcune aree del Paese, sembra utile procedere a una lettura del dato – almeno per l'anno 2006 interessato da questa rilevante emersione del fenomeno distorsivo – con un maggiore grado di analiticità, con l'obiettivo di verificare se esiste una coerente distribuzione territoriale della fenomenologia criminale in relazione alle Regioni ove insiste la maggiore densità di queste disponibilità finanziarie.

Tabella 3 Distorsioni nel corretto utilizzo di fondi comunitari e/o finanziamenti a valere su diverse linee nazionali di erogazione (artt. 316 ter e 640 bis c.p.). Reati consumati, per Regione, anno 2006

	Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche (ex art.640 bis)	Indebita percezione di erogazioni a danno dello stato (art. 316 ter cp)
ABRUZZO	25	7
BASILICATA	25	11
CALABRIA	86	46
CAMPANIA	109	27
EMILIA R.	56	24
FRIULI V.G.	30	52
LAZIO	34	16
LIGURIA	7	37
LOMBARDIA	426	44
MARCHE	85	16
MARCHE	16	2
MOLISE	418	126
PIEMONTE	135	58
PUGLIA	27	19
SARDEGNA	185	79
SICILIA	244	56
TOSCANA	110	84
TRENTINO A.A.	10	132
UMBRIA	697	7
V. D'AOSTA	25	15
VENETO	25	7

Fonte : ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

Preliminarmente, atteso il grado di dettaglio della Tabella 5, appare utile soffermarsi su un aspetto metodologico: è errato, nonostante sia una comune abitudine della stampa, e in generale dei mezzi di comunicazione di massa, ma a volte anche tra gli esperti, discutere di cambiamenti tra un anno e un altro, perché la particolare struttura temporale della criminalità rende del tutto sterile tale esercizio, in quanto è solo nel lungo periodo – misurabile almeno in decenni – che si stabilizzano i trend sociali e che si possono, dunque, apprezzare e misurare in modo metodologicamente consapevole, linee di tendenza, oscillazioni, picchi e cadute.

L'attenzione sul calcolo sintetico dei dati medi di periodo o degli indicatori per tipologia criminale, con l'obiettivo di rilevarne variazioni positive o negative da interpretare, può, così, portare in secondo piano aspetti di rilievo, quali quelli che emergono dalla Tabella 5, con il Veneto e l'Umbria al primo posto per le violazioni p. e p., rispettivamente, dagli artt. 640 bis e 316 ter cp.

Invero, l'analisi della distribuzione su base territoriale conduce a questo esito originale e probabilmente inatteso.

Analogamente, va evidenziata la frequenza rilevata per queste due violazioni nella regione Piemonte, che eguaglia la Lombardia – spesso citata come unica regione settentrionale tra quelle che presenterebbero la maggiore pervasività della particolare fenomenologia criminale – per le violazioni di cui all'art. 640 bis cp, mentre addirittura la supera per quelle di cui all'art. 316 ter cp.

Infine, dato ancor più singolare rispetto al quale una spiegazione potrà venire solo da un'eventuale lettura delle sentenze di condanna, le quattro Regioni dell'attuale "Obiettivo convergenza", principali destinatarie di fondi e finanziamenti pubblici di varia natura, non sono quelle che registrano – almeno per l'anno 2006 – il maggior numero di violazione dei due articoli di interesse: tenuto conto che le statistiche della delittuosità non vengono influenzate dalle norme del codice in tema di competenza e che, quindi, non registrano i successivi eventuali spostamenti della sede del procedimento, questi dati, è bene ripeterlo, tutti da approfondire, sembrano indicare come l'attività delle forze di polizia sia riuscita a intercettare, e a far emergere, un'attività illegale, di fatto predatoria rispetto a queste particolari risorse pubbliche, le cui centrali operative erano localizzate al di fuori delle aree destinarie di tali flussi finanziari.

La situazione che emerge sembrerebbe, quindi, porre in evidenza, almeno fino a questo momento dell'analisi, circostanze ben diverse da quelle continuamente riproposte circa la necessità di recuperare i 3 milioni di dipendenti pubblici ad un'idea di moralità che appare, invece, tutt'altro che smarrita.

Una risultanza analitica che può trovare un'ulteriore conferma indiretta nell'esiguo numero di denunce per il delitto di istigazione alla corruzione di cui all'art. 322 c.p.

Tabella 4 Istigazione alla corruzione - Totale dei reati consumati e delle persone denunciate

	2004	2005	2006	2007	2008	I sem. 2009
Reati registrati	173	167	184	195	184	107
Persone denunciate	184	184	216	225	284	125
<i>Fonte : ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.</i>						

È una fattispecie nella quale il soggetto attivo può essere sia il privato quanto il pubblico ufficiale, nel momento in cui, l'uno o l'altro, propongono e/o agiscono per realizzare questo accordo illecito.

Il numero estremamente esiguo di denunce appare un evidente, chiaro, inequivocabile argomento a favore della complessiva integrità del "sistema P.A.": certo non funzionale ed efficiente come si desidererebbe, magari troppo costoso e poco attento ai reali bisogni del "cittadino-cliente", ma, purtroppo, vittima di un ridottissimo numero di pubblici dipendenti delinquenti – quali quelli che ritroviamo in tutte le categorie sociali e professionali – rispetto ai quali l'etica deve lasciare il posto al "tintinnio di manette".

Va qui, comunque, segnalato che tale dato sarebbe interpretabile, in modo speculare, quale testimonianza del ridotto numero di pubblici impiegati che rifuggono da tali condotte illecite e che, quindi, denunciano eventuali tentativi. In realtà confrontando questo dato con quello registrato per il delitto di corruzione, la scarsa propensione alla denuncia non sembra una tesi sostenibile, visto l'esiguo numero di delitti di corruzione e di concussione.

La lettura disaggregata su base regionale, che si propone di seguito, conferma, relativamente alle più importanti violazioni, la necessità di evitare facili semplificazioni che, poi, si risolvono esclusivamente in un titolo di giornale e nelle conseguenti smentite degli ignari e, magari, bravi amministratori.

Tabella 5 Principali reati contro la Pubblica amministrazione. Totale reati consumati, per regione. Periodo “2004 – I semestre 2009”.

	Delitti				
	Corruzione	Concussione	Abuso d'ufficio	Truffa	Indebita percezione
ABRUZZO	19	21	217	121	33
BASILICATA	8	7	199	193	36
CALABRIA	35	43	694	472	196
CAMPANIA	105	88	816	623	179
EMILIA R.	37	39	184	143	114
FRIULI V.G.	4	4	79	93	120
LAZIO	83	59	460	223	139
LIGURIA	21	16	81	61	128
LOMBARDIA	111	96	354	729	182
MARCHE	4	9	108	154	73
MOLISE	12	9	102	60	9
PIEMONTE	49	36	191	554	255
PUGLIA	51	72	540	575	328
SARDEGNA	5	5	180	131	61
SICILIA	63	81	878	853	261
TOSCANA	41	36	226	332	147
TRENTINO A.A.	5	5	47	151	161
UMBRIA	22	9	82	45	193
V. D'AOSTA	1	0	6	7	64
VENETO	32	27	264	773	65
TOTALE	708	662	5708	6293	2744

Fonte : ns. elaborazione su dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

La prima impressione è quella di una distribuzione del fenomeno, almeno per i reati esaminati, fortemente disomogenea, abitualmente definita a “macchia di leopardo”.

Emergono, comunque, alcuni aspetti interessanti: tra questi, i numeri di Valle d'Aosta, Basilicata, Molise, Sardegna, Friuli V.G., Trentino A.A. e Marche in tema di corruzione e concussione.

Sempre la Tabella 7, consente, poi, una prima lettura dell'impatto sul “sistema P.A.” di Calabria, Sicilia, Puglia e Campania, della criminalità organizzata di stampo mafioso che insiste in queste 4 Regioni.

Le frequenze rilevate per i delitti di corruzione e concussione sono, di fatto, stabili, mentre resta costante il “peso” di queste quattro Regioni sul dato

nazionale. Tra i due reati, vi è, invero, in queste Regioni una leggera prevalenza per quanto riguarda il delitto di concussione, diversamente da quanto si registra su scala nazionale: nel quinquennio in esame, infatti, si registrano in queste quattro Regioni 262 denunce sul totale nazionale di 598 segnalazioni.

Tale dato, però, non appare sufficiente a suffragare alcuna ipotesi, soprattutto in riferimento alla ricorrente affermazione circa la gestione da parte della criminalità organizzata anche del “mercato della corruzione”, con una conseguente accentuazione, in queste aree, del mimetismo tipico di questi reati.

Quanto al dato relativo alle denunce relative ai delitti p. e p. dagli artt. 640 bis e 316 ter c.p., riguardando un’area geografica prioritariamente interessata da fondi, misure e finanziamenti per lo sviluppo, si è già detto in precedenza commentando la Tabella 7: circa la metà di questi delitti trova il suo momento consumativo e più grave altrove, con i dati di picco, che si sono prima evidenziati, registrati in altre Regioni.

Da questa lettura dei dati, primo passo dell’analisi, vi è una prima risultanza: la priorità appare quella di intervenire su questa particolare manifestazione criminale che sottrae ingenti linee di finanziamento alla loro destinazione d’uso.

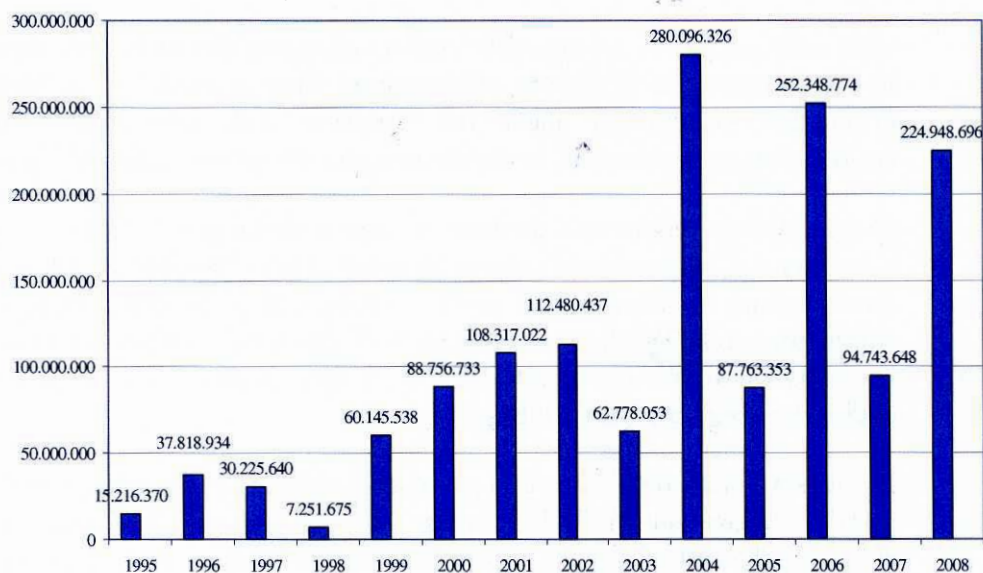
LE ANALISI PRESENTATE DAL PRESIDENTE E DAL PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI

Vi sono due momenti, in particolare, nei quali la Corte e le sue articolazioni regionali, attraverso i rispettivi Presidenti e Procuratori svolgono, alla presenza delle più alte cariche istituzionali, un’articolata ricognizione dello stato di salute del sistema P.A.: l’inaugurazione dell’anno giudiziario, a livello nazionale e presso le sedi regionali della Corte, e l’udienza in sede di Giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato. Attraverso la lettura delle Relazioni che vengono presentate si ottiene uno spaccato che fornisce un’analisi prospettica in tema di morfologia della corruzione.

Nel 2008 sono state 110 (68 nel 2007) le sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali di I e II grado su fatti di corruzione, con condanne per oltre 117 Meuro: anche qui sembra utile segnalare come, traguardando questo dato, estremamente rilevante rispetto a quello degli anni precedenti (nel 2007, ad esempio, furono 18,8 Meuro), attraverso la lente del numero oscuro, si può ottenere una proiezione del volume del “fatturato illecito” per questa fenomenologia criminale molto lontana da quelle abitualmente in circolazione.

Ipotesi dalle quali restano sideralmente distanti anche gli importi relativi a tutte le sentenze di I grado emesse negli ultimi 14 anni dalle articolazioni regionali della Corte.

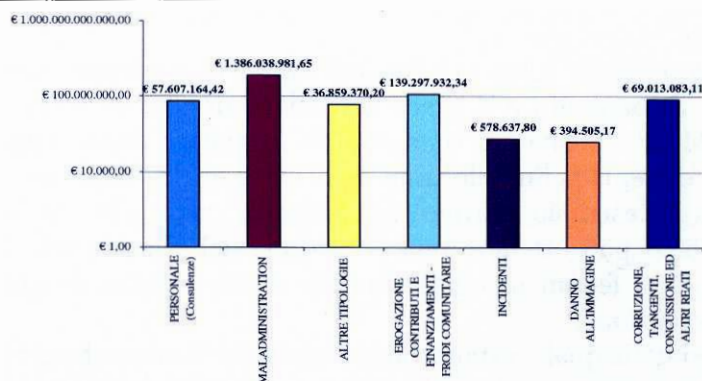
Figura 5 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti. Importi conseguenti a sentenze di condanna delle Sezioni giurisdizionali di I grado



Fonte: allegato IX alla Relazione scritta del Procuratore generale, cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, Adunanza dell'11 febbraio 2009.

La lettura degli esiti dell'attività giurisdizionale della Corte aggiunge ulteriori preziosi elementi informativi in tema di "ricostruzione" del fenomeno: lo spaccato relativo all'anno 2008 fornisce un primo, ulteriore riscontro circa le dimensioni effettive del "problema corruzione", che, seppure unito ad altri reati contro la P.A. pesa il 4% del totale degli importi delle citazioni in I grado.

Figura 6 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti. Importi delle citazioni in giudizio delle Procure regionali, per tipologia di evento dannoso. Anno 2008.



Fonte: allegato V alla Relazione scritta del Procuratore generale, cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, Adunanza dell'11 febbraio 2009.

Appare, invero, chiarissima l'importanza del dato relativo a quella che si è chiamata *maladministration*, nella quale sono state riunite tutte le voci che presuppongono situazioni di inadeguata efficienza: l'82% degli importi fa riferimento a questa macroarea che viene erroneamente confusa con quella alimentata da condotte illecite e infedeli dei pubblici dipendenti.

Infine, va segnalata una ulteriore conferma delle risultanze emerse dall'analisi delle statistiche del Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno relativamente all'incidenza delle condotte di cui agli artt. 316 ter e 640 bis del Codice penale a danno delle diverse linee di finanziamento a valere sui Fondi comunitari e sul bilancio nazionale: gli importi delle citazioni a giudizio per questi due profili sono pari, infatti, a più del doppio di quelle relative al basket dei rimanenti reati contro la P.A. (corruzione, tangenti, concussione, altri reati).

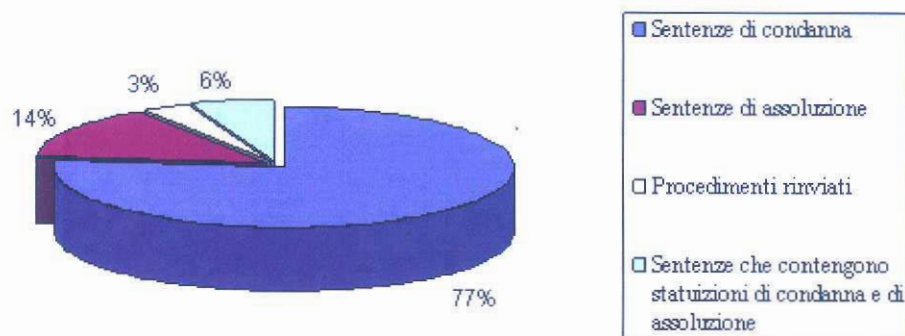
La disponibilità delle sentenze relative alla attività giurisdizionale della Corte dei Conti ha permesso di avviare un ulteriore, parallelo, percorso analitico, dedicato alla lettura di alcuni aspetti particolarmente significativi per meglio definire il "problema corruzione".

Grazie alle possibilità rese disponibili dal motore di ricerca di tale archivio, sono state estrapolate le sentenze di responsabilità emesse dal 2005 che contenevano la parola chiave "corruzione". Su questo primo panel di 292 procedimenti⁷¹, senza, quindi, nessuna pretesa di esaustività, è stata avviata l'analisi - i cui risultati sono riportati in Appendice - finalizzata a rilevare la distribuzione geografica della condotta esaminata dalle Sezioni Giurisdizionali di I grado, l'Amministrazione interessata e le eventuali condotte consumate in concorso formale con l'ipotesi corruttiva.

I 292 procedimenti presi in considerazione, 108 dei quali di competenza delle Sezioni di Appello, si sono conclusi con una sentenza di condanna in 240 occasioni, 17 delle quali contenenti anche statuizioni di assoluzione, con l'accertamento della responsabilità a carico di 539 convenuti sui 702 sottoposti a giudizio.

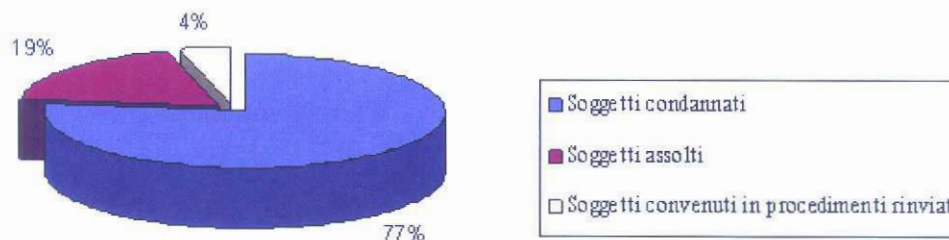
⁷¹ La metodologia seguita ha visto l'esecuzione del *download* delle sentenze il 10 giugno 2009: nella Banca dati della Corte dei Conti erano presenti 324 sentenze di interesse relative al periodo "2005-10 giugno 2009". La scelta è stata quella di analizzare solo quelle effettivamente emesse in relazione alla particolare forma di infedeltà insita nell'accordo corruttivo tra il privato e il pubblico dipendente: tale lettura ha rilasciato all'analisi un campione di 292 sentenze. Per completezza informativa e correttezza metodologica, va segnalato che l'analoga ricerca effettuata nel giorno di chiusura di questa Relazione evidenziava un risultato di 353 sentenze risultanti per il periodo "2005-2008", verosimilmente dovuto al progressivo successivo deposito di 63 provvedimenti rispetto alla data di estrazione.

Figura 7 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”.Esito dei procedimenti. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

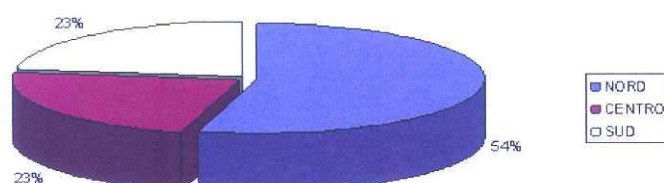
Figura 8 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”.Soggetti condannati e assolti. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

Di questi, è stato possibile rilevare la distribuzione geografica, che ha confermato le indicazioni già acquisite dalla lettura delle statistiche della delittuosità: la fenomenologia criminale di interesse attecchisce particolarmente in quelle aree dove si sono le maggiori opportunità criminali, per numero di transazioni pubbliche e per controvalore.

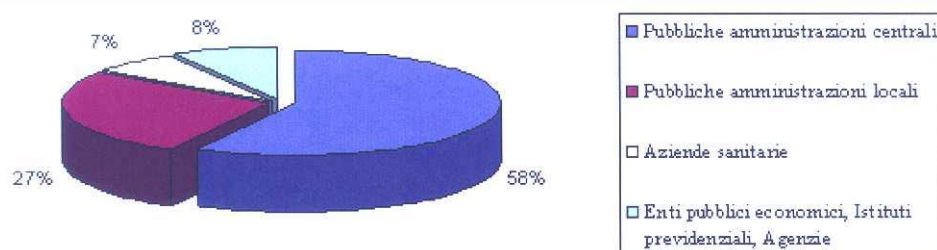
Figura 9 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Distribuzione geografica dei convenuti avanti alle Sezioni giurisdizionali di I grado. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

L'analisi dei dati ha, inoltre, consentito di individuare, sempre con riferimento ai 292 procedimenti presi in esame, le Amministrazioni di appartenenza del dipendente pubblico ritenuto protagonista del comportamento corruttivo preso in esame.

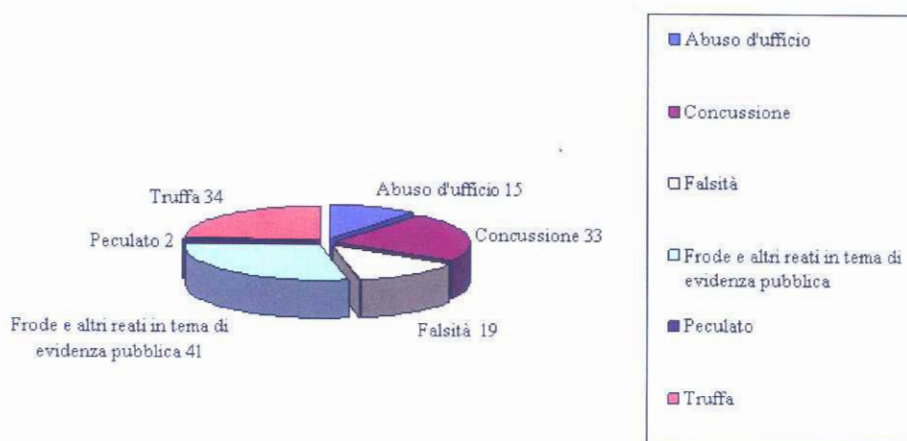
Figura 10 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Amministrazione interessata. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

Comportamenti corruttivi, come detto, che sono frequentemente accompagnati da altre condotte illecite che hanno facilitato o reso più difficile da scoprire la consumazione dell'ipotesi più grave determinata dall'infedeltà del dipendente pubblico.

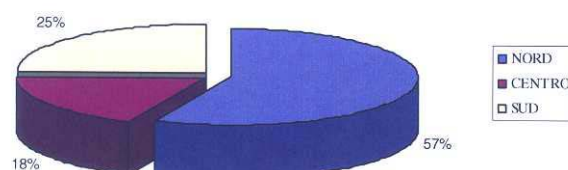
Figura 11 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Condotte illecite in concorso⁷² con l’ipotesi corruttiva. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



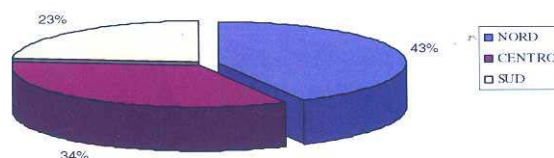
Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

Infine, è stato possibile rilevare ulteriori dati di interesse relativamente alle sentenze di I grado in relazione alla distribuzione geografica: come emerge, infatti, la prevalenza quantitativa dell’area settentrionale del Paese, già emersa con riguardo ai soggetti sottoposti a giudizio, non si riverbera negli importi delle condanne pecuniarie irrogate.

Figura 12 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Distribuzione geografica dei procedimenti di I grado e delle statuizioni pecuniarie. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



⁷² Art. 81 c.p. Concorso formale, reato continuato. E’ punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave aumentata fino al triplo chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge. Alla stessa pena soggiace chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno criminoso, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di legge.



Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE RICERCHE CONDOTTE DA ISTITUZIONI E ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI.

4.1 Il Corruption Perception Index (C.P.I.) 2008.

Di questo Indice di corruzione percepita, ed in particolare della metodologia su cui si basa, è già stata presentata una lettura analitica all'interno del I Rapporto presentato a Febbraio 2009 al quale si rinvia.

L'indice di Transparency è oggi, invero, così come le altre analisi e ricerche scientifiche prodotte da organismi, istituzioni e associazioni internazionali, un'utilissima bussola per individuare le criticità e le aree nelle quali è necessario investire maggior attenzioni ed energie.

Nel "sistema nazionale anticorruzione", che si va definendo dopo l'individuazione dell'Autorità nazionale anticorruzione prevista dalla Convenzione O.N.U., questi contributi valutativi non sono una *altera parte* o, addirittura, una controparte, ma una componente essenziale del processo di miglioramento che si è avviato. Il C.P.I. non è solo, infatti, una questione di punteggio, anche se è questo che poi finisce per essere enfatizzato dai *media*, che collocano i diversi Paesi all'interno di un simulacro di graduatoria.

La scelta fatta, dopo la presentazione del C.P.I. nel dicembre 2008, è stata, quindi, quella di andare oltre il dato statistico, accettando i naturali condizionamenti che discendono dalla percezione del fenomeno, per evitare che il prezioso contributo di Transparency⁷³ si risolva automaticamente in

⁷³ Gli *Highlights* del C.P.I. 2008 segnalano quattro aspetti di interesse: nell'Europa occidentale, l'aumento della consapevolezza del fenomeno e la rilevanza della

esiti estremamente riduttivi e penalizzanti rispetto agli obiettivi di conoscenza: vi è un rilevante interesse scientifico e, quindi, operativo, in particolare se l'Indice viene letto e utilizzato senza estrarlo dal contesto nel quale è stato definito e calcolato, tenuto che il meccanismo di calcolo su base triennale attenua i peggioramenti ma rende percepibili con minore immediatezza i progressi.

In una analoga prospettiva sono stati considerati gli altri contributi di Transparency tesi ad investigare e disegnare la relazione tra popolazione e corruzione. Tra questi, il *Bribe Payers Index*, l'Indice della propensione alla corruzione⁷⁴.

Tabella nr. 6 : Indice di Propensione alla Corruzione (B.P.I.). Anno 2008.

Nazione	BPI	Dati raccolti	Deviazion e Standard	Intervallo di confidenza 95%	
				Minimo	Massimo
Belgio	8.8	252	2.00	8.5	9.0
Canada	8.8	264	1.80	8.5	9.0
Paesi Bassi	8.7	255	1.98	8.4	8.9
Svizzera	8.7	256	1.98	8.4	8.9
Germania	8.6	513	2.14	8.4	8.8
Regno Unito	8.6	506	2.10	8.4	8.7
Giappone	8.6	316	2.11	8.3	8.8
Australia	8.5	240	2.23	8.2	8.7
Francia	8.1	462	2.48	7.9	8.3
Singapore	8.1	243	2.60	7.8	8.4
Stati Uniti	8.1	718	2.43	7.9	8.3
Spagna	7.9	355	2.49	7.6	8.1
Hong Kong	7.6	288	2.67	7.3	7.9
Sud Africa	7.5	177	2.78	7.1	8.0
Sud Corea	7.5	231	2.79	7.1	7.8
Taiwan	7.5	287	2.76	7.1	7.8
Italia	7.4	421	2.89	7.1	7.7

Fonte : Transparency International Bribe Payers Index 2008.

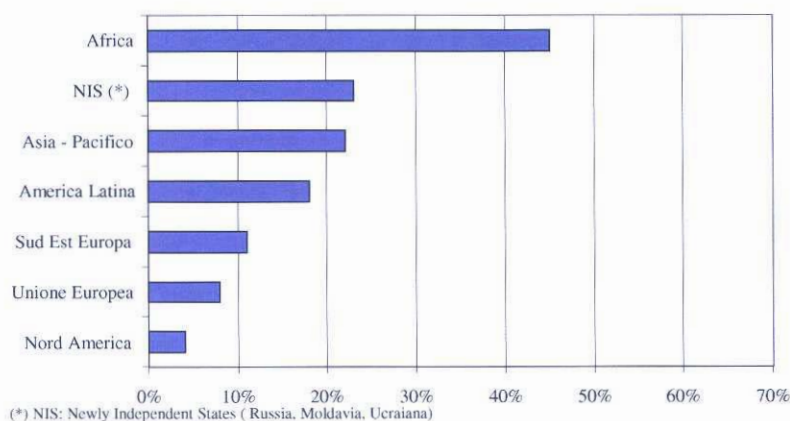
Anche qui, purtroppo, appare evidente come la percezione negativa dell'immagine del Paese, su cui ci si è diffusamente soffermati, continui a condizionare pesantemente tali giudizi, rispetto ai quali manca, però, la formalizzazione di una domanda centrale tesa a investigare quante volte negli ultimi dodici mesi si è ricevuta direttamente, o indirettamente notizia,

patologia criminale nel settore privato, emersa grazie a significative attività repressive che hanno permesso di focalizzare meglio l'attenzione sul lato dell'offerta di corruzione; in Italia, la rilevanza del fenomeno nel settore sanitario e la soppressione dell'Alto Commissario.

⁷⁴ L'indagine 2008 classifica 22 tra i Paesi più ricchi ed economicamente influenti a seconda della probabilità con cui le loro aziende si trovino implicate in episodi di corruzione all'estero. E' basata su due domande poste a 2.742 alti dirigenti d'azienda di 26 diverse nazioni, ai quali viene chiesto qual è la probabilità che aziende straniere con cui sono in affari prendano parte ad episodi di corruzione mentre operano nel loro paese.

della richiesta di una tangente da una delle imprese di quel dato paese. O, meglio, viene pubblicato il risultato in modo da non rendere possibile questa lettura analitica.

Grafico nr. 7 : Percentuale di persone che dichiarano di aver ricevuto la richiesta di una tangente per ottenere un servizio negli ultimi 12 mesi.



Fonte : Transparency International Global Corruption Barometer 2007.

Dal *Report* risulta, infatti, che tale quesito non è stato posto in Germania e in Italia⁷⁵.

Invero, tenuto conto che le risposte a un'analoga domanda, posta nell'indagine della Gallup presentata in questa Relazione, hanno evidenziato un netto differenziale tra la percezione del fenomeno e la realtà, l'Italia, con l'1,3% di risposte positive sul campione intervistato, sarebbe stata collocata nella fascia dei Paesi migliori (quella con una percentuale inferiore al 3% di risposte affermative alla domanda *"Ha pagato una tangente nell'anno passato per ricevere un servizio?"*).

4.2 Il Transparency in Reporting on Anti-Corruption (T.R.A.C.).

Si tratta di un progetto implementato per la prima volta quest'anno su scala mondiale da Transparency International: questa ricerca è utile per gli interessanti stimoli che propone con riferimento alle attività sviluppabili nel settore privato.

⁷⁵ La domanda è stata posta, ma i risultati non sono utilizzabili a causa di problemi intervenuti con il trattamento dei dati, per i seguenti Paesi: Colombia, Ecuador, Ghana, Guatemala, Norvegia, Polonia e Thailandia. Transparency International, Global Corruption Barometer, 2007.

Al centro della ricerca, infatti, vi sono 486 grandi aziende mondiali, 20 delle quali costituiscono il campione analizzato per l'Italia, valutate da Transparency in relazione all'ampiezza e alla qualità delle informazioni fornite riguardo alle politiche di prevenzione della corruzione e delle frodi e ai provvedimenti assunti.

La ricerca non valuta l'efficacia delle strategie e delle policy attuate dalle aziende prese in considerazione per prevenire e per individuare tempestivamente azioni illecite o distorsive della corretta operatività di imprese: la ricerca, quindi, non valuta i risultati raggiunti nella prevenzione della corruzione e delle frodi.

La capacità di rendere trasparenti tali attività e la comunicazione dei risultati conseguiti, attraverso la *total disclosure* di queste relazioni non-finanziarie, appaiono evidentemente come un elemento indefettibile delle migliori strategie aziendali nella materia: l'azienda informa perché c'è qualcosa da comunicare, che aggiunge valore.

L'indagine è stata condotta attraverso l'esame, lungo tre diverse prospettive di analisi⁷⁶, delle Relazioni annuali e dei documenti resi accessibili nei siti istituzionali delle aziende prese in considerazione in materia di codici etici e corporate governance.

Box 2: Transparency in Reporting on Anti-Corruption. Voci analitiche esaminate.

Strategia				
Un codice di condotta o una dichiarazione di principi che includa un riferimento all'anticorruzione	La partecipazione degli azionisti a iniziative con una componente volta a politiche anticorruzione	Una specifica politica aziendale anticorruzione	L'estensione di questa politica agli impiegati, ai partner d'affari e altri	
Politica				
Impegno nella politica anticorruzione	Proibizione di facilitazione dei pagamenti	Regolazione dello scambio inappropriato di regali da parte degli impiegati	Regolazione e trasparenza dei contributi politici	Impegno nel rendere trasparenti le attività di lobby
Sistemi di gestione				
Richiesta per i partner di affari di conformarsi alle regole anticorruzione della compagnia	Fare corsi agli impiegati e agli agenti e una chiara comunicazione della politica della compagnia, anche nella lingua del posto se necessario	Esistenza di un sistema di aiuto per gli impiegati che rendono informazioni utili al fine di smascherare casi di corruzione (<i>whistle-blowing</i>), includendo provvedimenti di non vittimizzazione	Esistenza di sistemi di revisione e verifica per monitorare i problemi legati alla corruzione, e procedure da applicare contro gli impiegati coinvolti, includendo la verifica esterna di questi sistemi	Reportistica circa i KPI (<i>Key Performance Indicator</i>), includendo il numero e la natura delle lamentele, il numero delle azioni disciplinari avanzate per corruzione, e la promozione di corsi di formazione legati alla prevenzione della corruzione

Fonte: *Transparency International*

L'attribuzione di un punto di merito ad ognuna delle voci esaminate ha consentito di pervenire ad una valutazione di sintesi, espressa attraverso la media dei punteggi attribuiti, e, quindi, ad un graduatoria.

⁷⁶ Ognuna delle quali con un peso diverso all'interno dell'indice: 20% per la Strategia, 30% per le Policy, 50% i Sistemi di gestione.

Tabella 7: Transparency in Reporting on Anti-Corruption. Media dei punti riportati dalle aziende nei diversi Paesi.

Stato	Numero aziende valutate	Punteggio
Canada	21	27
Stati Uniti	119	25
Svizzera	10	25
Olanda	20	24
Inghilterra	30	22
Spagna	11	19
Italia	20	18
MEDIA	486	17
Germania	40	16
Svezia	10	15
Francia	29	14
Corea del Sud	10	11
Hong Kong (PRC)	10	11
Giappone	32	10
Belgio	10	9
Cina	30	6
Taiwan	10	3
Russia	10	2

Fonte : Transparency International

Il punteggio conseguito dalle venti aziende italiane esaminate colloca il nostro Paese al di sopra della media del campione esaminato, con un risultato migliore rispetto a quello conseguito dalle Company di Stati solitamente considerati a minor rischio corruzione, quali, per rimanere in ambito europeo, Germania, Svezia, Francia, Belgio.

Un risultato positivo a cui ha probabilmente contribuito l'attuazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, nr. 231/2001, "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica", che ha introdotto la previsione dell'implementazione di uno standard etico all'interno delle Aziende, attraverso l'adozione di codici di condotta, l'istituzione dell'*internal audit*, la responsabilità dei dirigenti⁷⁷.

Analogamente, si nota nella ricerca di Transparency il diverso, e migliore, risultato ottenuto dalle aziende che hanno aderito al Global Compact,

⁷⁷ Gli strumenti della *risk analysis* e del *risk management*, e l'adozione di modelli di organizzazione idonei a prevenire il compimento delle condotte sanzionate dal d.lgs. 231/2001, oggi necessari alle aziende per evitare o ridurre l'applicazione delle sanzioni, stanno costituendo una traccia particolarmente utile nella stesura del Piano nazionale anticorruzione.

l'iniziativa per la promozione della cultura della cittadinanza d'impresa lanciata dalle Nazioni Unite⁷⁸.

Il X Principio⁷⁹, in particolare, richiede, non solo di evitare la corruzione in ogni sua forma, ma anche di sviluppare politiche incisive e concreti programmi anti-corruzione per contribuire a un'economia mondiale più trasparente.

Tra le 486 aziende esaminate, le 127 aderenti al Global Compact, pari al 26% del campione esaminato⁸⁰, conseguono un punteggio migliore in tutte e tre le aree di analisi utilizzate.

Tabella 8: Transparency in Reporting on Anti-Corruption. Punteggio relativo alle aziende firmatarie del GC e non firmatarie.

	Totale	Strategia	Politica	Sistemi di gestione
Firmatarie	20,4	5,3	6,2	8,9
Non Firmatarie	15,5	4,1	5,4	6

Fonte : Transparency International

4.3 Il Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27.

La ricerca è stata condotta nel corso del 2008 dalla Gallup⁸¹ su mandato dell'O.L.A.F.⁸².

⁷⁸ Tale strumento opera, come piattaforma di informazione, garantendo supporto e coordinamento alle aziende e alle organizzazioni che decidono di condividere, sostenere ed applicare un insieme di principi universali relativi a diritti umani, lavoro, ambiente e lotta alla corruzione, contribuendo così alla realizzazione di un'economia globale più inclusiva e più sostenibile.

⁷⁹ Annunciato il 24 giugno 2004, nel corso del *Global Compact Leaders Summit* tenutosi a New York.

⁸⁰ In Italia vi sono 171 organizzazioni che partecipano al Global Compact: di queste 108 sono imprese private, delle quali 63 sono di medie-piccole dimensioni. L'ultima iniziativa registrata prima della chiusura di questa Relazione è quella di una ventina di imprenditori vinicoli di Canelli che si sono avvicinati ai principi emanati dall'O.N.U. sulla cultura della cittadinanza d'impresa. La notizia è stata riportata da "La Stampa", 14 ottobre 2009.

⁸¹ La metodologia utilizzata dalla Gallup presenta alcune differenze con le altre indagini condotte in precedenza: il questionario è stato riprogettato, alle 23 domande proposte telefonicamente - fra il 26 e 30 giugno 2008 ad oltre 25.000 persone - si sono aggiunte alcuni incontri "one to one". È stata prevista, infine, una ponderazione statistica dei risultati per correggere le disparità socio-demografiche presenti nel campione originato casualmente.

⁸² La missione dell'O.L.A.F. è quella di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione Europea, combattere le frodi, la corruzione e qualunque altra attività irregolare, compresa la cattiva condotta all'interno delle istituzioni europee. A livello europeo, in

Il fenomeno delle frodi o di altre irregolarità che depauperano il bilancio comunitario è rilevante: nel corso del solo 2008 sono stati recuperati oltre 450 Meuro nell'ambito dei procedimenti O.L.A.F., di cui 150 Meuro provenienti da "casi chiusi" nel periodo⁸³.

Significativa appare anche la quota dei recuperi finanziari dopo l'emersione dei casi di frode o irregolarità, un dato tendenzialmente destinato ad aumentare dopo il Reg. CE 1290/2005, che, all'articolo 32, ha introdotto l'obbligo del recupero delle somme indebitamente erogate entro il termine di otto anni dal primo verbale amministrativo, pena la sanzione della imputazione sul bilancio dello Stato interessato del 50% delle conseguenze finanziarie del mancato recupero.

La ricerca approfondisce gli atteggiamenti e le percezioni dei cittadini dell'U.E. circa i reati di frode e corruzione, con una particolare attenzione dedicata al ruolo dell'O.L.A.F. e delle istituzioni comunitarie impegnate nella tutela dell'integrità finanziaria dell'Unione Europea.

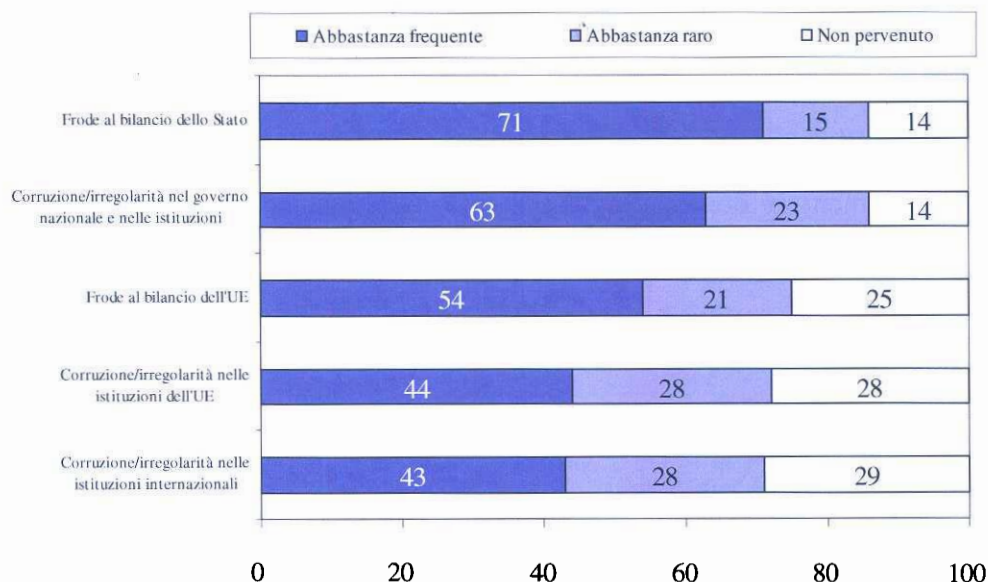
Analogo interesse è stato posto sulle variabili socio demografiche del campione, originato casualmente, quali, in particolare, genere, età, livello di istruzione, provenienza, occupazione lavorativa attuale: il genere maschile, le persone più anziane e quelle meglio istituite hanno presentato i più elevati tassi di fiducia nella capacità istituzionale, nazionale e comunitaria, di fare fronte al problema.

Appare, inoltre, un netto divario tra la percezione del problema nazionale e quella relativa alla sua dimensione comunitaria, verosimilmente addebitabile: a una minore conoscenza del sistema dei fondi europei; a una ridotta presenza sui media delle informazioni relative a illeciti, irregolarità e frodi comunitarie; alla difficoltà informativa che vi è nel trattare alcune linee di finanziamento europee che vengono gestite a livello nazionale.

particolare, l'O.L.A.F. concorre ad un migliore coordinamento delle azioni e delle risorse, nonché ad un'ottimale utilizzazione dei dati operativi, giuridici e statistici. Obiettivo di questa strategia è garantire l'analisi dei rischi in materia di lotta alle attività illecite ed adattare le politiche di contrasto all'evoluzione costante dei mezzi e dei sistemi utilizzati dalla criminalità, svolgendo in tal modo una sostanziale attività di prevenzione.

⁸³ Cfr. O.L.A.F., Relazione annuale 2009, consultabile all'indirizzo www.ec.europa.eu/olaf.

Grafico 8: Percezione dei cittadini UE27. Rischio di fenomeni distorsivi al bilancio nazionale e comunitario.



Fonte : OLAF, Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU27.

Un altro elemento di conoscenza apportato dalla ricerca investe la capacità di *detecting* e di repressione delle frodi e delle altre irregolarità al bilancio nazionale e comunitario. Il sistema italiano viene percepito come capace di cooperazione con le autorità antifrode europee.

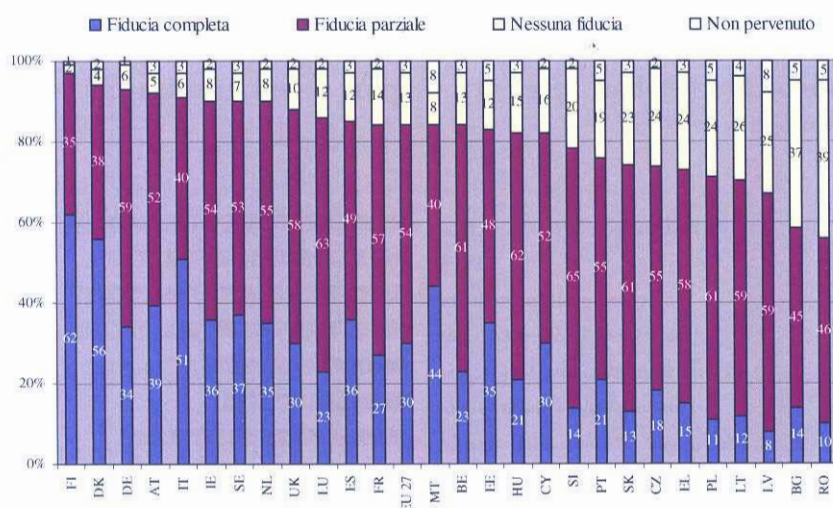
Grafico 9: Percezione dei cittadini UE27. Livello di cooperazione tra autorità nazionali e le istituzioni europee antifrode.



Fonte : OLAF, Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU27.

Una fiducia nel sistema repressivo, che viene confermata dalla lettura degli esiti di un altro profilo esaminato dalla ricerca, quello della fiducia per le Istituzioni antifrode nazionali.

Grafico 10: Percezione dei cittadini UE27. Fiducia nelle Autorità Nazionali anti-frode.



Fonte : OLAF, *Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU27*.

Anche qui la percezione della funzionalità del sistema repressivo italiano permane su un livello molto elevato, che colloca il Paese, non solo ben al di sopra della media europea, ma, addirittura, ai primi posti di questa "graduatoria" con riferimento a quella parte del campione che manifesta una "fiducia totale".

Il Global Integrity Report 2008⁸⁴.

Il *Report* annuale di Global Integrity⁸⁵ è un utile strumento per la comprensione e il controllo dei meccanismi anticorruzione a livello nazionale, ed è l'esito di una metodologia di ricerca che è considerata una *best practice* dalla World Bank: il rapporto globale di integrità, infatti, mobilita una rete qualificata di ricercatori e di giornalisti nei diversi paesi per generare dati quantitativi e qualitativi sulla salute di un paese e sulla sua struttura anticorruzione all'interno di sei macro aree⁸⁶.

⁸⁴ Il Rapporto è consultabile all'indirizzo www.report.globalintegrity.org/Italy/2008

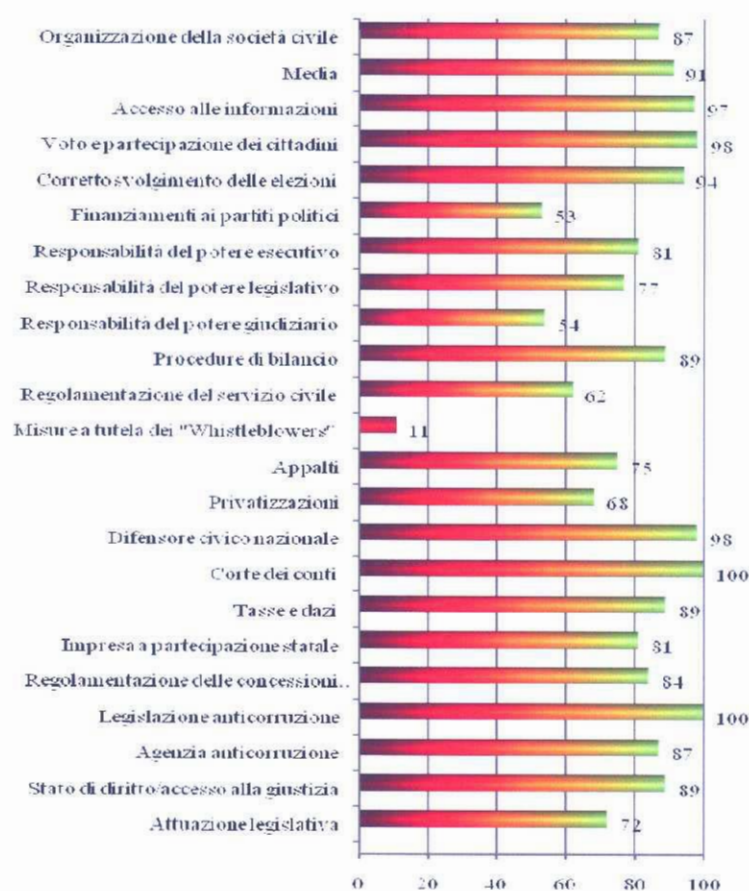
⁸⁵ E' una organizzazione indipendente e no-profit di Washington, nata nel 1999 come I Centro per l'integrità pubblica grazie ad un gruppo di giornalisti e ricercatori, con l'intento di valutare a livello globale gli indici e gli strumenti anticorruzione nei diversi Paesi.

⁸⁶ Sono: società civile, informazione pubblica e media; elezioni; responsabilità di governo; amministrazione e servizio civile; supervisione e regolazione; anticorruzione e ruolo

La ricerca e gli indicatori di integrità non misurano la corruzione, bensì l'esistenza e l'efficacia di misure, azioni, soluzioni tese a contrastarla, e, perciò, un ottimo risultato quanto all'esistenza di un eccellente sistema di integrità non equivale a bassi livelli di corruzione.

Il Report, particolarmente analitico, consente però di individuare con immediatezza le aree in cui appare necessario intervenire e quelle nelle quali, invece, la situazione è ampiamente sotto controllo.

Grafico 11: Global Integrity Report 2008. Indicatori di integrità nazionali.



Fonte : *Peer-Reviewed Country Report, Italy, 2008.*

Il risultato finale di 79 su 100, subito dopo il Canada che ha raggiunto 80 su 100 e prima della Francia che nell'ultimo *assessment* del 2007 ha conseguito 78 su 100, colloca l'Italia al confine della fascia nella quale sono

delle leggi. Ogni valutazione contiene due elementi centrali: un taccuino di Reporter qualitativo ed i segnapunti quantitativi degli indicatori di integrità che valutano l'esistenza, l'efficacia e l'accesso dei meccanismi anticorruzione attraverso più di 300 indicatori perseguibili.

censiti i Paesi che presentano un impegno “*strong*” riguardo al tema dell’integrità e dell’anticorruzione.

Tra le materie ove viene rilevato un impegno “*very strong*” dell’Italia e che, per questo, hanno contribuito al conseguimento di questo positivo giudizio sul nostro Paese, vi sono l’integrità del sistema elettorale, la libertà di stampa e la possibilità di accesso alle informazioni, il sistema di regolazione attraverso il sistema delle Autorità e Agenzie, il sistema di leggi penali per il contrasto alla corruzione.

Viene, invece, indicata la necessità di intervenire su:

1. *Judicial Accountability* (voce III-3: *very weak*),
2. *whistleblowing* (voce IV-2: *very weak*),
3. appalti pubblici (voce IV-3: *moderate*),
4. funzionalità della PA (categoria IV: *very weak*),
5. finanziamento politico (voce II-3: *very weak*),
6. gestione delle aziende pubbliche (voce V-4: *moderate*),
7. *Law Enforcement* in materia di anticorruzione (voce VI-4: *moderate*).

PAGINA BIANCA

APPENDICE

PAGINA BIANCA

INDICE DEGLI ALLEGATI

All. 1 Cronologia delle attività svolte negli ultimi 12 mesi

Pag. I

Statistiche della delittuosità relative al periodo “2004 – I semestre 2009”.
Totale delitti contro la P.A., consumati in Italia, per Regione.

All. 2	Anno 2004	V
All. 3	Anno 2005	XIII
All. 4	Anno 2006	XX
All. 5	Anno 2007	XXVII
All. 6	Anno 2008	XXXV
All. 7	I semestre 2009	XLII

Statistiche della delittuosità relative al periodo “2004 – I semestre 2009”.
Totale persone denunciate per reati contro la P.A.,
consumati in Italia, per Regione, per genere.

All. 8	Anno 2004	XLVIII
All. 9	Anno 2005	LVI
All. 10	Anno 2006	LXIV
All. 11	Anno 2007	LXXII
All. 12	Anno 2008	LXXX
All. 13	I semestre 2009	LXXXVIII

Statistiche della criminalità (*fonte ISTAT*) relative al periodo “2004 – 2006”,
per alcune tipologie di reato contro la P.A., consumati in Italia, per genere.

All. 14	Persone per le quali è stata esercitata l'azione penale	XCXV
All. 15	Persone condannate	XCXI

Dati info operativi raccolti dall'Ufficio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
ripartiti per area geografica, pubblica amministrazione interessata
e condotta di specifico interesse operativo

All. 16 Denunce, esposti e segnalazioni pervenute	XCVII
All. 17 Articoli tratti dalla stampa quotidiana	XCVIII
All. 18 Lanci delle agenzie di informazione	XCIX

Analisi delle sentenze emesse dalla magistratura contabile
Periodo "2005 - I semestre 2009"

All. 19 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti. Importi delle citazioni in giudizio delle Procure regionali, per tipologia di evento dannoso	CVII
All. 20 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti. Tipologia degli eventi dannosi emersi dalle motivazioni delle sentenze di I grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali	CVIII
All. 21 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti. Importi conseguenti a sentenze di condanna delle sezioni giurisdizionali di I grado	CIX
All. 22 Per Esito del procedimento, inerenti il delitto di corruzione	CX
All. 23 Per Tipologia di condotta, inerenti il delitto di corruzione	CXI
All. 24 Per Amministrazione interessata, inerenti il delitto di corruzione	CXII

Allegato 1**OGGETTO:** Cronologia delle attività svolte negli ultimi 12 mesi.

PERIODO	LUOGO	EVENTI
OTTOBRE	ROMA	Presentazione del SA@T da parte del Presidente del Consiglio e del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione
	ROMA	<i>On site visit</i> della delegazione del GRECO per la I e la II valutazione dell'Italia
NOVEMBRE	ROMA	Incontro con il Prof.re Antonio Maria Costa, Direttore Generale dell'ufficio Nazioni Unite di Vienna
	ROMA	Incontro con Wu Yeimin, Capo Dipartimento per la lotta contro la corruzione della Repubblica Popolare Cinese
DICEMBRE	ROMA	Organizzazione del convegno " <i>Corruzione. Anche il tuo NO conta</i> ", in occasione della giornata mondiale contro la corruzione
	PARIGI	Partecipazione al 40° <i>Plenary meeting</i> del GRECO
	VIENNA	Partecipazione alla 3a Conferenza degli Stati parte alla Convenzione ONU contro la corruzione
GENNAIO	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con la Fondazione per la diffusione della responsabilità sociale delle imprese
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con il Consiglio italiano per le scienze sociali
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con Politeia
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con l'Associazione Italiana Internal Auditors
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con Transparency International Italia
FEBBRAIO	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con la Corte dei Conti
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con il CNIPA
	ROMA	Presentazione al Consiglio dei Ministri del Primo Rapporto al Parlamento del SA@T
	STRASBURGO	Partecipazione al 41° <i>Plenary meeting</i> del GRECO

PERIODO	LUOGO	EVENTI
MARZO	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con il CNEL
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con Cittadinanzattiva
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con la 2a Università di Roma - Tor Vergata
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
	PARIGI	Partecipazione al <i>Working group on bribery in International business transaction</i> dell' OCSE
APRILE	ROMA	Organizzazione del concorso " <i>Lavoriamo insieme</i> " per la sezione " <i>Lotta alla corruzione</i> "
	ZAGABRIA	Presentazione, in <i>partnership</i> con il Ministero della Giustizia francese, di un progetto di gemellaggio per la cooperazione con il Ministero della Giustizia croato in materia di prevenzione e lotta alla corruzione
MAGGIO	ROMA	Primo incontro di collaborazione interistituzionale con il CNEL
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con lo United Nations Development Programme (UNDP) Bratislava regional centre
	STRASBURGO	Partecipazione al 42° <i>Plenary meeting</i> del GRECO
	ROMA	Al FORUM PA 2009 organizzazione di un corner dedicato ai temi della corruzione nello stand del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione
	ROMA	Organizzazione del convegno " <i>Conversando di... corruzione. Pubblici dipendenti infedeli o una PA che non sa tutelare il suo fair value?</i> "
	ROMA	Premiazione del concorso " <i>Lavoriamo insieme</i> " per la sezione " <i>Lotta alla corruzione</i> "
	ROMA	Incontro di studio con una delegazione del Ministero dell'Interno turco

PERIODO	LUOGO	EVENTI
GIUGNO	ROMA	Incontro di studio con una delegazione della Federazione russa
	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con la Scuola di specializzazione in Scienze Amministrative (SPISA) dell'Università di Bologna, il Dipartimento "Istituzioni e società" dell'Università di Perugia ed il Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) di Roma
	ROMA	Incontro di studio presso l'Ambasciata degli USA in Roma con il Consigliere Economico dell'Ambasciata e altri funzionari statunitensi
	PARIGI	Partecipazione al <i>Working group on bribery in International business transaction</i> dell'OCSE
	STRASBURGO	Partecipazione al 43° <i>Plenary meeting</i> del GRECO avente ad oggetto la valutazione dell'Italia
LUGLIO	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con il Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità
	L'AIA	Partecipazione alla riunione propedeutica all'avvio delle attività del progetto EPOC IV
	ROMA	Firma della Convenzione con Transparency International Italia per la realizzazione del progetto "Vedette civiche" (Whistleblowers Protection Project)
	ROMA	Firma della Convenzione con Cittadinanzattiva per la realizzazione del progetto "La trasparenza uccide la corruzione" nel settore dei servizi pubblici
SETTEMBRE	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con il Direktorat per le Iniziative AntiCorruzione del Montenegro (DACI)
OTTOBRE	ROMA	Firma del Protocollo d'intesa con l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
	STRASBURGO	Partecipazione al 44° <i>Plenary meeting</i> e al 10° anniversario del GRECO
	PARIGI	Partecipazione al <i>Working group on bribery in international business transaction</i> dell'OCSE

PERIODO	LUOGO	EVENTI
	PIACENZA	Partecipazione alla Tavola rotonda del Whistleblowers Protection Project, organizzato da Trasparency International Italia.
	TORINO	Firma del Protocollo d'intesa con l'ANCI e con Transparency International Italia per l'adozione e la diffusione dei "Patti d'integrità" nei comuni.

Allegato 2

OGGETTO: Totale delitti contro la P.A., consumati in Italia, per Regione.
Anno 2004.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Nr reati commessi
ABRUZZO	314	PECULATO	12
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	317	CONCUSSIONE	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	25
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	16

BASILICATA	314	PECULATO	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	8
	317	CONCUSSIONE	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	34
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	20

CALABRIA	314	PECULATO	17
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	10
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	15
	317	CONCUSSIONE	12
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	3
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	131
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11

	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	7
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	88

CAMPANIA	314	PECULATO	16
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	9
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	26
	317	CONCUSSIONE	11
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	8
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	31
	323	ABUSO DI UFFICIO	124
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	8
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	105

EMILIA R.	314	PECULATO	16
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	12
	317	CONCUSSIONE	3
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	25
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	11

FRIULI V.G.	314	PECULATO	13
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	24
	317	CONCUSSIONE	2

	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	21
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	12

LAZIO	314	PECULATO	31
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	42
	317	CONCUSSIONE	17
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	14
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	15
	323	ABUSO DI UFFICIO	84
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	40

LIGURIA	314	PECULATO	16
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	317	CONCUSSIONE	11
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	9
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	14
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	6
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1

	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	19

LOMBARDIA	314	PECULATO	24
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	31
	317	CONCUSSIONE	18
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	7
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	20
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	29
	323	ABUSO DI UFFICIO	73
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	21
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	81

MARCHE	314	PECULATO	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	34
	317	CONCUSSIONE	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	15
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	12

MOLISE	314	PECULATO	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	24
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2

	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	22

PIEMONTE	314	PECULATO	18
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	29
	317	CONCUSSIONE	8
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	18
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	29
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	16
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	24

PUGLIA	314	PECULATO	17
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	58
	317	CONCUSSIONE	14
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	15
	323	ABUSO DI UFFICIO	118
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	9
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	8
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	90

SARDEGNA	314	PECULATO	5
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	7

	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	21
	317	CONCUSSIONE	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	41
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	47

SICILIA	314	PECULATO	37
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	5
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	70
	317	CONCUSSIONE	18
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	146
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	28
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	13
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	13
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	185

TOSCANA	314	PECULATO	15
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	29
	317	CONCUSSIONE	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	7
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	12
	323	ABUSO DI UFFICIO	51
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	7
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1

	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	18

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	2
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	20
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	7
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	6

UMBRIA	314	PECULATO	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	8
	317	CONCUSSIONE	1
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	11
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	6

VALLE D'AOSTA	314	PECULATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	2
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1

VENETO	314	PECULATO	15
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	22
	317	CONCUSSIONE	6
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2

	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	41
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	22

Allegato 3

OGGETTO: Totale delitti contro la P.A., consumati in Italia, per Regione.
Anno 2005.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Nr reati commessi
ABRUZZO	314	PECULATO	12
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	13
	317	CONCUSSIONE	6
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	35
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	21

BASILICATA	314	PECULATO	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	6
	317	CONCUSSIONE	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	25
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	5
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	45

CALABRIA	314	PECULATO	10
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	9
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	22
	317	CONCUSSIONE	8
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6

	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	134
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	8
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	9
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	90

CAMPANIA	314	PECULATO	17
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	10
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	80
	317	CONCUSSIONE	11
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	15
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	26
	323	ABUSO DI UFFICIO	131
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	6
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	7
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	122

EMILIA R.	314	PECULATO	14
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	17
	317	CONCUSSIONE	6
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	38
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	16

FRIULI V. G.	314	PECULATO	11
--------------	-----	----------	----

	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	29
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	18
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	8

LAZIO	314	PECULATO	23
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	21
	317	CONCUSSIONE	11
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	11
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	27
	323	ABUSO DI UFFICIO	73
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	16
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	53

LIGURIA	314	PECULATO	7
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	80
	317	CONCUSSIONE	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	18
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	11

LOMBARDIA	314	PECULATO	33
-----------	-----	----------	----

	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	26
	317	CONCUSSIONE	18
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	13
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	25
	323	ABUSO DI UFFICIO	59
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	18
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	93

MARCHE	314	PECULATO	11
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	18
	317	CONCUSSIONE	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	28
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	22

MOLISE	314	PECULATO	4
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	14
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1

	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	10

PIEMONTE	314	PECULATO	22
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	43
	317	CONCUSSIONE	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	7
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	7
	323	ABUSO DI UFFICIO	48
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	9
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	24

PUGLIA	314	PECULATO	16
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	8
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	80
	317	CONCUSSIONE	10
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	17
	323	ABUSO DI UFFICIO	105
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	13
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	121

SARDEGNA	314	PECULATO	5
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	14
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	50

	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	29

SICILIA	314	PECULATO	47
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	35
	317	CONCUSSIONE	17
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	9
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	159
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	24
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	15
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	10
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	163

TOSCANA	314	PECULATO	23
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	32
	317	CONCUSSIONE	9
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	16
	323	ABUSO DI UFFICIO	47
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	14
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	25

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	10
	317	CONCUSSIONE	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4

	323	ABUSO DI UFFICIO	7
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	14

UMBRIA	314	PECULATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	11
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	9
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	9

VALLE D'AOSTA	316 BIS	MALVERSIONE A DANNO DELLO STATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	53
	323	ABUSO DI UFFICIO	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	2

VENETO	314	PECULATO	16
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5
	317	CONCUSSIONE	8
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	7
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	52
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	15

Allegato 4

OGGETTO: Totale delitti contro la P.A., consumati in Italia, per Regione.
Anno 2006.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Nr reati commessi
ABRUZZO	314	PECULATO	8
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	7
	317	CONCUSSIONE	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	37
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	9
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	25

BASILICATA	314	PECULATO	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	11
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	24
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	25

CALABRIA	314	PECULATO	6
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	12
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	46
	317	CONCUSSIONE	7
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6

	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	124
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	6
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	9
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	86

CAMPANIA	314	PECULATO	16
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	27
	317	CONCUSSIONE	15
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	13
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	47
	323	ABUSO DI UFFICIO	101
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	14
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	109

EMILIA R.	314	PECULATO	14
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	24
	317	CONCUSSIONE	7
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	38
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	56

FRIULI V. G.	314	PECULATO	18
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	52
	317	CONCUSSIONE	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	8
	323	ABUSO DI UFFICIO	14
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	30

LAZIO	314	PECULATO	43
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	16
	317	CONCUSSIONE	8
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	7
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	80
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	13
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	34

LIGURIA	314	PECULATO	10
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	37
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	14
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	7
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	7

LOMBARDIA	314	PECULATO	20
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	44
	317	CONCUSSIONE	11
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	13
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	30
	323	ABUSO DI UFFICIO	53
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	17
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	426

MARCHE	314	PECULATO	7
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	16
	317	CONCUSSIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	20
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	10
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	85

MOLISE	314	PECULATO	2
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	5
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	2
	317	CONCUSSIONE	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	16
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	16

PIEMONTE	314	PECULATO	11
----------	-----	----------	----

	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	126
	317	CONCUSSIONE	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	33
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	418

PUGLIA	314	PECULATO	20
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	13
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	58
	317	CONCUSSIONE	7
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	7
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	17
	323	ABUSO DI UFFICIO	84
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	10
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	21
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	135

SARDEGNA	314	PECULATO	8
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	19
	317	CONCUSSIONE	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	22
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2

	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	27

SICILIA	314	PECULATO	23
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	79
	317	CONCUSSIONE	11
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	11
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	169
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	22
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	15
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	11
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	185

TOSCANA	314	PECULATO	9
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	56
	317	CONCUSSIONE	5
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	13
	323	ABUSO DI UFFICIO	32
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	5
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	244

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	5
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	84
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	12
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	110

UMBRIA	314	PECULATO	5
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	132
	317	CONCUSSIONE	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	15
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	10

VALLE D'AOSTA	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	7
	323	ABUSO DI UFFICIO	1
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1

VENETO	314	PECULATO	16
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	15
	317	CONCUSSIONE	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	8
	323	ABUSO DI UFFICIO	46
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	697

Allegato 5

OGGETTO: Totale delitti contro la P.A., consumati in Italia, per Regione.
Anno 2007.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Nr reati commessi
ABRUZZO	314	PECULATO	16
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	317	CONCUSSIONE	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	49
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	9
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	30

BASILICATA	314	PECULATO	7
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	317	CONCUSSIONE	1
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	55
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	60

CALABRIA	314	PECULATO	12
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	63

	317	CONCUSSIONE	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	130
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	10
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	10
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	98

CAMPANIA	314	PECULATO	30
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	20
	317	CONCUSSIONE	20
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	26
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	56
	323	ABUSO DI UFFICIO	165
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	24
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	12
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	11
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	115

EMILIA R.	314	PECULATO	11
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	30
	317	CONCUSSIONE	11
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	38
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	34

FRIULI V. G.	314	PECULATO	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5
	317	CONCUSSIONE	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	8
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	28

LAZIO	314	PECULATO	25
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	6
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	13
	317	CONCUSSIONE	8
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	7
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	23
	323	ABUSO DI UFFICIO	96
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	18
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	38

LIGURIA	314	PECULATO	7
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	317	CONCUSSIONE	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	15
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	13

LOMBARDIA	314	PECULATO	17
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	42
	317	CONCUSSIONE	24
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	15
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	30
	323	ABUSO DI UFFICIO	71
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	19
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	10
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	57

MARCHE	314	PECULATO	6
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	317	CONCUSSIONE	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	22
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	6

MOLISE	314	PECULATO	2
	317	CONCUSSIONE	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	19
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	5

PIEMONTE	314	PECULATO	21
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	29
	317	CONCUSSIONE	7
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	27
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	49

PUGLIA	314	PECULATO	28
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	60
	317	CONCUSSIONE	18
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	10
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	103
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	13
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	9
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	13
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	76

SARDEGNA	314	PECULATO	6
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3

	323	ABUSO DI UFFICIO	30
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	10

SICILIA	314	PECULATO	33
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	9
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	51
	317	CONCUSSIONE	15
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	157
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	16
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	15
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	17
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	112

TOSCANA	314	PECULATO	18
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	8
	317	CONCUSSIONE	5
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	21
	323	ABUSO DI UFFICIO	36
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	18

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	14
	317	CONCUSSIONE	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	7
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	8

UMBRIA	314	PECULATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	34
	317	CONCUSSIONE	2
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	23
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	11

VALLE D'AOSTA	314	PECULATO	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	2

VENETO	314	PECULATO	14
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	12
	317	CONCUSSIONE	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	14
	323	ABUSO DI UFFICIO	45
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3

	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	8

Allegato 6

OGGETTO: Totale delitti contro la P.A., consumati in Italia, per Regione.
Anno 2008.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Nr reati commessi
ABRUZZO	314	PECULATO	9
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	317	CONCUSSIONE	5
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	49
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	19

BASILICATA	314	PECULATO	6
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	317	CONCUSSIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	39
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	36

CALABRIA	314	PECULATO	8
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	47
	317	CONCUSSIONE	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	126

	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	6
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	9
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	58

CAMPANIA	314	PECULATO	28
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	22
	317	CONCUSSIONE	25
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	14
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	75
	323	ABUSO DI UFFICIO	210
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	29
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	6
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	9
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	122

EMILIA R.	314	PECULATO	9
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	30
	317	CONCUSSIONE	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	11
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	15
	323	ABUSO DI UFFICIO	33
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	18

FRIULI V.G.	314	PECULATO	10
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	6
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	16

	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	10

LAZIO	314	PECULATO	26
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	35
	317	CONCUSSIONE	10
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	18
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	25
	323	ABUSO DI UFFICIO	91
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	7
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	8
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	32

LIGURIA	314	PECULATO	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	317	CONCUSSIONE	3
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	13
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	7

LOMBARDIA	314	PECULATO	28
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	35
	317	CONCUSSIONE	19
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1

	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	11
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	32
	323	ABUSO DI UFFICIO	68
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	58

MARCHE	314	PECULATO	5
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	317	CONCUSSIONE	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	15
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	25

MOLISE	314	PECULATO	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	317	CONCUSSIONE	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	22
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	6

PIEMONTE	314	PECULATO	23
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	19

	317	CONCUSSIONE	7
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	9
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	12
	323	ABUSO DI UFFICIO	38
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	26

PUGLIA	314	PECULATO	22
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	9
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	54
	317	CONCUSSIONE	18
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	10
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	18
	323	ABUSO DI UFFICIO	90
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	8
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	13
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	106

SARDEGNA	314	PECULATO	8
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO, DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	317	CONCUSSIONE	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	22
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	11

SICILIA	314	PECULATO	32
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	22
	317	CONCUSSIONE	14
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	11
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	8
	323	ABUSO DI UFFICIO	175
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	17
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	21
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	154

TOSCANA	314	PECULATO	12
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	16
	317	CONCUSSIONE	7
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	22
	323	ABUSO DI UFFICIO	46
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	5
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	16

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	21
	317	CONCUSSIONE	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	10
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	12

UMBRIA	314	PECULATO	19
--------	-----	----------	----

	316	TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	6
	317		CONCUSSIONE	5
	319		CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	3
	320		CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322		ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323		ABUSO DI UFFICIO	17
	353		TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355		INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5
	356		FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640	BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	6

VALLE D'AOSTA	314		PECULATO	1
	316	TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	319		CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322		ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323		ABUSO DI UFFICIO	1
	353		TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	640	BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	2

VENETO	314		PECULATO	15
	316	BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316	TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5
	317		CONCUSSIONE	3
	318		CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3
	319		CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	3
	322		ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	11
	323		ABUSO DI UFFICIO	53
	353		TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	356		FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640	BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	13

Allegato 7

OGGETTO: Totale delitti contro la P.A., consumati in Italia, per Regione.
I semestre 2009.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Nr reati commessi
ABRUZZO	314	PECULATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	317	CONCUSSIONE	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	22
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	10

BASILICATA	314	PECULATO	1
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	6
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	22
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	7

CALABRIA	314	PECULATO	9
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3
	317	CONCUSSIONE	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	49
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	52

CAMPANIA	314	PECULATO	14
----------	-----	----------	----

	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	317	CONCUSSIONE	6
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	39
	323	ABUSO DI UFFICIO	85
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	7
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	50

EMILIA R.	314	PECULATO	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	317	CONCUSSIONE	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	7
	323	ABUSO DI UFFICIO	12
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	8

FRIULI V.G.	314	PECULATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	5

LAZIO	314	PECULATO	14
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	12
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	12
	317	CONCUSSIONE	5
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1

	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	10
	323	ABUSO DI UFFICIO	36
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	26

LIGURIA	314	PECULATO	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	7
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	4

LOMBARDIA	314	PECULATO	31
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	317	CONCUSSIONE	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	8
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	30
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	14

MARCHE	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	317	CONCUSSIONE	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	8
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	4

MOLISE	314	PECULATO	2
	317	CONCUSSIONE	2

	323	ABUSO DI UFFICIO	7
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	1

PIEMONTE	314	PECULATO	7
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	9
	317	CONCUSSIONE	6
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	16
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	13

PUGLIA	314	PECULATO	13
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	18
	317	CONCUSSIONE	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	8
	323	ABUSO DI UFFICIO	40
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	5
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	47

SARDEGNA	314	PECULATO	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	15
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1

	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	7
--	---------	---	---

SICILIA	314	PECULATO	16
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4
	317	CONCUSSIONE	6
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	72
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	5
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	54

TOSCANA	314	PECULATO	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	6
	317	CONCUSSIONE	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	10
	323	ABUSO DI UFFICIO	14
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	11

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	12
	317	CONCUSSIONE	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	1

UMBRIA	314	PECULATO	3
--------	-----	----------	---

	316	TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	2
	318		CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1
	319		CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1
	322		ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1
	323		ABUSO DI UFFICIO	7
	355		INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356		FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1
	640	BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	3

VALLE D'AOSTA	640	BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	1
---------------	-----	-----	---	---

VENETO	314		PECULATO	3
	316	BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1
	316	TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	6
	317		CONCUSSIONE	3
	319		CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2
	322		ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3
	323		ABUSO DI UFFICIO	27
	353		TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2
	355		INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1
	356		FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2
	640	BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	18

Allegato 8

OGGETTO: Totale persone denunciate per reati contro la P.A., consumati in Italia, per Regione, per genere.
Anno 2004.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Persone denunciate		
			M	F	Tot.
ABRUZZO	314	PECULATO	16	5	21
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1	1	2
	317	CONCUSSIONE	12	0	12
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4	0	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	0	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	59	4	63
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	21	2	23
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	25	4	29

BASILICATA	314	PECULATO	12	0	12
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	0	1	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	37	73	110
	317	CONCUSSIONE	7	1	8
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2	1	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	41	2	43
	323	ABUSO DI UFFICIO	110	8	118
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	10	1	11
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	10	3	13
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	88	22	110

CALABRIA	314	PECULATO	20	4	24
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	22	7	29
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	182	94	276
	317	CONCUSSIONE	20	0	20
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	6	0	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	52	3	55
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	0	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	373	42	415

	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	58	3	61
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	18	3	21
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	14	2	16
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	424	161	585

CAMPANIA	314	PECULATO	56	32	88
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	13	3	16
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	17	17	34
	317	CONCUSSIONE	23	1	24
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	24	1	25
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	4	0	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	31	1	32
	323	ABUSO DI UFFICIO	607	55	662
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	45	13	58
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	17	2	19
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	481	242	723

EMILIA R.	314	PECULATO	16	0	16
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	18	9	27
	317	CONCUSSIONE	6	0	6
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	1	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	31	12	43
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	0	1	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	7	1	8
	323	ABUSO DI UFFICIO	47	2	49
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	16	0	16
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	4	0	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5	1	6
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3	2	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	40	20	60

FRIULI V. G.	314	PECULATO	14	9	23
--------------	-----	----------	----	---	----

	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	1	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	14	11	25
	317	CONCUSSIONE	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	15	1	16
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9	2	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	67	14	81
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	12	2	14
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2	1	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	34	11	45

LAZIO	314	PECULATO	42	6	48
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	6	1	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	85	62	147
	317	CONCUSSIONE	25	4	29
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3	1	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	172	52	224
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	14	3	17
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	18	0	18
	323	ABUSO DI UFFICIO	136	17	153
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	24	3	27
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5	0	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	11	0	11
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	120	25	145

LIGURIA	314	PECULATO	65	12	77
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	17	8	25
	317	CONCUSSIONE	14	1	15
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	6	0	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	50	12	62
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	19	5	24
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4	0	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	106	20	126
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	16	2	18

	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	107	41	148
LOMBARDIA	314	PECULATO	32	7	39
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	4	0	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	1	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	29	9	38
	317	CONCUSSIONE	19	4	23
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	6	0	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	100	11	111
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1	0	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	28	6	34
	323	ABUSO DI UFFICIO	96	10	106
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	53	7	60
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	12	2	14
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	202	79	281
MARCHE	314	PECULATO	8	2	10
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	11	0	11
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	9	4	13
	317	CONCUSSIONE	2	0	2
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	0	4	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	10	2	12
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	0	4	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	0	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	35	3	38
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	27	4	31
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5	0	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	60	6	66
MOLISE	314	PECULATO	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	8	0	8
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	18	3	21

	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	71	5	76
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	2	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	14	1	15
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	55	15	70

PIEMONTE	314	PECULATO	16	3	19
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	4	0	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	0	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	9	15	24
	317	CONCUSSIONE	14	3	17
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	56	11	67
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	36	9	45
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	13	0	13
	323	ABUSO DI UFFICIO	39	4	43
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1	0	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	12	2	14
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	56	14	70

PUGLIA	314	PECULATO	21	0	21
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	3	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	4	2	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	187	94	281
	317	CONCUSSIONE	28	2	30
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	6	0	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	143	32	175
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	13	0	13
	323	ABUSO DI UFFICIO	176	14	190
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	24	2	26
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	5	1	6
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	8	0	8
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	18	5	23

	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	850	454	1304
--	---------	---	-----	-----	------

SARDEGNA	314	PECULATO	36	5	41
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	4	5
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	8	2	10
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	22	11	33
	317	CONCUSSIONE	12	0	12
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	61	13	74
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	10	5	15
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	0	1	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6	1	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	117	16	133

SICILIA	314	PECULATO	88	12	100
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	6	1	7
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	22	9	31
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	75	26	101
	317	CONCUSSIONE	34	1	35
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	4	3	7
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	28	3	31
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3	0	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9	1	10
	323	ABUSO DI UFFICIO	280	44	324
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	140	9	149
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	14	0	14
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	26	4	30
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	722	361	1083

TOSCANA	314	PECULATO	30	6	36
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	0	0
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	0	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	77	36	113
	317	CONCUSSIONE	12	1	13

	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	118	10	128
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	12	1	13
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	7	0	7
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	12	2	14
	323	ABUSO DI UFFICIO	104	14	118
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	47	3	50
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1	1	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	11	0	11
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	55	20	75

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	3	3	6
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	1	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	14	19	33
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	0	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	9	0	9
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	11	6	17

UMBRIA	314	PECULATO	3	1	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	7	1	8
	317	CONCUSSIONE	1	0	1
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	11	1	12
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	21	3	24
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	20	3	23

VALLE D'AOSTA	314	PECULATO	4	0	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2	1	3

VENETO	314	PECULATO	14	4	18
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	1	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	0	3

316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	24	16	40
317	CONCUSSIONE	11	1	12
319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	110	9	119
319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2	0	2
320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	21	1	22
322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	14	0	14
323	ABUSO DI UFFICIO	56	13	69
353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4	1	5
356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4	1	5
355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5	1	6
640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	34	10	44

Allegato 9

OGGETTO: Totale persone denunciate per reati contro la P.A., consumati in Italia, per Regione, per genere.
Anno 2005.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Persone denunciate		
			M	F	Tot.
ABRUZZO	314	PECULATO	22	0	22
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3	0	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	1	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	11	8	19
	317	CONCUSSIONE	13	0	13
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	10	2	12
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	0	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	34	2	36
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4	0	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	16	3	19
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	38	6	44

BASILICATA	314	PECULATO	9	4	13
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	34	4	38
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4	4	8
	317	CONCUSSIONE	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	8	1	9
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5	1	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	136	16	152
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	14	1	15
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1	0	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	105	40	145

CALABRIA	314	PECULATO	17	2	19
----------	-----	----------	----	---	----

	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	41	5	46
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	194	116	310
	317	CONCUSSIONE	24	1	25
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	1	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	71	7	78
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3	0	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	0	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	451	53	504
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	78	6	84
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	6	0	6
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	15	1	16
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	1049	296	1345

CAMPANIA	314	PECULATO	30	2	32
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	13	2	15
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	28	7	35
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	28	58	86
	317	CONCUSSIONE	41	4	45
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	30	4	34
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	65	1	66
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1	0	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	29	2	31
	323	ABUSO DI UFFICIO	260	19	279
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	28	6	34
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6	0	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	436	205	641

EMLIA R.	314	PECULATO	25	14	39
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3	0	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	0	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	10	10	20

	317	CONCUSSIONE	8	0	8
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	10	4	14
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	9	1	10
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9	2	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	64	12	76
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2	0	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	8	0	8
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	10	1	11
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	38	7	45

FRIULI V. G.	314	PECULATO	7	3	10
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	0	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	2	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	58	41	99
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	3	0	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	2	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	37	7	44
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	28	6	34
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2	1	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6	0	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	17	9	26

LAZIO	314	PECULATO	45	11	56
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	0	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	23	17	40
	317	CONCUSSIONE	10	0	10
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	5	0	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	69	10	79
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	5	1	6
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3	1	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	23	3	26
	323	ABUSO DI UFFICIO	229	26	255
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	89	8	97

	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2	0	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	18	4	22
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	148	55	203

LIGURIA	314	PECULATO	21	8	29
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	6	0	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	35	32	67
	317	CONCUSSIONE	10	2	12
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	10	7	17
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	0	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	21	4	25
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	23	6	29
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	2	4	6
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	62	15	77

LOMBARDIA	314	PECULATO	82	9	91
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	37	16	53
	317	CONCUSSIONE	20	4	24
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	4	0	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	54	25	79
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	26	0	26
	323	ABUSO DI UFFICIO	89	34	123
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	45	9	54
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	161	43	204

MARCHE	314	PECULATO	6	9	15
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	28	28	56
	317	CONCUSSIONE	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	9	0	9

	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	1	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	67	20	87
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	5	1	6
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3	0	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	0	1	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	45	17	62

MOLISE	314	PECULATO	8	0	8
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	0	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	0	3	3
	317	CONCUSSIONE	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	3	1	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	62	18	80
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2	1	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	29	10	39

PIEMONTE	314	PECULATO	29	1	30
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	1	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	61	21	82
	317	CONCUSSIONE	6	0	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	21	2	23
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4	2	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	46	7	53
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	14	2	16
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1	0	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3	0	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7	2	9
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	62	21	83

PUGLIA	314	PECULATO	82	13	95
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	1	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	14	4	18

	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	351	244	595
	317	CONCUSSIONE	26	4	30
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2	1	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	45	5	50
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	18	1	19
	323	ABUSO DI UFFICIO	311	31	342
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	80	6	86
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	3	0	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	7	0	7
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	16	2	18
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	621	433	1054

SARDEGNA	314	PECULATO	4	4	8
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	4	0	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	13	9	22
	317	CONCUSSIONE	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6	0	6
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	0	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	40	11	51
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	61	19	80
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4	2	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	187	33	220

SICILIA	314	PECULATO	140	18	158
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3	1	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	17	4	21
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	61	59	120
	317	CONCUSSIONE	31	4	35
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	20	0	20
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	33	4	37
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4	1	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	552	65	617
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	304	25	329
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	6	0	6
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	22	1	23

	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	12	2	14
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	1003	138	1141

TOSCANA	314	PECULATO	20	15	35
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	7	1	8
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	16	2	18
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	50	19	69
	317	CONCUSSIONE	22	0	22
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	24	3	27
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	6	0	6
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	21	4	25
	323	ABUSO DI UFFICIO	71	10	81
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	61	8	69
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	64	14	78

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	3	0	3
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	0	1	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	17	14	31
	317	CONCUSSIONE	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	9	0	9
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	2	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	3	1	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	23	17	40

UMBRIA	314	PECULATO	2	1	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5	4	9
	317	CONCUSSIONE	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	3	0	3
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	14	1	15
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3	0	3

	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	29	7	36
--	---------	---	----	---	----

VALLE D'AOSTA	314	PECULATO	10	4	14
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	41	54	95
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	6	1	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	1	1	2

VENETO	314	PECULATO	14	3	17
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	29	9	38
	317	CONCUSSIONE	14	4	18
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	37	3	40
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	9	0	9
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9	1	10
	323	ABUSO DI UFFICIO	62	6	68
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1	0	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7	0	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	54	23	77

Allegato 10

OGGETTO: Totale persone denunciate per reati contro la P.A., consumati in Italia,
per Regione, per genere.
Anno 2006.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Persone denunciate		
			M	F	Tot.
ABRUZZO	314	PECULATO	17	5	22
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	13	4	17
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5	3	8
	317	CONCUSSIONE	10	1	11
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	29	1	30
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	4	0	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5	0	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	139	29	168
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	72	10	82
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	26	7	33
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	155	224	379

BASILICATA	314	PECULATO	6	0	6
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	21	2	23
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	9	4	13
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	14	1	15
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4	0	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	113	13	126
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	6	1	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	133	81	214

CALABRIA	314	PECULATO	18	1	19
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	1	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	48	9	57
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	80	48	128
	317	CONCUSSIONE	19	0	19

	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2	1	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	34	3	37
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	5	3	8
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	11	0	11
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	7	0	7
	323	ABUSO DI UFFICIO	719	87	806
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11	5	16
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	13	0	13
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	25	1	26
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	972	310	1282

CAMPANIA	314	PECULATO	16	2	18
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	4	0	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	5	1	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	55	164	219
	317	CONCUSSIONE	33	2	35
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	45	31	76
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	294	27	321
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	4	0	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	54	1	55
	323	ABUSO DI UFFICIO	189	14	203
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	84	10	94
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	17	1	18
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	42	2	44
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	391	588	979

EMILIA R.	314	PECULATO	9	6	15
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	17	13	30
	317	CONCUSSIONE	9	2	11
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	19	2	21
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1	1	2
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9	0	9

	323	ABUSO DI UFFICIO	50	14	64
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	10	0	10
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	2	0	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	198	64	262

FRIULI V.G.	314	PECULATO	44	31	75
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	5	0	5
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	55	40	95
	317	CONCUSSIONE	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1	0	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	7	0	7
	323	ABUSO DI UFFICIO	79	13	92
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11	1	12
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	6	2	8
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	8	0	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	25	12	37

LAZIO	314	PECULATO	54	8	62
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	1	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	13	10	23
	317	CONCUSSIONE	11	1	12
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	1	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	257	34	291
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	12	1	13
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	6	4	10
	323	ABUSO DI UFFICIO	94	17	111
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	12	1	13
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	149	49	198

LIGURIA	314	PECULATO	15	2	17
---------	-----	----------	----	---	----

	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	0	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	47	38	85
	317	CONCUSSIONE	5	0	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	22	1	23
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	6	1	7
	323	ABUSO DI UFFICIO	28	10	38
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	9	2	11
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6	2	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	35	16	51

LOMBARDIA	314	PECULATO	26	5	31
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	1	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	55	45	100
	317	CONCUSSIONE	30	6	36
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	6	1	7
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	147	28	175
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1	0	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	22	3	25
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	30	4	34
	323	ABUSO DI UFFICIO	90	13	103
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	88	14	102
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	3	0	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5	2	7
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2	2	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	1301	679	1980

MARCHE	314	PECULATO	4	5	9
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	1	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	13	16	29
	317	CONCUSSIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	56	21	77
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	8	2	10
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3	2	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	74	38	112

MOLISE	314	PECULATO	4	0	4
--------	-----	----------	---	---	---

	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	4	4	8
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1	1	2
	317	CONCUSSIONE	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	7	1	8
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	29	1	30
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4	0	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5	0	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	65	14	79

PIEMONTE	314	PECULATO	17	2	19
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	3	5
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	1	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	98	74	172
	317	CONCUSSIONE	4	0	4
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5	0	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	10	1	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	59	17	76
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3	0	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	379	232	611

PUGLIA	314	PECULATO	33	4	37
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	0	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	28	7	35
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	98	64	162
	317	CONCUSSIONE	30	3	33
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	36	4	40
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	71	9	80
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1	0	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	42	4	46
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	19	2	21
	323	ABUSO DI UFFICIO	199	17	216
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	36	5	41

	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	12	0	12
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	635	325	960

SARDEGNA	314	PECULATO	34	6	40
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3	0	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	15	1	16
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	29	11	40
	317	CONCUSSIONE	4	0	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	15	3	18
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2	1	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	1	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	26	2	28
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	55	18	73
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	1	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	106	23	129

SICILIA	314	PECULATO	52	15	67
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3	0	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	17	5	22
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	176	143	319
	317	CONCUSSIONE	16	2	18
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	5	0	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	38	0	38
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5	0	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	502	91	593
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	278	28	306
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	5	0	5
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	20	0	20
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	18	0	18
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	1273	417	1690

TOSCANA	314	PECULATO	35	10	45
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	0	2

	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	10	1	11
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	216	143	359
	317	CONCUSSIONE	17	3	20
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	31	5	36
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	13	4	17
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	13	0	13
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	15	4	19
	323	ABUSO DI UFFICIO	60	13	73
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	131	7	138
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	3	1	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	1	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3	0	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	362	226	588

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	3	1	4
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	0	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	60	28	88
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	19	3	22
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5	1	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	12	4	16
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7	0	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	122	65	187

UMBRIA	314	PECULATO	5	3	8
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	92	38	130
	317	CONCUSSIONE	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5	2	7
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2	1	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	1	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	34	3	37
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1	1	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	77	59	136

VALLE D'AOSTA	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	2	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3	10	13

	323	ABUSO DI UFFICIO	2	5	7
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2	0	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	5	2	7

VENETO	314	PECULATO	17	8	25
	316 BIS	MALVERSIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	13	8	21
	317	CONCUSSIONE	12	2	14
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	12	2	14
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1	0	1
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3	0	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	8	1	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	61	14	75
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11	2	13
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2	0	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	852	401	1253

Allegato 11

OGGETTO: Totale persone denunciate per reati contro la P.A., consumati in Italia, per Regione, per genere.
Anno 2007.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Persone denunciate		
			M	F	Tot.
ABRUZZO	314	PECULATO	26	4	30
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	4	4	8
	317	CONCUSSIONE	9	3	12
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	16	0	16
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	107	15	122
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	69	14	83
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2	0	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	16	3	19
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	98	24	122

BASILICATA	314	PECULATO	12	2	14
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	1	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5	7	12
	317	CONCUSSIONE	4	0	4
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	6	2	8
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1	0	1
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	3	1	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	237	28	265
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1	0	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	14	0	14
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6	2	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	76	40	116

CALABRIA	314	PECULATO	26	5	31
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	0	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	17	2	19
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	72	18	90
	317	CONCUSSIONE	16	0	16
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	1	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	56	10	66
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	0	2	2
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3	0	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5	0	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	462	59	521
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	72	9	81
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1	0	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3	1	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	32	8	40
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	734	325	1059

CAMPANIA	314	PECULATO	114	12	126
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3	0	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	6	0	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	27	14	41
	317	CONCUSSIONE	50	1	51
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	7	1	8
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	105	8	113
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1	1	2
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	21	1	22
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	63	4	67
	323	ABUSO DI UFFICIO	473	47	520
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	110	17	127
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	3	0	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	17	1	18
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	241	159	400

EMILIA R.	314	PECULATO	16	3	19
-----------	-----	----------	----	---	----

	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	28	13	41
	317	CONCUSSIONE	22	1	23
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	7	0	7
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	2	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	30	22	52
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11	0	11
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	9	3	12
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	199	100	299
FRIULI V. G.	314	PECULATO	5	1	6
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	4	2	6
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	12	8	20
	317	CONCUSSIONE	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	3	0	3
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	6	1	7
	323	ABUSO DI UFFICIO	34	7	41
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3	0	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2	0	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	427	264	691
LAZIO	314	PECULATO	63	5	68
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	34	7	41
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	31	28	59
	317	CONCUSSIONE	15	0	15
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	0	1	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	22	3	25
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	1	1	2
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	21	2	23
	323	ABUSO DI UFFICIO	268	22	290
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	30	2	32
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	1	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	24	4	28

	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	108	27	135
--	---------	---	-----	----	-----

LIGURIA	314	PECULATO *	32	11	43
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	1	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	10	2	12
	317	CONCUSSIONE	4	0	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	5	0	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	1	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	74	15	89
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	15	0	15
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3	0	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	66	19	85

LOMBARDIA	314	PECULATO	35	2	37
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	11	2	13
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	1	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	58	22	80
	317	CONCUSSIONE	37	5	42
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	8	0	8
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	44	6	50
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	26	3	29
	323	ABUSO DI UFFICIO	89	18	107
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	28	2	30
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	3	0	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	11	2	13
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	95	26	121

MARCHE	314	PECULATO	3	3	6
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	1	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	0	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3	5	8
	317	CONCUSSIONE	7	0	7
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	6	0	6

	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1	1	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	35	5	40
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2	1	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	1	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5	1	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	35	18	53

MOLISE	314	PECULATO	16	2	18
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	317	CONCUSSIONE	4	1	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2	0	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	48	6	54
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	7	1	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	7	1	8

PIEMONTE	314	PECULATO	36	8	44
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	3	5
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	7	0	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	29	30	59
	317	CONCUSSIONE	32	1	33
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	61	8	69
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	6	2	8
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9	0	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	66	21	87
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4	0	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	16	22	38
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	111	20	131

PUGLIA	314	PECULATO	61	11	72
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	0	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	13	4	17
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	113	175	288

	317	CONCUSSIONE	91	9	100
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	2	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	36	18	54
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	63	10	73
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	14	1	15
	323	ABUSO DI UFFICIO	273	42	315
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	55	4	59
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1	0	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	8	0	8
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	17	6	23
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	465	226	691

SARDEGNA	314	PECULATO	34	3	37
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	7	0	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	16	4	20
	317	CONCUSSIONE	7	0	7
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	1	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	54	14	68
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	7	8
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2	4	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	73	8	81

SICILIA	314	PECULATO	36	9	45
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	1	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	13	3	16
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	73	13	86
	317	CONCUSSIONE	20	8	28
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	10	3	13
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	114	100	214
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5	1	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	420	112	532
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	117	29	146
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	3	1	4
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	15	1	16

	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	65	11	76
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	1351	643	1994

TOSCANA	314	PECULATO	22	5	27
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	0	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	60	32	92
	317	CONCUSSIONE	13	1	14
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	5	0	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	45	9	54
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	3	0	3
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	22	4	26
	323	ABUSO DI UFFICIO	93	12	105
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	34	0	34
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	8	5	13
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	16	6	22
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	81	50	131

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	5	1	6
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	11	24	35
	317	CONCUSSIONE	3	0	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	7	0	7
	323	ABUSO DI UFFICIO	16	3	19
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3	0	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	11	6	17

UMBRIA	314	PECULATO	6	1	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	41	20	61
	317	CONCUSSIONE	1	0	1
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	18	1	19
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	8	0	8
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	37	8	45
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	7	1	8

	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	88	21	109

VALLE D'AOSTA	314	PECULATO	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3	2	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	0	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	0	1	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	7	1	8

VENETO	314	PECULATO	16	4	20
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	0	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	8	2	10
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	8	7	15
	317	CONCUSSIONE	9	1	10
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	7	1	8
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	13	1	14
	323	ABUSO DI UFFICIO	41	6	47
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	134	19	153
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	131	91	222

Allegato 12

OGGETTO: Totale persone denunciate per reati contro la P.A., consumati in Italia, per Regione, per genere.
Anno 2008.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Persone denunciate		
			M	F	Tot.
ABRUZZO	314	PECULATO	21	5	26
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3	8	11
	317	CONCUSSIONE	6	1	7
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	6	0	6
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5	0	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	136	17	153
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	27	2	29
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5	4	9
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	177	52	229

BASILICATA	314	PECULATO	10	1	11
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	1	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	28	7	35
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	8	7	15
	317	CONCUSSIONE	3	2	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	100	20	120
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11	0	11
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2	0	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6	3	9
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	89	54	143

CALABRIA	314	PECULATO	37	6	43
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	25	5	30
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	49	23	72

	317	CONCUSSIONE	10	0	10
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	21	0	21
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	6	0	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	489	49	538
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	34	3	37
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	15	2	17
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	46	5	51
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	509	245	754

CAMPANIA	314	PECULATO	56	11	67
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	1	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	2	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	14	11	25
	317	CONCUSSIONE	68	8	76
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	13	2	15
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	69	5	74
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	3	0	3
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	6	0	6
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	86	5	91
	323	ABUSO DI UFFICIO	615	99	714
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	345	36	381
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	2	0	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7	1	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	300	164	464

EMILIA R.	314	PECULATO	11	3	14
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	22	12	34
	317	CONCUSSIONE	10	2	12
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	34	4	38
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	11	2	13
	323	ABUSO DI UFFICIO	34	12	46
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	9	0	9
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5	2	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	82	34	116

RIULI V. G.	314	PECULATO	7	1	8
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	10	0	10
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	10	2	12
	317	CONCUSSIONE	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4	0	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	0	1	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	28	4	32
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1	1	2
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	5	1	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	26	5	31

LAZIO	314	PECULATO	49	6	55
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	3	3	6
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	13	0	13
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	24	37	61
	317	CONCUSSIONE	19	0	19
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	69	16	85
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	13	1	14
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	8	2	10
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	32	3	35
	323	ABUSO DI UFFICIO	243	47	290
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	23	12	35
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	33	4	37
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	19	1	20
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	177	46	223

LIGURIA	314	PECULATO	7	2	9
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	1	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5	5	10
	317	CONCUSSIONE	6	0	6

	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	17	1	18
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	0	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	87	23	110
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11	1	12
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3	0	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	29	9	38

LOMBARDIA	314	PECULATO	35	7	42
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	2	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	39	29	68
	317	CONCUSSIONE	27	1	28
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	4	1	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	63	3	66
	319 TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	4	4	8
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	81	4	85
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	29	5	34
	323	ABUSO DI UFFICIO	102	11	113
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	80	6	86
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	2	0	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	13	2	15
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	332	147	479

MARCHE	314	PECULATO	8	7	15
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	0	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	0	1	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	8	8	16
	317	CONCUSSIONE	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4	0	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	1	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	48	16	64
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	21	1	22
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	81	21	102

MOLISE	314	PECULATO	2	2	4
--------	-----	----------	---	---	---

	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	7	1	8
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	317	CONCUSSIONE	4	0	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4	0	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	70	10	80
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	6	1	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	40	5	45

PIEMONTE	314	PECULATO	20	6	26
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	2	3
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	1	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	25	24	49
	317	CONCUSSIONE	6	2	8
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	22	7	29
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	14	1	15
	323	ABUSO DI UFFICIO	63	13	76
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	54	5	59
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3	0	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7	1	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	95	46	141

PUGLIA	314	PECULATO	35	6	41
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	16	6	22
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	163	294	457
	317	CONCUSSIONE	100	8	108
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	12	1	13
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	64	2	66
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	68	2	70
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	18	3	21
	323	ABUSO DI UFFICIO	232	34	266
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	21	5	26
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5	0	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	28	2	30

	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	468	223	691
--	---------	---	-----	-----	-----

SARDEGNA	314	PECULATO	15	2	17
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	1	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	5	0	5
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	2	2	4
	317	CONCUSSIONE	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	0	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	44	3	47
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	18	1	19
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3	0	3
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	17	0	17
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	53	7	60

SICILIA	314	PECULATO	73	12	85
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	23	1	24
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	88	11	99
	317	CONCUSSIONE	27	1	28
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	383	134	517
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	8	0	8
	323	ABUSO DI UFFICIO	346	61	407
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	275	18	293
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	5	0	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	68	9	77
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	527	156	683

TOSCANA	314	PECULATO	18	8	26
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	12	0	12
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	151	84	235
	317	CONCUSSIONE	7	2	9
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	44	4	48
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	23	1	24
	323	ABUSO DI UFFICIO	120	28	148

	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	27	12	39
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	6	1	7
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	6	1	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	46	13	59

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	8	0	8
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	0	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	31	15	46
	317	CONCUSSIONE	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	8	1	9
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	3	0	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	2	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	4	2	6
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4	1	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	17	9	26

UMBRIA	314	PECULATO	15	4	19
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	2	3	5
	317	CONCUSSIONE	12	1	13
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	63	7	70
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	7	0	7
	323	ABUSO DI UFFICIO	145	59	204
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	27	3	30
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3	2	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1	2	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	25	2	27

VALLE D'AOSTA	314	PECULATO	1	1	2
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3	2	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	2	1	3

	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	8	2	10
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	3	0	3

VENETO	314	PECULATO	29	4	33
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	1	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	11	7	18
	317	CONCUSSIONE	7	1	8
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	17	8	25
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	10	1	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	72	12	84
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	52	6	58
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	13	3	16
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	56	20	76

Allegato 13

OGGETTO: Totale persone denunciate per reati contro la P.A., consumati in Italia, per Regione, per genere.
I semestre 2009.

Regione	Articolo	Descrizione reato	Persone denunciate		
			M	F	Tot.
ABRUZZO	314	PECULATO	18	4	22
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	0	3	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	4	1	5
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	47	11	58
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11	2	13
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2	1	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	54	25	79

BASILICATA	314	PECULATO	2	0	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	5	0	5
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1	4	5
	317	CONCUSSIONE	7	0	7
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	2	0	2
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	100	17	117
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11	3	14
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	20	3	23

CALABRIA	314	PECULATO	30	1	31
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	2	1	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	14	6	20
	317	CONCUSSIONE	5	1	6
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	3	0	3

	323	ABUSO DI UFFICIO	116	15	131
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	5	0	5
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3	1	4
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7	0	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	204	52	256

CAMPANIA	314	PECULATO	63	9	72
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	0	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	17	35	52
	317	CONCUSSIONE	25	3	28
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	34	2	36
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	6	1	7
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	41	1	42
	323	ABUSO DI UFFICIO	258	34	292
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	22	0	22
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	7	0	7
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	243	570	813

EMILIA R.	314	PECULATO	4	2	6
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1	1	2
	317	CONCUSSIONE	10	3	13
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	28	6	34
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9	0	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	20	7	27
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	2	1	3
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1	0	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	0	1	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2	0	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	34	18	52

FRIULI V. G.	314	PECULATO	2	3	5
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1

	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5	0	5
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	1	0	1
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1	0	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	9	1	10

LAZIO	314	PECULATO	15	1	16
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	5	7	12
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	0	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	10	16	26
	317	CONCUSSIONE	5	1	6
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	1	0	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	11	0	11
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	9	2	11
	323	ABUSO DI UFFICIO	166	23	189
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1	0	1
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	2	0	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	77	11	88

LIGURIA	314	PECULATO	7	0	7
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	3	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	5	7	12
	317	CONCUSSIONE	1	0	1
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	12	0	12
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	4	0	4
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	0	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	41	8	49
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3	0	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	7	5	12

LOMBARDIA	314	PECULATO	67	11	78
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	7	3	10
	317	CONCUSSIONE	19	1	20

	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	27	8	35
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	2	3	5
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5	1	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	12	2	14
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	51	6	57
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2	0	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	3	0	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	5	0	5

MARCHE	314	PECULATO	5	0	5
	317	CONCUSSIONE	4	2	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	0	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	10	3	13
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4	3	7
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	8	0	8
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	20	5	25

MOLISE	314	PECULATO	3	0	3
	317	CONCUSSIONE	5	1	6
	323	ABUSO DI UFFICIO	13	3	16
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	11	2	13
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	0	1	1
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	10	2	12

PIEMONTE	314	PECULATO	26	4	30
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	1	0	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	10	5	15
	317	CONCUSSIONE	9	2	11
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	3	0	3
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	18	6	24
	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	0	1
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	5	0	5
	323	ABUSO DI UFFICIO	56	14	70
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	1	1	2

	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	11	0	11
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	29	7	36

PUGLIA	314	PECULATO	22	1	23
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	2	0	2
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	3	1	4
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	31	13	44
	317	CONCUSSIONE	31	4	35
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	2	0	2
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	25	2	27
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	14	2	16
	323	ABUSO DI UFFICIO	62	14	76
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	12	1	13
	354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	1	0	1
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	1	0	1
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	295	254	549

SARDEGNA	314	PECULATO	11	3	14
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	317	CONCUSSIONE	1	0	1
	323	ABUSO DI UFFICIO	22	17	39
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	4	3	7
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4	0	4
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	42	7	49

SICILIA	314	PECULATO	31	2	33
	316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	0	1	1
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	2	3
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	52	6	58
	317	CONCUSSIONE	16	0	16
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	5	1	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	17	0	17

	320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	1	2	3
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	1	3
	323	ABUSO DI UFFICIO	189	32	221
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	17	4	21
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	3	2	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	17	1	18
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	199	90	289

TOSCANA	314	PECULATO	18	3	21
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3	3	6
	317	CONCUSSIONE	5	0	5
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	0	1	1
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	20	2	22
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	6	3	9
	323	ABUSO DI UFFICIO	29	11	40
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	3	0	3
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	2	0	2
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2	0	2
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	20	7	27

TRENTINO ALTO ADIGE	314	PECULATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	8	9	17
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	2	0	2
	323	ABUSO DI UFFICIO	6	0	6
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	12	0	12

UMBRIA	314	PECULATO	2	5	7
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3	0	3
	318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	4	0	4
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	16	4	20
	323	ABUSO DI UFFICIO	55	19	74
	355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	4	1	5
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	4	1	5
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	2	4	6

VALLE D'AOSTA	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	37	14	51
------------------	---------	--	----	----	----

VENETO	314	PECULATO	19	21	40
	316 BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	1	0	1
	316 TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	3	5	8
	317	CONCUSSIONE	6	0	6
	319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	10	0	10
	322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	4	0	4
	323	ABUSO DI UFFICIO	17	2	19
	353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	7	0	7
	356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	2	1	3
	640 BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	32	12	44

Allegato 14

OGGETTO: Persone per le quali è stata esercitata l'azione penale per alcune tipologie di reato contro la P.A., per genere.
Anno 2004 – 2006.

Reati	2004			2005			2006		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
Corruzione	553	48	601	926	111	1037	631	84	715
Concussione	332	16	348	271	18	289	254	16	270
Istigazione alla Corruzione	18	3	21	0	2	2	20	5	25
Abuso d'Ufficio	2005	297	2302	2272	288	2560	1805	224	2029

Allegato 15

OGGETTO: Persone condannate per alcune tipologie di reato contro la P.A.,
per genere.
Anno 2004 – 2006.

Reati	2004			2005			2006		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
Corruzione	489	79	568	258	32	290	219	27	246
Concussione	107	6	113	125	5	130	105	6	111
Istigazione alla Corruzione	145	14	159	120	5	125	98	11	109
Abuso d'Ufficio	92	11	103	86	10	96	81	3	84

Allegato 16

OGGETTO: Dati info operativi raccolti dall'Ufficio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, ripartiti per area geografica, pubblica amministrazione interessata e condotta di specifico interesse operativo.
Denunce, esposti e segnalazioni pervenute.
Periodo 1 ottobre 2008 – 30 settembre 2009.

Regione	AMBIENTE	APPALTI	APPALTI, INFRASTRUTTURE	APPALTI, RIFIUTI	APPALTI, SANITA'	ASSENTEISMO	CONCORSI/ASSUNZIONI/CONSULENZE	DISPERSIONE DENARO PUBBLICO	EDILIZIA	FINANZIAMENTI E PRODOTTI NAZIONALI E UE	GIUSTIZIA	SANITA'	SCUOLA	SCUOLA/CONCORSI	SERVIZI PUBBLICI	SICUREZZA	TRIBUTI, ERARIO	UNIVERSITA'	UNIVERSITA'/CONCORSI	ALTRI SETTORI	TOTALE
Abruzzo	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	4
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Calabria	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	5
Campania	0	2	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	10
Emilia R.	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	3	9
Lazio	0	1	1	1	0	0	3	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	2	12
Liguria	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Lombardia	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3
Marche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2
Piemonte	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	4
Puglia	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	2	0	1	0	0	0	2	0	1	3	13
Sicilia	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	2	0	0	2	0	1	0	0	3	12
Toscana	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0	2	9
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veneto	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
NAZIONALE	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	7
Eestero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Totale	1	6	2	1	1	1	18	6	3	1	4	8	2	1	11	2	3	2	1	25	100

Allegato 17

OGGETTO: Dati info operativi raccolti dall'Ufficio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, ripartiti per area geografica, pubblica amministrazione interessata e condotta di specifico interesse operativo.
 Articoli tratti dalla stampa quotidiana.
 Periodo 1 gennaio – 30 settembre 2009.

Regione	AGRICOLTURA	AMBIENTE	APPALTI	APPALTI, AMBIENTE	APPALTI, INFRASTRUTTURE	APPALTI, RIFIUTI	APPALTI, SANITA'	ASSENTEISMO	CONCORSI/ASSUNZIONI/CONSULENZE	DISPERSIONE DENARO PUBBLICO	EDILIZIA	FALSI INVALIDI	FINANZIAMENTI E PRODOTTI NAZIONALI E UE	GIUSTIZIA	RIFIUTI	SANITA'	SCUOLA	SCUOLA/CONCORSI	SERVIZI PUBBLICI	SICUREZZA	TRIBUTI, ERARIO	UNIVERSITA'	UNIVERSITA'/CONCORSI	ALTRI SETTORI	TOTALE
Abruzzo	0	0	13	0	0	0	7	0	1	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	4	2	0	0	2	33
Basilicata	0	0	0	2	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7
Calabria	0	13	1	1	0	0	3	3	3	2	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	4	0	1	33
Campania	1	2	61	4	0	15	1	32	10	7	7	1	0	2	22	7	1	6	2	16	1	3	1	5	207
Emilia R.	0	12	7	2	1	1	2	3	8	0	2	1	2	3	5	34	0	0	9	0	9	2	11	2	116
Friuli V. G.	0	0	2	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	8
Lazio	1	5	35	4	2	1	42	1	14	6	20	0	2	5	5	25	3	0	2	4	21	8	1	14	221
Liguria	1	3	12	9	0	5	3	4	2	1	1	0	1	7	1	16	1	0	3	3	13	0	0	9	95
Lombardia	1	1	22	1	3	4	3	4	24	3	5	5	12	14	27	25	0	0	22	7	12	0	0	12	207
Marche	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	17
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Piemonte	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	13	1	0	1	0	0	0	3	6	0	0	0	30
Puglia	4	0	11	0	0	0	57	9	10	2	0	0	2	0	9	10	0	0	0	19	3	6	1	1	144
Sardegna	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Sicilia	0	0	34	0	5	0	7	6	12	3	0	0	2	1	2	3	0	0	1	4	3	1	0	22	106
Toscana	0	6	4	0	2	0	0	7	0	2	5	0	0	0	0	3	0	0	0	3	0	0	0	4	36
Trentino A. A.	0	0	5	0	7	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	16
Umbria	0	0	2	0	0	0	3	7	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	17
Valle d'Aosta	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veneto	8	2	7	0	0	0	0	2	0	2	0	0	2	0	4	4	0	0	0	1	3	0	0	0	35
NAZIONALE	0	1	4	0	1	0	0	0	13	7	1	6	13	2	0	7	1	0	1	2	3	2	1	99	164
Estero	0	0	8	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	12	25
Totale	16	46	244	23	25	27	128	82	104	40	42	13	54	37	75	141	6	6	42	68	76	27	15	188	1525

Allegato 18

OGGETTO: Dati info operativi raccolti dall'Ufficio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Lanci delle agenzie di informazione relativi ad illeciti contro la P.A.

Raccolta "GLOBALE".

Periodo 2007 – 30 settembre 2009.

ANNO 2007															
MESE	corruzione	concussione	tangenti	mazzette	corruzione AND tangenti	corruzione AND mazzette	corruzione AND appalti	corruzione AND sanità	corruzione AND ambiente	corruzione AND ll.pp.	corruzione AND crim. org.ta	corruzione AND ospedali	corruzione AND rifiuti	corruzione AND università	corruzione AND finanziamenti
1	853	96	160	47	298	76	187	60	88	13	10	25	17	29	53
2	771	96	217	50											
3	1123	173	297	94											
4	952	43	201	116	242	40	141	42	172	30	17	24	140	57	68
5	973	143	219	22											
6	848	76	191	43											
7	944	155	191	43	209	36	75	23	109	12	14	11	46	131	58
8	521	44	115	27											
9	1128	80	183	33											
10	1330	71	227	43	226	33	111	61	150	37	38	30	43	85	79
11	1134	122	241	39											
12	1453	166	166	29											
Tot	12030	1265	2408	586	975	185	514	186	519	92	79	90	246	302	258

ANNO 2008																
MESE	Corruzione	concussione	tangenti	mazzette	corruzione AND tangenti	corruzione AND mazzette	corruzione AND appalti	corruzione AND sanità	corruzione AND ambiente	corruzione AND ll.pp.	corruzione AND crim. org.ta	corruzione AND ospedali	corruzione AND rifiuti	corruzione AND università	corruzione AND finanziamenti	corruzione AND 488 OR fondi europei
1	1097	569	214	62	273	56	165	104	82	47	26	12	218	59	120	11
2	1357	291	314	49												
3	784	126	150	61												
4	591	99	226	21	210	74	247	55	155	26	64	34	184	53	60	21
5	920	431	278	101												
6	1646	380	166	81												
7	1524	254	806	145	217	53	114	137	71	20	36	15	40	55	61	29
8	549	48	212	30												
9	983	124	335	35												
10	1154	132	297	62	329	64	295	56	98	71	49	40	95	52	108	17
11	878	208	187	83												
12	1801	317	869	120												
Tot	12130	2979	4054	850	1029	247	821	352	406	164	175	101	537	219	349	78

1 GENNAIO / 30 SETTEMBRE 2009																
MESE	corruzione	concussione	tangenti	mazzette	corruzione AND tangenti	corruzione AND mazzette	corruzione AND appalti	corruzione AND sanità	corruzione AND ambiente	corruzione AND ll.pp.	corruzione AND crim. org.ta	corruzione AND ospedali	corruzione AND rifiuti	corruzione AND università	corruzione AND finanziamenti	corruzione AND 488 OR fondi europei
1	1384	237	302	71	328	70	288	82	99	58	48	32	141	67	86	5
2	1375	177	408	83												
3	924	209	226	33												
4	831	138	207	56	199	38	185	82	99	22	23	46	62	63	77	6
5	1195	198	162	37												
6	1091	126	292	89												
7	1243	201	303	81	227	31	259	133	109	37	44	28	71	30	80	27
8	690	84	211	27												
9	850	93	161	50												
Tot																

OGGETTO: Dati info operativi raccolti dall'ufficio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Lanci delle agenzie di informazione relativi ad illeciti contro la P.A.

Raccolta "CRONACA INTERNA".

Periodo 2007 – 30 settembre 2009.

ANNO 2007																
MESE	corruzione	concussione	tangenti	mazzette	corruzione AND tangenti	corruzione AND mazzette	corruzione AND appalti	corruzione AND sanità	corruzione AND ambiente	corruzione AND ll.pp.	corruzione AND crim. org.ta	corruzione AND ospedali	corruzione AND rifiuti	corruzione AND università	corruzione AND finanziamenti	corruzione AND 488 OR fondi europei
1	168	46	46	15	101	23	59	5	22	8	2	3	6	1	11	0
2	178	46	84	15												
3	265	80	100	25												
4	196	19	61	6	83	10	50	2	48	4	0	5	37	1	14	2
5	198	61	79	15												
6	183	32	57	12												
7	135	49	59	7	46	5	24	1	10	3	0	0	13	7	7	0
8	54	13	27	9												
9	178	43	41	6												
10	212	36	67	9	71	8	35	10	19	5	2	10	14	4	36	3
11	197	55	126	17												
12	174	72	55	10												
Tot	2138	552	802	146	301	46	168	18	99	20	4	18	70	13	68	5

ANNO 2008																
MESE	corruzione	concussione	tangenti	mazzette	corruzione AND tangenti	corruzione AND mazzette	corruzione AND appalti	corruzione AND sanità	corruzione AND ambiente	corruzione AND ll.pp.	corruzione AND crim. org.ta	corruzione AND ospedali	corruzione AND rifiuti	corruzione AND università	corruzione AND finanziamenti	corruzione AND 488 OR fondi europei
1	203	129	86	4	85	14	69	11	16	16	1	9	23	1	23	0
2	281	127	105	16												
3	128	72	71	15												
4	145	48	73	5	80	22	91	4	27	29	2	18	33	6	11	1
5	269	199	140	23												
6	219	52	46	29												
7	301	93	235	15	44	7	35	13	11	11	0	5	7	3	6	1
8	54	18	60	5												
9	129	23	142	6												
10	244	35	74	16	88	14	75	4	14	14	2	11	19	2	19	0
11	181	107	57	22												
12	320	83	244	18												
Tot	2474	986	1333	174	297	57	270	32	68	70	5	43	82	12	59	2

1 GENNAIO / 30 SETTEMBRE 2009																
MESE	corruzione	concussione	tangenti	mazzette	corruzione AND tangenti	corruzione AND mazzette	corruzione AND appalti	corruzione AND sanità	corruzione AND ambiente	corruzione AND ll.pp.	corruzione AND crim. org.ta	corruzione AND ospedali	corruzione AND rifiuti	corruzione AND università	corruzione AND finanziamenti	corruzione AND 488 OR fondi europei
1	215	54	85	19	107	19	89	4	24	10	3	7	31	1	7	0
2	286	69	165	20												
3	197	90	93	16												
4	154	43	62	15	69	8	84	9	16	12	2	24	18	1	14	0
5	179	89	55	7												
6	230	53	97	9												
7	213	81	114	17	79	13	75	2	8	10	2	9	12	1	18	0
8	206	38	60	3												
9	118	38	39	16												
ToT																

OGGETTO: Dati info operativi raccolti dall'ufficio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Lanci delle agenzie di informazione relativi alle tematiche di trasparenza, integrità ed efficienza nella P.A.

Raccolta "GLOBALE".

Periodo 2007 – 30 settembre 2009.

ANNO 2007												
MESE	integrità	trasparenza	etica	trasparenza AND integrità	trasparenza AND p.amm.ne	integrità AND etica	etica AND p.amm.ne	integrità AND p.amm.ne	trasparenza AND etica	fiducia AND corruzione	fiducia AND trasparenza	P.A. AND crim. Organizzata
1	83	1847	931	19	493	8	107	5	194	241	563	20
2	69	1716	733									
3	79	2127	883									
4	97	1578	718									
5	97	1936	804									
6	110	2011	661									
7	96	2742	715	20	469	7	99	9	245	293	696	42
8	95	1361	465									
9	96	2174	706									
10	149	2903	962									
11	133	2219	538									
12	134	1787	721									
Tot	1238	24401	8837	39	962	15	206	14	439	534	1259	62

ANNO 2008												
MESE	Integrità	trasparenza	etica	trasparenza AND integrità	trasparenza AND p.amm.ne	integrità AND etica	etica AND p.amm.ne	integrità AND p.amm.ne	trasparenza AND etica	fiducia AND corruzione	fiducia AND trasparenza	P.A. AND crim. Organizzata
1	140	2000	1026	8	168	17	33	3	74	162	371	37
2	170	2031	890									
3	167	1623	652									
4	65	1354	406	14	500	2	15	4	56	160	355	48
5	101	1342	610									
6	84	2246	631									
7	93	2303	528	12	307	8	16	1	35	154	258	8
8	467	848	350									
9	214	2144	597									
10	124	2398	959	18	502	15	32	1	139	158	473	24
11	104	2286	880									
12	108	2076	1180									
Tot	1837	22651	8709	52	1477	42	96	9	304	634	1457	117

1 GENNAIO / 30 SETTEMBRE 2009												
MESE	Integrità	trasparenza	etica	trasparenza AND integrità	trasparenza AND p.amm.ne	integrità AND etica	etica AND p.amm.ne	integrità AND p.amm.ne	trasparenza AND etica	fiducia AND corruzione	fiducia AND trasparenza	P.A. AND crim. Organizzata
1	72	2057	753	35	463	7	60	3	94	204	577	24
2	110	2454	880									
3	131	2104	1076									
4	96	2059	777	18	438	6	51	7	73	138	416	15
5	128	2301	935									
6	99	2413	713									
7	162	2807	1368	27	453	16	51	4	185	162	399	27
8	95	1029	540									
9	90	2234	1232									
Tot												

OGGETTO: Dati info operativi raccolti dall'ufficio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.
 Lanci delle agenzie di informazione relativi alle tematiche di trasparenza,
 integrità ed efficienza nella P.A.
 Raccolta "CRONACA INTERNA".
 Periodo 2007 – 30 settembre 2009.

ANNO 2007												
MESE	integrità	trasparenza	etica	trasparenza AND integrità	trasparenza AND p.amm.ne	integrità AND etica	etica AND p.amm.ne	integrità AND p.amm.ne	trasparenza AND etica	fiducia AND corruzione	fiducia AND trasparenza	P.A. AND crim. Organizzata
1	5	257	124	0	34	0	5	0	31	39	73	2
2	2	240	78									
3	2	312	133									
4	2	199	111									
5	2	208	109									
6	4	208	100									
7	3	264	91									
8	5	121	56									
9	6	294	123	2	45	1	15	2	27	30	65	5
10	8	327	128									
11	6	259	124									
12	10	251	90									
Tot	55	2940	1267	2	79	1	20	2	58	69	138	7

ANNO 2008												
MESE	integrità	trasparenza	etica	trasparenza AND integrità	trasparenza AND p.amm.ne	integrità AND etica	etica AND p.amm.ne	integrità AND p.amm.ne	trasparenza AND etica	fiducia AND corruzione	fiducia AND trasparenza	P.A. AND crim. Organizzata
1	7	295	176	1	27	3	8	1	10	21	35	6
2	5	281	95									
3	6	192	99									
4	5	205	73	1	39	0	2	0	8	33	48	3
5	4	252	137									
6	7	245	95									
7	10	256	58	1	36	1	3	1	9	12	17	2
8	10	92	48									
9	6	249	113									
10	8	292	119	0	33	0	1	0	14	21	35	3
11	3	251	146									
12	8	237	108									
Tot	79	2847	1267	3	135	4	14	2	41	87	135	14

1 GENNAIO / 30 SETTEMBRE 2009												
MESE	integrità	trasparenza	etica	trasparenza AND integrità	trasparenza AND p.amm.ne	integrità AND etica	etica AND p.amm.ne	integrità AND p.amm.ne	trasparenza AND etica	fiducia AND corruzione	fiducia AND trasparenza	P.A. AND crim. Organizzata
1	4	195	122	0	27	0	3	0	14	24	35	3
2	9	221	130									
3	4	212	119									
4	4	299	132	0	34	0	0	0	5	18	27	1
5	9	299	139									
6	7	260	85									
7	9	287	109	0	39	0	5	0	14	11	26	1
8	2	118	54									
9	5	205	145									
Tot												

Allegato 19**OGGETTO:** Attività giurisdizionale della Corte dei Conti.

Importi delle citazioni in giudizio delle Procure regionali, per tipologia di evento dannoso.

Anno 2008.

TIPOLOGIA DEI DANNI RISCONTRATI NELLE CITAZIONI IN GIUDIZIO ANNO 2008	IMPORTI DI RECUPERO DEL DANNO PRESENTI NELLE CITAZIONI	RAPPORTO PERCENTUALE TIPOLOGIA DANNO/TOTALE DELLE CITAZIONI
CONSULENZE esterne ed incarichi	€ 20.603.491,53	6,5
DANNO AL PATRIMONIO Uso indebito di mobili o immobili	€ 440.223.160,79	7,5
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE - OO.PP.	€ 831.104.677,25	7,6
OPERE INCOMPIUTE	€ 5.988.174,49	0,6
AMBIENTE	€ 292.627,06	0,5
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	€ 87.961.352,21	4,4
DERIVATI	€ 45.900,00	0,1
SOCIETA' PARTECIPATE DA ENTI LOCALI	€ 6.303.880,18	0,6
ART.30, COMMA 15 - LEX 289/2002	€ 19.888,00	0,2
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	€ 60.182.891,48	8,0
FRODI COMUNITARIE	€ 79.115.040,86	10,6
ESPROPRIAZIONE	€ 3.565.483,24	2,4
INCIDENTI	€ 578.637,80	5,5
PERSONALE	€ 37.003.672,89	16,2
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	€ 601.068,77	1,2
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	€ 10.245.284,72	8,5
DANNO ALL'IMMAGINE	€ 394.505,17	1,7
CORRUZIONE, TANGENTI, CONCUSSIONE ED ALTRI REATI	€ 69.013.083,11	8,6
ALTRE TIPOLOGIE	€ 36.546.855,14	9,2
TOTALE	€ 1.689.789.674,69	100

Allegato 20

OGGETTO: Attività giurisdizionale della Corte dei Conti.

Tipologia degli eventi dannosi emersi dalle motivazioni delle sentenze di I grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali.

Anno 2008.

TIPOLOGIA DANNI RISCONTRATI	NUMERO SENTENZE PER SINGOLA TIPOLOGIA	RAPPORTO PERCENTUALE TOTALE SENTENZE/SINGOLA TIPOLOGIA
ATTIVITA' ABLATIVE DELLA PROPRIETA' – ESPROPRIO	42	3,3
CONSULENZE E INCARICHI	96	7,5
DANNO AL PATRIMONIO – MOBILIARE ED IMMOBILIARE	189	14,8
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	52	4,1
DANNO ALL'IMMAGINE	57	4,5
ENTRATE	207	16,2
SOMME NON DOVUTE – RITARDI NELLA EROGAZIONE	15	1,1
GIUDIZI DI CONTO E RESPONSABILITA'	6	0,5
INCIDENTI	53	4,2
RISARCIMENTO DANNI (INFORTUNI ED ALTRO)	25	2,0
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	34	2,7
ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.	112	8,8
FRODI COMUNITARIE	30	2,4
PERSONALE	173	13,6
REATI COMMESSI DA PUBBLICI DIPENDENTI (CORRUZIONE)	185	14,5
TOTALE GENERALE SENTENZE ESAMINATE	1275	100,0
SENTENZE DI CONDANNA	561	44,0

Allegato 21**OGGETTO:** Attività giurisdizionale della Corte dei Conti.

Importi conseguenti a sentenze di condanna delle sezioni giurisdizionali di I grado.

Periodo "1995-2008".

ANNO	IMPORTI CONSEGUENTI A SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO DAL 1995 - 2008	SENTENZE DI PRIMO GRADO EMESSE DALLE SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI DAL 1995 - 2008	SENTENZE DI CONDANNA IN MATERIA DI RESPONSABILITA' EMESSE IN PRIMO GRADO DAL 1995 - 2008
1995	€ 15.216.370	1748	324
1996	€ 37.818.934	1564	487
1997	€ 30.225.640	1712	463
1998	€ 7.251.675	2361	539
1999	€ 60.145.538	1708	609
2000	€ 88.756.733	1164	561
2001	€ 108.317.022	1533	689
2002	€ 112.480.437	1687	670
2003	€ 62.778.053	1534	610
2004	€ 280.096.326	1394	575
2005	€ 87.763.353	1364	679
2006	€ 252.348.774	1549	638
2007	€ 94.743.648	1905	398
2008	€ 224.948.696	1275	561

Allegato 22

OGGETTO: Sentenze emesse dalla Corte dei Conti, individuate nella “Banca dati” utilizzando la parola chiave “corruzione”.
 Periodo 2005 – I semestre 2009.
 Per “Esito del procedimento”.

Descrizione	SEZIONE APPELLO	VALLE D'AOSTA	PIEMONTE	LOMBARDIA	VENETO	LIGURIA	LAZIO	TOSCANA	CAMPANIA	SARDEGNA	PUGLIA	SICILIA	MOLISE	UMBRIA	TRENTINO A. A.	EMILIA ROMAGNA	CALABRIA	ABRUZZO	FRIULI V. G.	TOTALE
Procedimenti di responsabilità trattati	105	1	15	68	3	13	25	3	6	2	25	13	2	3	2	2	1	1	2	292
Soggetti assolti	43		2	37	4	10	23		22		15	5		1		1	2		1	166
Soggetti condannati	194	1	19	135	1	21	68	5	18	7	22	14	4	6	4	14	1	1	1	536
Soggetti sottoposti al giudizio della C.d.C. a seguito di sentenza penale di condanna	194	1	20	160	5	20	68	4	35	7	29	18	4	6	4	14	1	1	2	593
Soggetti sottoposti al giudizio della C.d.C. dopo l'assoluzione nel giudizio penale	43		1	13		11	23		5		8	1		1		1	2			109
Totale convenuti	237	1	22	173	5	31	91	5	40	7	37	19	4	7	4	15	3	1	2	704
Importo	€ 13.790.136	€ 500.000	€ 1.004.642	€ 23.024.266	€ 66.111	€ 694.001	€ 16.927.506	€ 153.732	€ 5.021.731	€ 331.333	€ 6.924.311	€ 2.048.365	€ 3.707.996	€ 238.000	€ 165.932	€ 41.789	€ 2.179	€ 23.730	€ 20.000	€ 74.685.760

Allegato 23

OGGETTO: Analisi delle sentenze emesse dalla Magistratura contabile inerenti il delitto di corruzione.

Periodo 2005 – I semestre 2009.

Per “*Tipologia di condotta*”.

Descrizione	SEZIONE APPELLO	VALLE D'AOSTA	PIEMONTE	LOMBARDIA	VENETO	LIGURIA	LAZIO	TOSCANA	CAMPANIA	SARDEGNA	PUGLIA	SICILIA	MOLISE	UMBRIA	TRENTINO A. A.	EMILIA ROMAGNA	CALABRIA	ABRUZZO	FRIULI V. G.	TOTALE
Abuso d'ufficio	5	0	0	6	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	15
Concussione	11	0	1	4	1	2	10	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	33
Corruzione	104	1	15	66	3	12	23	3	6	1	19	13	2	3	2	2	1	1	1	278
Falsità ideologica	4	0	1	1	0	1	1	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	14
Falso ideologico e materiale	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Frode in pubbliche forniture	10	0	2	10	0	0	3	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	29
Frode informatica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Peculato	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Truffa	7	0	1	2	0	3	4	0	1	1	8	2	1	0	0	1	0	0	1	32
Truffa Militare	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Turbata libertà agli incanti	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Turbativa d'asta	3	0	0	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Totale	145	1	21	94	4	19	43	3	9	4	41	20	3	4	2	4	1	2	2	422

Allegato 24

OGGETTO: Analisi delle sentenze emesse dalla Magistratura contabile inerenti il delitto di corruzione.

Periodo 2005 – I semestre 2009.

Per “Amministrazione interessata”.

Descrizione	SEZIONE APPELLO	VALLE D'AOSTA	PIEMONTE	LOMBARDIA	VENETO	LIGURIA	LAZIO	TOSCANA	CAMPANIA	SARDEGNA	PUGLIA	SICILIA	MOLISE	UMBRIA	TRENTINO A. A.	EMILIA ROMAGNA	CALABRIA	ABRUZZO	FRIULI V. G.	TOTALE
Aziende, Istituti Previdenziali, Agenzie	11	0	0	2	0	1	4	0	0	0	2	1	1	1	0	0	0	0	0	23
AUSL	6	0	4	3	0	0	0	0	0	0	2	4	0	1	0	0	1	0	0	21
Consiglio Nazionale Ricerche	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Enti Locali	22	1	7	22	0	3	7	0	4	1	4	4	0	0	1	2	0	0	0	78
Ministero degli Affari Esteri	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ministero dell'Economia e Finanze	50	0	4	35	1	6	5	2	1	0	3	1	0	0	0	0	0	1	2	111
Ministero Infrastrutture e Trasporti	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Ministero della Difesa	12	0	0	4	0	0	5	1	0	1	14	0	0	0	0	0	0	0	0	37
Ministero dello Sviluppo Economico	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ministero della Giustizia	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ministero dell'Interno	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	3	0	1	1	0	0	0	0	8
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Totale	105	1	15	68	3	13	25	3	6	2	25	13	2	3	2	2	1	1	2	292

CONSIGLIO D'EUROPA

La lutte contre la corruption

Points essentiels

- La corruption représente une menace directe pour les valeurs défendues par le Conseil de l'Europe: la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit. En effet, elle met en danger la bonne gouvernance et le bon fonctionnement de la justice par exemple, mais elle fausse aussi le jeu de la concurrence et elle peut mettre un frein au développement économique.
- Quantifier le coût total de la corruption est pratiquement impossible car les paiements de dessous-de-table ne sont évidemment pas connus (ils l'étaient dans une certaine mesure jusqu'à l'abolition de la déductibilité fiscale des dépenses liées à la corruption, suite aux efforts anti-corruption entrepris au cours des années 1990 par la communauté internationale). Néanmoins, l'Institut de la Banque Mondiale a estimé en 2004 que plus d'un billion de dollars US (mille milliards de dollars US) sont dépensés chaque année dans le monde sous forme de pots-de-vin.
- Selon le [Baromètre Global de la Corruption 2009](#) publié par Transparency International, qui couvre 69 pays, la perception qui domine est que les partis politiques et l'administration publique sont particulièrement affectés et que les gouvernements ne sont pas assez efficaces dans leur lutte contre la corruption. Le public semble aussi montrer une préoccupation croissante pour la corruption dans le secteur privé.
- Le Conseil de l'Europe lutte contre la corruption à trois niveaux :
 - La fixation de normes par des conventions et recommandations, dont la [Convention pénale sur la corruption](#) et la [Convention civile sur la corruption](#) sont les plus importantes ;
 - le contrôle du respect de ces normes grâce au Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO). Cet organe évalue au moyen de questionnaires, visites sur le terrain et rapports la mise en œuvre des normes par ses Etats membres. Le GRECO évalue actuellement la transparence du financement des partis politiques et l'incrimination de la corruption ;
 - les programmes de coopération technique avec des Etats, qui visent à les aider à mettre leur législation et leur pratique en conformité avec les normes de lutte contre la corruption.

Questions et réponses

Qu'est-ce que la corruption?

L'article 2 de la Convention civile sur la corruption la définit comme le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu.

Quels sont les objectifs de la Convention pénale sur la corruption ?

Il s'agit d'un traité international ambitieux visant à incriminer de manière coordonnée un large éventail d'actes de corruption, notamment :

- la corruption active et passive d'agents publics nationaux mais aussi étrangers,
- la corruption active et passive de parlementaires nationaux et étrangers, ainsi que de membres d'Assemblées parlementaires internationales,
- la corruption active et passive dans le secteur privé

La convention vise aussi l'amélioration de la coopération internationale pour accélérer ou permettre la poursuite des corrupteurs et des corrompus. Elle a été ouverte en 1999 à la signature des Etats membres mais aussi non membres du Conseil de l'Europe et elle est entrée en vigueur en 2002. A ce jour, 40 Etats membres du Conseil de l'Europe et le Bélarus ont ratifié la convention.

Un [Protocole additionnel](#) adopté en 2003 étend le champ d'application de la Convention également aux arbitres et jurés nationaux et étrangers.

Et les objectifs de la Convention civile sur la corruption ?

La convention définit pour la première fois au niveau international des règles communes sur les aspects de droit civil de la corruption, notamment : l'indemnisation des dommages, la responsabilité, la faute concurrente, la validité des contrats, la protection des employés qui dénoncent des faits de corruption. La Convention porte aussi sur la qualité des informations financières et comptables (clarté et fidélité dans l'établissement du bilan et dans la vérification des comptes).

Elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2003. A ce jour, la Convention a été ratifiée par 32 Etats membres du Conseil de l'Europe et par le Bélarus.

Est-ce qu'il y a d'autres textes du Conseil de l'Europe visant la lutte contre la corruption ?

Dès 1997, le Comité des Ministres avait adopté les [Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption](#) : il s'agit de normes de base pour l'établissement de politiques anti-corruption ambitieuses et multidisciplinaires, visant la corruption dans ses divers aspects et manifestations. Ces principes ont inspiré les instruments ultérieurs du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

Ainsi, en plus des trois traités évoqués précédemment, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté deux Recommandations importantes: une en 2000 proposant aux gouvernements l'adoption de [codes nationaux de conduite pour les agents publics en s'inspirant d'un code modèle](#) ; et une autre en 2003 concernant l'adoption de [normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales](#).

Enfin, des textes adoptés dans le cadre d'autres domaines d'activités du Conseil de l'Europe couvrent des aspects spécifiques cruciaux eux aussi pour la lutte contre la corruption ; c'est le cas de la [Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime](#), entrée en vigueur en 1993. Elle vise la mise en place de dispositifs nationaux destinés à s'attaquer aux bénéfices des divers types de criminalité, ainsi qu'à faciliter la coopération internationale et l'entraide en la matière.

Qu'est-ce que le GRECO?

Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) a été institué en 1999 sous l'égide du Conseil de l'Europe pour veiller au respect, par les Etats membres, des normes anticorruption adoptées dans le cadre de l'organisation. L'objectif ultime est d'améliorer la capacité des pays à lutter contre cette forme de délinquance pernicieuse et préjudiciable aux valeurs que défend le Conseil de l'Europe.

Le GRECO contribue à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption et incite ainsi les Etats à procéder aux réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires. Il constitue également, de ce fait, un forum pour l'échange d'expérience et des meilleures pratiques, par exemple en matière de prévention et de détection de la corruption.

Quels sont les membres du GRECO?

Le GRECO repose sur un accord partiel élargi. Cela signifie que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas forcément membres du GRECO, mais aussi que l'adhésion à celui-ci n'est pas limitée aux Etats membres de l'organisation. A présent, le GRECO compte 47 Etats membres (46 Etats européens et les Etats-Unis d'Amérique). Saint-Marin est l'unique Etat membre du Conseil de l'Europe qui n'en fait pas partie.

En outre, tout Etat qui devient Partie aux conventions pénale ou civile sur la corruption adhère automatiquement au GRECO et fait l'objet de ses procédures d'évaluation. D'autre part, certaines organisations internationales comme l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE) ou les Nations Unies sont des observateurs.

Comment procède le GRECO?

Le GRECO, composé de représentants des Etats membres, évalue tous ses membres sur un pied d'égalité, à travers un processus d'évaluation et de pression mutuelles de chaque Etat par ses pairs. Le travail de suivi comprend deux phases.

La phase initiale est la **procédure d'évaluation mutuelle**, qu'implique la nomination par le GRECO d'une équipe d'experts chargés de l'évaluation d'un Etat membre présélectionné. Une analyse de la situation nationale est réalisée sur la base des réponses à un questionnaire et des informations recueillies au cours de rencontres sur place avec les représentants des institutions nationales et de la société civile. Après la visite d'évaluation, l'équipe d'experts rédige un projet de rapport qui, après avoir reçu les commentaires de l'Etat évalué, est soumis au GRECO pour examen et adoption.

Les conclusions des rapports d'évaluation peuvent établir que la législation et la pratique satisfont – ou ne satisfont pas – aux attentes des dispositions des textes examinés. Les conclusions aboutissent généralement à des recommandations qui nécessitent une action de la part de l'Etat dans les 18 mois qui suivent (amendements législatifs, mesures institutionnelles, mesures de sensibilisation et d'orientation etc.).

Ensuite, la **procédure de conformité** vise, 18 mois après l'adoption du rapport d'évaluation, à évaluer les mesures prises par les membres pour mettre en œuvre les recommandations, sur la base d'un rapport de situation soumis par l'Etat évalué. Le GRECO examine ces rapports et décide si le membre s'est conformé ou non aux recommandations. Si l'Etat évalué ne s'est pas conformé à l'ensemble des recommandations, la situation est réexaminée après un délai supplémentaire de 18 mois.

Quels sont les sujets d'évaluation du GRECO?

Compte tenu notamment de l'étendue des sujets à aborder, le GRECO procède par « cycles d'évaluation », qui sont consacrés à des thèmes spécifiques. A ce jour, il a lancé trois cycles:

Le premier cycle (2000-2002) a évalué deux thèmes distincts, à savoir l'indépendance, les moyens et la spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption, ainsi que l'étendue et la portée des immunités pouvant faire obstacle à l'action de la justice.

Le deuxième cycle (2003-2006) a porté quant à lui sur trois domaines : l'identification, la saisie et la confiscation des produits de la corruption; les mesures en place au niveau des administrations publiques et concernant le statut des agents publics (par exemple l'audit et les contrôles internes, la rotation des effectifs, la gestion des conflits d'intérêts) ; et enfin les mesures pour assurer la transparence des personnes morales et la prévention de l'utilisation de celles-ci comme écrans pour dissimuler la commission d'infractions de corruption.

Le Troisième Cycle d'Evaluation, lancé en 2007, s'intéresse à deux thèmes distincts:

- les incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption et son protocole additionnel, notamment la définition des infractions de corruption dans le droit des Etats membres, les sanctions, les décisions judiciaires et la jurisprudence, les délais de prescription et les moyens de défense ;
- la transparence du financement des partis politiques. Le GRECO analyse les règles en matière de transparence des comptes annuels et de campagne électorale (notamment la réglementation en matière de recettes et de dépenses, le périmètre comptable et la prise en compte des entités associées aux partis, la publication des comptes), mais aussi le dispositif de surveillance générale du financement et des comptes des partis politiques et des candidats, et, enfin, les sanctions relatives à la violation des règles nationales.

Les rapports sont-ils publics?

Les informations recueillies par le GRECO pendant ses évaluations et les rapports d'évaluation et de conformité sont confidentiels. Toutefois, une fois adoptés, les rapports sont régulièrement rendus publics suite à l'autorisation des pays concernés.

Pour plus d'informations et le texte des rapports adoptés : www.coe.int/greco

Contact

Service de presse du Conseil de l'Europe
Tel. +33 (0) 388 41 25 60
pressunit@coe.int

Mise à jour : janvier 2010

Strasbourg, 2 juillet 2009

Public
Greco Eval I/II Rep (2008) 2F

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport d'Evaluation sur l'Italie

Adopté par le GRECO
lors de sa 43^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 juin - 2 juillet 2009)

INTRODUCTION

1. L'Italie a adhéré au GRECO le 30 juin 2007, c'est-à-dire après la fin des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation du GRECO. En conséquence, l'Italie a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe qui a porté sur les thèmes retenus dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation (voir paragraphe 3 ci-dessous). L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») était composée de M. Alastair BROWN, Advocate Depute, Bureau de la Couronne (Royaume-Uni), M. Silvio CAMILLERI, Procureur général, Bureau du Procureur général (Malte), Mme Jane LEY, Directrice adjointe, Bureau d'éthique du Gouvernement américain (Etats-Unis d'Amérique) et M. Vjekoslav VUKOVIC, Conseiller du ministre de la Sécurité, Conseil des Ministres, ministère de la Sécurité (Bosnie-Herzégovine). L'EEG était assisté par M. Wolfgang RAU, Secrétaire exécutif du GRECO et Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO. L'EEG s'est rendue en Italie du 13 au 17 octobre 2008. Avant cette visite, les réponses aux questionnaires d'évaluation du GRECO (Greco Eval I-II (2008) 3F Eval I – Partie 1 et Greco Eval I-II (2008) 3F Eval II – Partie 2), les copies des textes de loi pertinents et divers documents d'accompagnement avaient été remis aux experts de l'EEG.
2. L'EEG a rencontré des juges, des procureurs et des officiers de police de la Brigade financière (*Guardia di Finanza*), des carabinieri (*Arma dei Carabinieri*) et de la police d'Etat (*Polizia di Stato*). En outre, l'EEG a rencontré les représentants des organisations gouvernementales suivantes : le ministère de la Justice, la présidence du Conseil des Ministres, le ministère de l'Administration publique et de l'Innovation, le ministère de l'Economie et des Finances, la Cellule de renseignement financier (CRF), le ministère des Infrastructures et du Transport, le Conseil national de l'économie et du travail, l'Autorité de supervision des contrats publics de travaux, de services et d'approvisionnement, le Parlement (les comités des immunités du Sénat et de la Chambre des députés), la Commission pour l'accès aux documents administratifs, le médiateur de Rome (*Difensore Civico*), l'administration fiscale et la Cour des comptes. Enfin, l'EEG a rencontré des membres d'organisations non gouvernementales (Transparency International), la Confédération de l'industrie italienne (*Confindustria*), la Chambre de commerce, des avocats, des notaires, des comptables privés et des commissaires aux comptes, des syndicats, des universitaires et des journalistes.
3. Conformément à l'article 10.3 de son Statut, le GRECO a convenu de ce qui suit :
 - Le Premier Cycle d'Evaluation traite des thèmes suivants:
 - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens des organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption¹** : Principe Directeur 3 (ci-après « PDC 3 ») : autorités responsables de la prévention, de l'instruction, des poursuites et de la sanction des infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention des preuves, indépendance et autonomie) ; Principe Directeur 7 (ci-après « PDC 7 ») : personnes ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;
 - ❖ **Étendue et portée des immunités²** : Principe Directeur 6 (ci-après « PDC 6 ») : immunités au regard de l'instruction, des poursuites et de la sanction d'une infraction pénale de corruption) ; et

¹ Thèmes I et II du Premier Cycle d'Evaluation.

² Thème III du Premier Cycle d'Evaluation.

- le Deuxième Cycle d'Evaluation traite des thèmes suivants :
 - ❖ **Produits de la corruption**³ : Principes Directeurs 4 (ci-après « PDC 4 » : saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (ci-après « PDC 19 » : liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 19.3, 19.13 et 19.23 de cet instrument ;
 - ❖ **Administration publique et corruption**⁴ : Principes Directeurs 9 (ci-après « PDC 9 » : administrations publiques) et 10 (ci-après « PDC 10 » : agents publics) ;
 - ❖ **Personnes morales et corruption**⁵ : Principes Directeurs 5 (ci-après « PDC 5 » : personnes morales) et 8 (ci-après « PDC 8 » : législation fiscale) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de la Convention.

L'Italie a signé la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) du Conseil de l'Europe. Toutefois, aucun de ces instruments n'a encore été ratifié.

4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour principal objectif d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités italiennes pour satisfaire aux obligations qui découlent des dispositions énoncées au paragraphe 3. Le rapport présente – pour chaque thème – une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations formulées par le GRECO à l'intention de l'Italie pour que ce pays améliore son niveau de conformité aux dispositions concernées.

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTICORRUPTION MENÉE EN ITALIE

a. Description de la situation

Perception de la corruption

5. Selon une étude sur le phénomène de la corruption en Italie, effectuée en 2007 par le Haut commissariat contre la corruption, la corruption est largement répandue dans l'administration publique où elle est encouragée par des particularités de l'appareil administratif italien, telles que des régimes de recrutement et de promotion qui pâtissent d'un certain manque de clarté et d'efficacité. L'étude du Haut commissariat cite également d'autres travaux de recherche qui soulignent qu'en Italie, la corruption est profondément ancrée dans différents secteurs de l'administration publique, dans la société civile ainsi que dans le secteur privé : le paiement de pots-de-vin semble être une pratique courante pour obtenir des licences et des autorisations, des contrats publics, des arrangements financiers, faciliter l'obtention de diplômes universitaires, pratiquer la médecine, conclure des accords dans le milieu du football, etc⁶.

³ Thème I du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁴ Thème II du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁵ Thème III du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁶ Il Fenomeno della Corruzione in Italia. 1° Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione, décembre 2007.

6. Une autre étude du Haut commissariat contre la corruption, rendue publique en juin 2006, reconnaît qu'il y a lieu de penser qu'il existe des liens entre la corruption et la criminalité organisée, en particulier au niveau local et dans les régions du Sud de l'Italie (région du *Mezzogiorno*). De même, certains secteurs de l'administration publique sont plus touchés que d'autres, notamment ceux dans lesquels les agents publics exercent une influence relativement forte sur les décisions de nature économique. L'étude met en évidence des secteurs de l'administration publique où le risque est particulièrement élevé, notamment, dans l'urbanisme et l'environnement (comme en témoignent les activités de gestion des déchets en particulier dans la région de Naples), la passation des marchés publics (avec des fonds nationaux, ainsi que des fonds structurels et de cohésion de l'UE), les secteurs de la santé, de la justice (une augmentation de 65% des affaires de corruption ayant donné lieu à une déclaration a été enregistrée dans le milieu judiciaire entre 2005 et 2006), etc⁷.
7. L'indice 2008 de Transparency International place l'Italie au 55ème rang sur 180 pays (et au 26ème rang des 31 pays européens), avec une note de 4,8 sur 10 (comparé à 5,2 sur 10 dans l'indice 2007)⁸. Transparency International a ouvert un Chapitre en Italie depuis 1996.

Principales initiatives en matière de lutte contre la corruption

8. L'Italie ne possède pas de programme coordonné spécialement dédié à la lutte contre la corruption. Cependant, les autorités ont fait état de toute une série de mesures qui semblent avoir eu un impact sensible dans ce domaine, comme l'instauration de la responsabilité administrative des personnes morales (des sanctions sont prévues pour les sociétés ayant commis des infractions, ainsi que des mesures pour encourager la mise en place de dispositifs de prévention de la corruption/d'éthique reposant sur l'auto-réglementation), la création d'un service spécialisé dans la lutte contre la corruption, etc.
9. Le Haut commissariat contre la corruption, en particulier, a été créé en 2003 et a commencé à fonctionner en 2004. Le Haut commissariat était chargé d'une triple mission : 1) le contrôle régulier des instruments juridiques et des pratiques administratives en matière de prévention et de lutte contre la corruption ; 2) l'identification des domaines sensibles ; 3) l'évaluation du degré de vulnérabilité de l'administration publique à la corruption et aux comportements criminels associés. Il était, en outre, habilité à mener des enquêtes administratives (*ex officio* ou à la demande d'un organe de l'administration publique), élaborer des analyses et des études sur le problème de la corruption et contrôler les procédures contractuelles et les procédures de dépenses aux fins d'empêcher les détournements de fonds publics. En juin 2008, dans le cadre d'un plan gouvernemental défini pour rationaliser les dépenses publiques et restructurer l'organisation de l'administration, le Haut commissariat contre la corruption a été supprimé, avec effet à compter du 25 août 2008⁹. En application d'un décret du Premier Ministre, les fonctions du Haut commissariat contre la corruption ont été, le 2 octobre 2008, transférées au Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), au sein du ministère de l'Administration publique et de l'innovation – Département de l'administration publique (sous la tutelle de la présidence du Conseil des Ministres).

⁷ Studio su i Pericoli di Condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della Criminalità Organizzata, juin 2006.

⁸ Transparency International, Indice de perception de la corruption 2008, Union européenne et Europe de l'Ouest.

⁹ Article 68(6) du décret-loi n°112 du 25 juin 2008 portant suppression du Haut commissariat contre la corruption, du Haut commissariat contre la contrefaçon et le piratage et de la Commission pour le placement de personnes relevant des organes militaires de l'OTAN.

Législation pénale

10. L'Italie a signé, sans toutefois les avoir encore ratifiées, la Convention pénale sur la corruption et la Convention civile sur la corruption (STE n° 173 et n° 174 respectivement) du Conseil de l'Europe. L'Italie est partie à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Elle n'a pas encore ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption¹⁰.
11. La corruption d'un agent public ou d'une personne responsable d'un service public constitue une infraction pénale en vertu des articles 321 et 322 (corruption active) et des articles 318 et 319 (corruption passive) du Code pénal. La corruption active et passive est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans (actions licites) et de 2 à 5 ans (actions illicites : omission ou report d'actions ayant un rapport avec la fonction ou d'actions contrevenant aux obligations officielles), respectivement. Dans les deux cas, les sanctions applicables peuvent être réduites d'un tiers si l'offre ou la promesse d'un avantage indu est rejetée. La peine pour corruption passive en rapport avec des actions illicites est alourdie si l'infraction de corruption est commise dans l'exercice de fonctions judiciaires (article 319-ter, Code pénal) ou si elle entraîne l'attribution de services publics, de rémunérations, de pensions ou de contrats avec l'administration publique (article 319-bis, Code pénal). En ce qui concerne le régime de prescription applicable à ce type d'infraction, le système a été révisé en 2005 et a eu pour effet d'allonger le délai de prescription de certaines infractions de corruption et de le raccourcir pour d'autres. Ainsi, le délai de prescription des infractions de corruption passive concernant des actions liées aux fonctions a été porté de 5 à 6 ans, tandis que celui des infractions de corruption passive aggravée en rapport avec des actions judiciaires a été porté de 15 à 20 ans. Par ailleurs, le délai de prescription des infractions de corruption passive en relation avec des actions contrevenant aux obligations officielles a été réduit, passant de 10 à 5 ans, tandis que le délai de prescription des infractions de corruption passive simple en rapport avec des actions judiciaires a été réduit, passant de 10 à 8 ans.
12. Par ailleurs, la législation italienne incrimine le délit de "concussion", c'est-à-dire le fait qu'un agent public abuse de ses fonctions ou de son autorité pour obliger ou inciter une personne à lui verser ou à lui promettre – à lui ou ou à une tierce partie - une somme indue. Cette infraction est passible d'une peine de 4 à 12 ans d'emprisonnement de l'agent public, (article 317, Code pénal). Quand des cas de "concussion" se produisent, la personne qui a fait l'objet de l'extorsion est considérée comme une victime. Le délai de prescription concernant cette infraction a été réduit, passant de 15 à 12 ans.
13. Le paiement de pots-de-vin dans le secteur privé est visé à l'article 2635 du Code civil (tel que modifié par le décret-loi n° 61/2002) qui prévoit une peine maximale de trois ans d'emprisonnement pour les administrateurs, les directeurs généraux, les directeurs chargés de l'établissement du bilan, les commissaires aux comptes et les syndics qui, ayant reçu ou accepté la promesse d'un avantage quelconque, agissent ou s'abstiennent d'agir en violation de leurs devoirs, si cela porte préjudice à la personne morale. La même peine est applicable à ceux qui donnent ou promettent l'avantage aux personnes susmentionnées. La sanction est doublée lorsqu'il s'agit d'une société cotée en Bourse. L'infraction ne donne pas lieu à une sanction d'office, mais sur plainte de la victime¹¹.

¹⁰ Les autorités ont indiqué qu'une Chambre du Parlement a approuvé une loi permettant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

¹¹ Après la visite sur place, les autorités ont évoqué d'autres dispositions traitant du paiement de pots-de-vin dans le secteur privé, notamment les articles 170 à 172 du décret royal n° 1265/1934 (infractions de *comparaggio* ou paiements indus à des

14. Le trafic d'influence n'est pas considéré comme une infraction pénale en Italie¹².
15. L'incrimination du blanchiment d'argent est établie par les articles 648-bis et 648-ter du Code pénal (pour les détails, voir le paragraphe 78).
16. La loi italienne a instauré la responsabilité administrative des personnes morales pour les infractions de corruption d'un agent public en 2001 (décret-loi n° 231/2001) et de blanchiment d'argent en 2006 (loi 146/2006 et article 25-octies du décret-loi n° 231/2007), respectivement – pour de plus amples détails, voir les paragraphes 164 à 171. En vertu de l'article 4 du décret-loi n° 231/2001, les personnes morales peuvent être tenues responsables d'infractions de corruption commises à l'étranger, pour autant que i) leur principal bureau soit enregistré sur le territoire italien ; ii) l'Italie puisse exercer sa compétence pénale à l'égard de l'infraction commise à l'étranger ; iii) l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise n'exerce pas déjà des poursuites contre cette infraction ou n'a pas déjà statué à son endroit.
17. Les règles qui régissent les juridictions pénales sont énoncées dans les articles 6 à 10 du Code pénal. Généralement, elles concernent les compétences sur les actions commises, en tout ou en partie, sur le territoire italien, les actions commises à l'étranger par des ressortissants italiens a) quand l'infraction est passible d'une peine minimale de trois ans d'emprisonnement ; b) tous les autres cas sont laissés à la libre appréciation du ministère de la Justice, à la requête ou à la plainte de la victime. Des règles spéciales de compétence sont applicables aux infractions à l'égard de l'administration publique. En particulier, en vertu de l'article 7(4) du Code pénal, l'Italie est compétente lorsqu'un citoyen italien ou un étranger est victime d'infractions commises par des agents publics qui se rendent coupables d'un abus de pouvoir ou manquent à leurs obligations. Cette disposition est applicable que l'infraction ait été commise pour partie ou entièrement à l'étranger. La double incrimination n'est pas requise pour établir les compétences à l'égard d'une infraction qui a été commise à l'étranger. En ce qui concerne l'extradition, conformément à l'article 13(4) du Code pénal, un citoyen italien ne peut être extradé qu'en application d'un traité international de caractère bilatéral ou multilatéral (par exemple, Convention européenne d'extradition, STE n° 024).
18. La participation à la criminalité organisée constitue une circonstance aggravante quand il s'agit d'organisations de type mafieux (article 7(1) du décret-loi 152/1991), et une infraction distincte d'association de malfaiteurs en vertu des articles 416 et 416-bis du Code pénal. La participation à une organisation criminelle est passible d'une peine de 3 à 7 ans d'emprisonnement. Une organisation criminelle est définie comme une association structurée de plus de deux personnes (parfaitement conscientes de leur participation), établie dans le temps afin de mettre en œuvre un projet criminel et au sein de laquelle les activités criminelles sont réparties entre les différents associés ; il faut donc que soient réunis les éléments de continuité des activités criminelles, d'organisation structurée minimale de l'association et de prise de conscience de ses membres¹³. La peine est plus sévère quand l'organisation criminelle est de type mafieux (le terme de "mafia" est défini à l'article 416-bis du Code pénal) ; auquel cas elle peut aller jusqu'à 12 ans

médecins), l'article 356 du Code pénal (fraude dans les marchés publics), l'article 233 de la loi sur les faillites et l'article 1^{er} de la loi 401/1989 (fraude dans le sport).

¹² Après la visite sur place, les autorités ont évoqué l'infraction de *millantato credito*, visée à l'article 346 du Code pénal, et fait observer qu'une telle infraction couvrirait les cas de trafic d'influence passif.

¹³ Cass. Sezz.I, 22 septembre 2006, d'Attis ; Cass. Sez.V, 24 septembre 1998, Bugio et al. ; Cass. Sezz.I, 31 mai 1995, Barchiesi et al.

d'emprisonnement (si l'auteur de l'infraction joue un rôle de premier plan ou est à l'origine de l'organisation).

19. Les statistiques suivantes montrent les condamnations pour infractions de corruption pendant la période 1996-2006¹⁴ :

Corruption d'agents publics		Détournement de fonds		Abus de fonction		Concussion	
Année	Nbre condamnations	Année	Nbre condamnations	Année	Nbre condamnations	Année	Nbre condamnations
1996	1159	1996	608	1996	1305	1996	555
1997	991	1997	508	1997	920	1997	271
1998	1002	1998	470	1998	839	1998	329
1999	584	1999	447	1999	470	1999	225
2000	988	2000	547	2000	336	2000	291
2001	345	2001	417	2001	166	2001	195
2002	495	2002	389	2002	113	2002	194
2003	272	2003	484	2003	229	2003	159
2004	239	2004	325	2004	115	2004	195
2005	342	2005	332	2005	96	2005	112
2006	186	2006	210	2006	45	2006	53

b. Analyse

20. Malgré la volonté manifeste des juges et du ministère public de traiter efficacement des affaires de corruption, les interlocuteurs de l'EEG (issus de la société civile et d'institutions gouvernementales) sont nombreux à partager le sentiment que la corruption est un phénomène courant et généralisé qui touche la société italienne dans son ensemble. Cette perception se retrouve dans un certain nombre d'études scientifiques qui analysent, entre autres, des données empiriques concernant plusieurs affaires et leur répartition (par secteur d'activité et par région), ainsi que les tendances en matière de corruption. Les données recueillies par les chercheurs donnent à penser que la corruption ne se limite pas à un seul domaine d'activité ou territoire ; en Italie, de nombreux secteurs sont touchés par ce problème. L'Italie a connu un nombre élevé d'affaires de corruption impliquant des personnalités politiques de premier plan, des responsables publics de rang élevé et des dirigeants des milieux d'affaires. Cela étant, plusieurs initiatives ont été lancées au cours des décennies passées pour endiguer le phénomène. En fait, après l'essor post-industriel des années 1960 et 1970, l'Italie a traversé une période d'expansion économique qui a donné lieu à des malversations dans la conduite des affaires privées et publiques, à des luttes de pouvoir et à la corruption politique. Le système s'est effondré au début des années 1990, après qu'ait éclaté le scandale notoire des pots-de-vin (*Tangentopoli*, ou *ville des pots-de-vin*) et les enquêtes anti-corruption « mains propres » (*Mani Pulite*) dirigées par des juges et procureurs déterminés et engagés. Cela a été un tournant dans la lutte contre la corruption avec des changements sensibles ; cette opération a traduit le réveil de la société civile qui, ne voulant plus supporter les coûts sociaux et économiques de la corruption, a soutenu les initiatives officielles en faveur de la légalité et de la transparence dans les affaires publiques.
21. Un vaste arsenal de lois a été adopté (notamment dans les années 1990) pour mettre en place un cadre de répression de la corruption, y compris l'incrimination de nouvelles formes d'infractions impliquant des agents publics (lois 86/1990 et 181/1992 portant modification des

¹⁴ Il Fenomeno della Corruzione in Italia. 1^o Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione, décembre 2007.

dispositions du Code pénal relatives aux infractions à l'égard de l'administration publique), l'instauration de la responsabilité des entreprises qui répondent également des infractions de corruption, un régime spécial de confiscation pour les infractions de paiement de pots-de-vin, un dispositif d'interdiction professionnelle empêchant les personnes condamnées de soumissionner aux appels d'offre publics, etc. ; qui plus est, la réglementation est durcie quand les infractions sont commises en rapport avec la criminalité organisée (crimes de type mafieux). Les statistiques fournies par les autorités italiennes sur les condamnations pour infractions en relation avec la corruption (voir le paragraphe 19), illustrent l'accélération, au cours des années 1990, des enquêtes anticorruption qui ont été menées en grand nombre et permis de sanctionner effectivement les infractions ; elles mettent aussi en évidence un fort recul du nombre des condamnations dans la décennie actuelle. L'interprétation de ces statistiques donne matière à discussion, mais l'EEG a appris que des préoccupations se sont faites jour ces dernières années en ce qui concerne les défis nouveaux de la lutte contre la corruption, y compris les techniques inédites et plus complexes utilisées par les criminels pour contourner la législation existante, les poursuites souvent frappées de forclusion, etc. De ce point de vue, si la législation répressive en vigueur (et les efforts conséquents des magistrats pour la faire appliquer) ont pu avoir un impact décisif au moment de son adoption, il semblerait que des solutions et des arrangements de long terme plus élaborés soient à présent nécessaires, parmi lesquels la conception de mécanismes plus performants de prévention de la corruption.

22. Sur le front de la prévention, les mesures instaurées sont, de l'avis de l'EEG, plus timides ; il faut déployer plus d'efforts pour lancer concrètement un vaste programme anticorruption. Cela demande une stratégie à long terme et un engagement politique soutenu ; le combat contre la corruption doit devenir une affaire de culture et pas seulement de lois. En répondant aux questionnaires d'évaluation, les autorités ont cité la création du Haut commissariat, en 2003, comme une réalisation majeure du dispositif de prévention. Le Haut commissariat a été supprimé au cours de l'été 2008 et ses missions transférées au Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) récemment créé au ministère de l'Administration publique et de l'innovation, et qui s'est fixé comme objectif prioritaire d'élaborer l'initiative dite pour la transparence. L'EEG note que l'"Initiative pour la transparence" s'est, jusqu'à présent, intéressée principalement à l'efficacité du secteur public et, plus particulièrement, aux problèmes de faible productivité, à l'absentéisme et à la qualité de service. Bien que ces domaines ne soient pas à négliger, il serait utile d'engager une réflexion plus large sur l'élaboration de modèles d'intégrité/anti-corruption au sein de l'administration publique (pour les recommandations propres à ce domaine, se reporter au Thème V, paragraphes 141 à 156). C'est la raison pour laquelle l'EEG veut espérer que le SAeT sera en mesure d'agir, non seulement en tant qu'entité de coordination des diverses activités anti-corruption des pouvoirs publics, mais aussi pour promouvoir une politique anticorruption concertée, globale et efficace et qu'une telle politique occupera la place essentielle qu'elle mérite incontestablement dans le cadre de la réforme en cours pour renforcer l'intégrité et la transparence du service public.
23. L'EEG prend acte, en outre, de la participation et de l'engagement concrets du secteur privé, qui fait montre d'autocritique, dans la lutte contre la corruption. Elle note avec une satisfaction particulière les initiatives prises, par exemple, par la Confédération de l'industrie italienne (*Confindustria*) et les Chambres de commerce – que l'EEG a rencontrées lors de sa visite sur place – parmi lesquelles, notamment la promotion de codes d'éthique et de mécanismes de contrôle interne par les entreprises italiennes ; la mise en œuvre de politiques menaçant d'exclusion les membres qui paient à la mafia une somme d'argent en contrepartie d'une protection (appelée *'pizzo'*) ; l'élaboration de programmes de formation et de matériels d'information concernant les risques de corruption et les moyens de les prévenir, etc. Ces efforts

pour assainir les transactions commerciales doivent être soutenus et encouragés ; les mécanismes d'information mutuelle et d'échanges d'expériences doivent être renforcés entre les secteurs public et privé afin de consolider leurs activités et faire connaître leurs réalisations au grand public. À cet égard, l'EEG veut souligner que, dans un climat généralisé de méfiance du public et d'immobilisme teinté de scepticisme quant à l'efficacité de la lutte contre la corruption, il est essentiel d'informer les citoyens des mesures adoptées et des résultats obtenus ; de même, les politiques anti-corruption ne seront efficaces que si les agents publics, à tous les niveaux, participent au processus et reçoivent des renseignements précis sur les mécanismes anticorruption intéressants mis en place. L'EEG recommande **que le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) ou d'autres autorités compétentes élaborent et présentent publiquement, avec la participation de la société civile, une politique anti-corruption qui prenne en considération la prévention, la détection, l'investigation et les poursuites d'affaires de corruption, et prévoie d'en contrôler et d'en évaluer l'efficacité.**

24. L'Italie a signé, sans l'avoir ratifiée, la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 173, ci-après « la Convention »). Il a été indiqué à l'EEG que la législation permettant à l'Italie de ratifier cet instrument est en cours d'examen au Parlement, mais ses interlocuteurs ne peuvent indiquer à quel moment le processus devrait être achevé. Étant donné que l'Italie a signé la Convention et préparé une législation permettant sa ratification, la seule véritable question qui se pose en la matière concerne le calendrier. Dans ces circonstances, tout en s'interdisant de formuler des recommandations, l'EEG encourage l'Italie à terminer, aussi vite que possible, le processus législatif qu'elle a engagé afin que la Convention puisse être ratifiée à bref délai.
25. L'EEG constate qu'un certain nombre d'éléments concernant l'incrimination des infractions de corruption prévus dans le Code pénal nécessitent d'être aménagés afin de faire en sorte que la législation italienne soit pleinement conforme à la Convention. Par exemple, le trafic d'influence ne constitue pas une infraction. A propos du paiement de pots-de-vin dans le secteur privé, des vues divergentes ont été exprimées lors de la visite sur place (ainsi que dans les premières réponses aux questionnaires d'évaluation remis par les autorités italiennes) sur la question de savoir si cette infraction est effectivement érigée en crime dans la législation italienne. A la lecture de la principale disposition citée dans ce domaine, à savoir l'article 2635 du Code civil sur l'abus de confiance, l'EEG a noté plusieurs insuffisances importantes. A titre d'exemple, cette disposition ne vise qu'un nombre réduit de personnes (les titulaires de postes à responsabilités, mais aucun autre membre ou employé de l'entreprise) et sa portée est limitée aux affaires de pots-de-vin qui portent préjudice à l'entreprise. L'EEG entend souligner que l'incrimination de toutes les formes de corruption, conformément aux règles internationales, enverrait un signal clair au public et à la communauté internationale que la corruption n'est pas tolérée en Italie. L'EEG rappelle que la transposition et la mise en oeuvre de la Convention sont examinées en profondeur dans le cadre du troisième cycle d'évaluation du GRECO, auquel l'Italie sera soumise ultérieurement. C'est pourquoi et conformément à une pratique établie, le GRECO s'abstient de formuler des recommandations sur ce sujet à ce stade.
26. L'EEG observe en outre, selon certains interlocuteurs rencontrés lors de la visite sur place, que la législation anti-corruption italienne se ressent de la multiplicité des textes de loi qui est source de confusion (les dispositions relatives à la corruption sont éparpillées dans le Code pénal, le Code civil, le droit des sociétés, le droit fiscal, etc.) ; ils appellent de leurs vœux une rationalisation de ces textes en les regroupant dans une source de droit unique. D'autres considèrent que ce domaine ne pose pas de problème. Tout en reconnaissant que l'organisation législative est une question du ressort exclusif du Gouvernement italien, considérant le fait que l'Italie a signé la

Convention pénale sur la Corruption (STE 173) et qu'elle est en train de légiférer afin d'adhérer à ladite Convention, l'EEG recommande **de réexaminer la législation existante et nouvelle qui doit garantir la conformité de la loi italienne aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), afin de faire en sorte que les professionnels et les magistrats puissent la consulter et l'utiliser avec la facilité voulue.**

II. INDEPENDANCE, SPECIALISATION ET MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ORGANES NATIONAUX ENGAGES DANS LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Services répressifs luttant contre la corruption

Police

27. La police est chargée du maintien de l'ordre public et de la sécurité ; elle a des pouvoirs de prévention et d'investigation. En Italie, différentes forces de police sont habilitées à instruire les infractions de corruption, parmi lesquelles, notamment :
 - l'Arma dei Carabinieri (qui dépend du ministère de la Défense) est un corps de police militaire doté d'une compétence globale pour exécuter toutes les missions liées à l'application de la loi sur l'ensemble du territoire national ; son fonctionnement est celui d'un organe répressif et d'un corps d'armée ;
 - la Polizia di Stato (qui dépend du ministère de l'Intérieur) remplit ses missions de sécurité publique principalement dans les grands centres urbains. Au niveau central, elle est organisée en plusieurs directions spécialisées dans différents domaines criminels, parmi lesquels, notamment, la criminalité organisée (Direction centrale de lutte contre la criminalité), le terrorisme (Direction centrale de la police anti-terroriste) et la lutte contre la mafia (Direction d'investigations anti-mafia) ;
 - la Guardia di Finanza (qui dépend du ministère de l'Economie et des Finances) remplit deux types de missions : a) elle assure les tâches essentielles de prévention, d'instruction et de déclaration des délits économiques et financiers ; b) elle s'acquitte, conjointement avec l'Arma dei Carabinieri et la Polizia di Stato, des tâches de maintien de l'ordre public et assure la défense politique et militaire aux frontières. Un mécanisme spécial de déclaration des soupçons de corruption à la Guardia di Finanza a été mis en place à l'échelon national ; il consiste en un service d'assistance téléphonique, le "117", et d'un Bureau de relations avec le public auquel les citoyens peuvent faire part de leurs soupçons ; les informations recueillies par le biais de ces deux canaux sont immédiatement transmises au quartier général de la Guardia di Finanza.
28. Les trois types de police ont élaboré leurs propres mécanismes de contrôle interne et codes d'éthique.
29. Dès réception d'informations concernant la commission d'une infraction criminelle, l'une ou l'autre des forces de police susmentionnées est tenue de transmettre ces informations au procureur possédant la compétence territoriale pour l'affaire concernée.
30. Le procureur compétent peut choisir la force de police à laquelle il confiera l'investigation. À cet effet, des sections spéciales de police judiciaire ont été créées auprès de chaque Bureau du Procureur (BP). Les officiers de police membres de ces sections ne peuvent être relevés de leurs fonctions qu'avec l'accord du procureur principal compétent.

31. En Italie, le principe de l'unité du système judiciaire s'applique, ce qui signifie que les juges et les procureurs constituent un seul et même corps d'agents publics, à savoir celui des magistrats (*magistrati*), avec une structure de carrière commune. Le système judiciaire est organisé en sous-divisions géographiques établies sur une base administrative. Les compétences reposent sur le principe de territorialité (les procureurs/juges sont chargés d'engager les poursuites/de statuer sur les délits liés à la région où ils exercent leurs fonctions).
32. Les magistrats (juges et procureurs) sont assujettis aux principes d'indépendance et de sécurité du mandat, tels qu'inscrits dans la Constitution (articles 104 et 107, respectivement) ; d'autres règles concernant l'indépendance et l'impartialité indispensables de l'autorité judiciaire figurent, notamment, dans les lois 12/1941, 511/1946 et 195/1958, telles qu'amendées. En particulier, la Constitution vise à garantir l'indépendance de la justice par rapport au pouvoir exécutif, en confiant à un corps de magistrats indépendant et autonome, à savoir le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*)¹⁵, la compétence exclusive de nommer, assigner, muter, promouvoir et assurer la discipline des magistrats (article 105 de la Constitution). Les magistrats sont sélectionnés par le biais de concours nationaux ; il n'est pas nécessaire d'avoir une expérience professionnelle pour s'y présenter. Les promotions sont accordées en fonction de critères associant ancienneté et mérite.
33. L'exercice, par les magistrats, d'activités extra-judiciaires est soumis à certaines restrictions (par exemple, restrictions à l'exercice d'activités d'arbitrage, à un emploi dans le secteur privé, etc). Le Conseil supérieur de la magistrature doit accorder une permission pour toute activité que le magistrat entend exercer ; l'autorisation pertinente doit être accordée sous réserve que la tâche particulière soit compatible avec les obligations officielles et qu'elle ne porte pas atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du magistrat. En vertu de la loi 127/1997, les magistrats sont tenus de divulguer leurs revenus et leur patrimoine au Conseil supérieur de la magistrature.
34. Les pouvoirs disciplinaires incombent à la chambre de discipline du Conseil supérieur de la magistrature. La Constitution confère également au ministère de la Justice le pouvoir d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre des magistrats, le cas échéant (article 107 de la Constitution). Toutefois, les enquêtes y afférentes ne peuvent pas être menées par le ministère, car elles relèvent de la compétence du Procureur général auprès de la Cour de cassation. En outre, la fonction de procureur en charge des affaires disciplinaires est réservée aux magistrats du Parquet général. Les manquements à la discipline et les sanctions correspondantes sont régis de manière exhaustive par le décret-loi 109/2006, tel qu'amendé. Il est possible de faire appel de la décision définitive du Conseil supérieur de la magistrature devant la Chambre civile de la Cour de cassation.
35. Le Conseil supérieur de la magistrature organise des formations initiales, en cours d'emploi et continues. La durée des cours de formation est variable (de 3 à 10 jours) ; les intervenants comprennent, notamment, des universitaires, des avocats, des magistrats, des agents publics et des fonctionnaires internationaux. La formation a pour objet de tenir les magistrats informés des faits nouveaux en matière d'amendements législatifs, de débats de doctrine, etc. En particulier,

¹⁵ Composition du Conseil supérieur de la magistrature : deux tiers des membres sont des magistrats élus par leurs pairs (par le biais de l'association judiciaire), un tiers est élu par le Parlement parmi des professeurs de droit et des avocats possédant au moins 15 ans d'expérience professionnelle. La Constitution dispose, par ailleurs, que le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République, celui de la Cour suprême de cassation et le Procureur général de la Cour de cassation.

des séminaires, auxquels ont assisté 100 magistrats en tout, se sont tenus autour du sujet de la corruption (incrimination des affaires de corruption, techniques spéciales d'investigation, coopération internationale, etc). Une Ecole supérieure de la justice, chargée d'élaborer les séances de formation, a été créée en vertu du décret-loi 26/2006 ; elle n'a toutefois pas encore ouvert ses portes.

36. L' Association nationale des magistrats a élaboré un Code de conduite ; les dispositions de ce code relatives à l'éthique ne sont pas juridiquement contraignantes.

Ministère public

37. Les procureurs sont chargés d'encadrer la police chargée d'effectuer des enquêtes (article 109 de la Constitution ; articles 56 et 327 du Code de procédure pénale). Le système pénal national repose sur le principe de la légalité des poursuites (article 112 de la Constitution).
38. Le Bureau du Procureur (BP) est dirigé par un Procureur général ; les procureurs sont nommés dans des tribunaux de différents niveaux, à savoir le tribunal de première instance, la cour d'appel et la Cour de cassation. Aux niveaux des cours de première instance et d'appel, les BP sont à nouveau divisés en bureaux locaux dirigés par un procureur principal et sous-divisés en groupes de travail. Les BP de grande taille sont encouragés à constituer des groupes de travail s'occupant d'infractions particulières ; par exemple, un certain nombre de BP – à savoir ceux qui sont situés dans les capitales de district – ont maintenant acquis une spécialisation en ce qui concerne les infractions à l'égard de l'administration publique (42 des 49 bureaux ont mis en place des groupes spécialisés) ; les procureurs des BP de petite taille sont également invités à se spécialiser dans telle ou telle infraction (20 des 116 bureaux se sont dotés de groupes spécialisés dans les infractions à l'égard de l'administration publique). Des experts spécialisés peuvent être affectés à des enquêtes financières complexes (article 359 du Code de procédure pénale) ; c'est de fait une pratique courante en Italie en ce qui concerne la poursuite des infractions de corruption. En outre, le Conseil supérieur de la magistrature a recommandé aux procureurs de lancer d'autres initiatives pour rendre plus efficace l'instruction des affaires de corruption, y compris en traitant ces infractions en priorité.
39. L'activité des différents BP sur l'ensemble du territoire national est coordonnée sur la base de l'article 371 du Code de procédure pénale, qui fait obligation aux forces de l'ordre de coopérer, d'échanger des informations, de mettre en place des équipes d'investigation conjointes, si besoin est. Alors qu'une unité de coordination horizontale est à l'oeuvre en ce qui concerne la criminalité organisée (à savoir, la division anti-mafia de la Cour de cassation coordonne les enquêtes menées par les divisions anti-mafia du district concerné), il n'existe pas de structure de coordination équivalente pour les infractions de corruption.
40. Au sein d'un BP, les affaires sont attribuées aux procureurs de manière aléatoire. Bien qu'il existe une certaine hiérarchie administrative au sein du BP, les procureurs jouissent d'une indépendance et d'une autonomie totale pour traiter les affaires qui leur ont été assignées.

Juridictions de jugement

41. En Italie, les tribunaux suivants ont compétence en matière pénale, :
- les Tribunaux de première instance (136 au total)
 - les Cours d'appel (29 au total) sont saisies des appels aux décisions des Tribunaux de première instance.

- la Cour de cassation veille au respect et à l'interprétation correcte de la loi (elle se prononce sur des points de droit et non sur le fond de l'affaire concernée). Elle règle, par ailleurs, les litiges concernant la compétence d'une instance inférieure (pénale, civile, administrative ou militaire) pour statuer sur une affaire particulière.
42. La justice est dispensée par les juges qui oeuvrent dans les tribunaux répartis sur l'ensemble du territoire national. Le Conseil supérieur de la magistrature informe les chefs des bureaux de la composition des bureaux du district et de la manière dont il convient d'y affecter les juges. En vertu de la loi 12/1941 relative à l'autorité judiciaire (telle qu'amendée), les affaires doivent être assignées à chaque juge ou collège de juges sur la base de critères objectifs prédéterminés, approuvés par le Conseil supérieur de la magistrature. En outre, conformément à l'article 107 de la Constitution, les juges et juges d'instruction (dits G.I.P.) ne peuvent être démis, mutés ou dessaisis d'une affaire donnée sans leur assentiment et seulement dans les circonstances fixées par la loi (par exemple, les conflits d'intérêt) ; une telle décision ne peut être prise que par le Conseil supérieur de la magistrature.

Instruction des affaires de corruption : techniques d'investigation spéciales, secret bancaire et protection des témoins

Techniques d'investigation spéciales

43. Pour effectuer les enquêtes sur les infractions liées à la corruption, les forces de l'ordre peuvent avoir recours à un large éventail de moyens d'investigation spéciaux parmi lesquels les écoutes téléphoniques, l'interception de messages électroniques et de télécopies, la pose de micros, la vidéo-surveillance, le contrôle et le gel des comptes bancaires. Il est possible de faire appel à des agents infiltrés, notamment dans le cas d'infractions de blanchiment d'argent¹⁶. En règle générale, une décision judiciaire est nécessaire pour autoriser l'utilisation de techniques d'investigation spéciales ; toutefois, pour les affaires urgentes, le procureur est habilité à émettre une ordonnance provisoire autorisant ces mesures, qui doit être confirmée par le juge compétent dans les 48 heures.

Confidentialité et secret bancaire

44. L'article 329 du Code de procédure pénale prévoit la confidentialité des poursuites pénales ; en cas de stricte nécessité, ce principe général peut supporter des dérogations pour faciliter les enquêtes mais doit toujours être justifié par un ordre motivé du procureur en charge. L'article 114 du Code de procédure pénale définit les dispositions interdisant la diffusion des actes et des photos tant que les enquêtes préliminaires ou les audiences ne sont pas terminées ; il garantit en outre une protection spéciale des données personnelles et des photos des mineurs impliqués dans le procès en question.
45. Le secret professionnel ne peut pas être invoqué dans le cadre de poursuites pénales, sauf par les personnes expressément énumérées dans le Code de procédure pénale : il s'agit, notamment, des avocats, des consultants techniques, des notaires et des comptables dans la limite des actions liées à leur activité professionnelle. Toutefois, la loi oblige ces catégories d'officiers publics, non seulement à divulguer les informations, mais aussi à déclarer les cas

¹⁶ En vertu de l'article 9 de la loi 146/2006, il est possible d'avoir recours à des agents infiltrés en cas de blanchiment d'argent, d'infractions contre la personne (esclavage, prostitution infantile et pornographie, trafic d'êtres humains, etc.), d'infractions faisant intervenir des explosifs, des armes et des munitions, de passage clandestin d'immigrants, de trafic de stupéfiants et d'exploitation ou demande de prostitution d'autrui.

suspects de possible blanchiment d'argent (sauf s'ils tiennent l'information de l'un des clients qu'ils représentent dans le cadre des poursuites judiciaires).¹⁷

46. Le secret bancaire n'existe pas dans la législation italienne. En outre, conformément aux articles 248 et 255 du Code de procédure pénale, les forces de l'ordre sont autorisées à consulter les données bancaires (elles peuvent examiner et saisir/geler les comptes bancaires, les titres/les documents et les transactions). Les comptes anonymes sont interdits en Italie, les banques ont la stricte obligation de connaître l'identité de leurs clients.

Protection des témoins

47. Les mesures de protection des témoins sont énoncées dans la loi 82/1991, telle qu'amendée par la loi 45/2001. Elles englobent toute une série de dispositifs visant à protéger, non seulement les témoins, mais aussi les membres de leur famille. Ces mesures de protection comprennent notamment la protection physique, le transfert provisoire dans un lieu sûr ou le changement de résidence permanent, la dissimulation ou le changement d'identité, le maintien de l'emploi, la fourniture d'une aide financière ou sociale, l'assistance médicale et psychologique, etc. ; les mesures susmentionnées sont applicables aux infractions de corruption. La décision d'accepter une personne dans le programme de protection des témoins est prise par la Commission centrale pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de protection, sur proposition du Procureur chargé de l'affaire criminelle. Le principal critère pour l'application des mesures de protection est la menace grave qui pèse sur le témoin ou sur ses proches parents, du fait de leur témoignage. Le Service central de protection des témoins (*Servizio Centrale di Protezione*), de la Direction centrale de la police criminelle de la *Polizia di Stato*, est chargé de la mise en œuvre des programmes de protection des témoins.
48. Les déclarations faites devant la police judiciaire ou les autorités du parquet dans le cadre de l'instruction peuvent être utilisées comme éléments de preuve au procès si le témoin ne peut y être présent en raison de circonstances imprévues (article 512 du Code de procédure pénale) ou, sous réserve de certaines conditions, si le témoin réside à l'étranger (article 512-bis du Code de procédure pénale). Par ailleurs, il est possible, au stade précédant le procès et dans les circonstances décrites à l'article 392 du Code de procédure pénale (par exemple en cas de maladie, quand il s'agit de mineurs), d'interroger le témoin hors de l'enceinte du tribunal (procédure dite "d'incident probatoire"). Les éléments de preuve recueillis au cours des enquêtes préliminaires peuvent être enregistrés par des moyens audiovisuels (articles 134, 139 et 141-bis du Code de procédure pénale). Par ailleurs, il est obligatoire d'enregistrer l'interrogatoire d'une personne retenue en garde à vue ou incarcérée, si l'interrogatoire en question n'est pas mené dans le cadre d'une audience judiciaire (article 141-bis du Code de procédure pénale). Il n'est pas possible de faire appel à des témoins anonymes en Italie.
49. Une personne faisant l'objet d'une enquête pour des infractions liées à la corruption ne peut pas bénéficier d'immunités ni d'arrangements recevables.

b. Analyse

50. Les informations recueillies par l'EEG au cours de la visite ne donnent pas à penser que les personnes chargées de la prévention, de l'instruction, des poursuites judiciaires et de l'imputation d'affaires de corruption subissent des pressions politiques ou autres interventions dans le cadre de leurs activités anti-corruption. Les juges et les procureurs appartiennent à la même

¹⁷ Décret-loi 56/2004 et décrets ministériels 141, 142 et 143 du 3 février 2006.

profession, ce sont des magistrats (*magistrati*) ; ils peuvent changer librement de fonctions et jouissent du même degré d'autonomie à l'égard du gouvernement. L'indépendance de la justice est inscrite dans la Constitution qui dispose, en outre, que toutes les décisions concernant les magistrats (juges et procureurs) de leur recrutement jusqu'à leur retraite (y compris les nominations, les promotions, les mesures disciplinaires, etc.) incombent au Conseil supérieur de la magistrature, organe indépendant composé en majorité de magistrats élus par leurs pairs. L'EEG a été informée que, selon une pratique courante, des magistrats sont détachés auprès du ministère de la Justice afin de mieux tirer parti de leur savoir-faire technique et pratique dans leurs domaines de compétence (au moment de la visite de l'EEG, 60 magistrats à plein temps étaient détachés au service du ministère de la Justice). Même lorsqu'ils sont détachés au service du ministère, les magistrats restent sous l'autorité pleine et entière du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui est des questions de discipline, de promotion, d'affectations futures ou des missions qui leur sont assignées en tant que magistrats. D'autres mesures ont été mises en place pour promouvoir l'intégrité au sein de la justice, par l'élaboration d'un Code de conduite et la mise en œuvre de séminaires sur les principes de déontologie. Enfin, certaines restrictions empêchent les magistrats d'exercer des activités extra-judiciaires ; par exemple, ils ne peuvent pas faire fonction d'arbitres (cette restriction s'applique aux magistrats ordinaires et non à ceux qui officient dans les tribunaux administratifs). En Italie, une question fait débat actuellement sur le fait de savoir s'il faut réglementer/limiter plus avant la possibilité qui est offerte actuellement aux magistrats de militer dans des partis politiques et de reprendre leurs activités judiciaires à l'issue de leur mandat en tant que représentant d'un parti (avec les conséquences qu'un tel retour a sur l'image de l'indépendance de la justice).

51. L'Italie a étoffé son expérience en matière d'investigation des affaires de corruption ; l'activité des magistrats a été particulièrement féconde au cours des années 1990 (pour les détails, voir les statistiques au paragraphe 19). De ce point de vue, les membres des forces de l'ordre rencontrés au cours de la visite sur place soulignent l'importance de certains outils mis à leur disposition pour mettre à jour les infractions de corruption comme, par exemple, les techniques d'investigation spéciales, les repentis, l'accès sans réserve aux comptes bancaires. L'EEG a appris que des projets sont en cours en vue de modifier les règles relatives aux techniques d'investigation spéciales (pour restreindre leur utilisation, la durée pendant laquelle elles le sont, leur imputation sur le budget de l'Etat, ainsi que pour mieux empêcher les fuites d'informations au cours de la phase d'investigation) ; l'EEG a néanmoins été informée que les modifications proposées n'interdiraient pas l'application de ces techniques aux infractions de corruption.
52. S'agissant de la conduite concrète de l'investigation des affaires de corruption, le procureur donne des instructions au sujet des mesures à prendre à la police dont il contrôle et supervise l'activité. Il appartient au procureur de choisir les forces de police (*Carabinieri*, *Polizia* ou *Guardia di Finanza*) qui l'assisteront dans son instruction. On trouve de plus en plus d'unités spécialisées dans le traitement des infractions envers l'administration publique (y compris les infractions de corruption) dans les bureaux des procureurs, contrairement à la situation observée au sein des forces de police. Il a été indiqué à l'EEG qu'une unité de la *Guardia di Finanza* s'occupe spécialement des infractions envers l'administration publique, mais qu'elle doit se faire aider par des officiers de la police générale car ses effectifs ne comptent qu'entre 20 et 30 agents. L'ensemble des forces de police lutte contre la corruption et tous les officiers de police sont formés pour traiter les affaires y afférentes, car la corruption est considérée comme un phénomène très répandu. En fait, à entendre la police, la corruption est généralisée en Italie et tous les officiers doivent s'en occuper. L'EEG n'est pas convaincue par l'argument avancé par certains de ses interlocuteurs, selon lequel chaque officier de police est spécialisé dans les affaires de corruption. Cela vide la notion de spécialisation de son contenu distinctif. Si tout le

monde est spécialisé, personne ne l'est. L'EEG pense que l'on pourrait certainement s'employer à renforcer la spécialisation dans ce domaine, notamment à travers l'organisation de formations spécialisées. Par conséquent, l'EEG recommande **de mettre en place un programme global de formation spécialisée à l'intention des officiers de police afin de leur inculquer des connaissances et une compréhension communes sur la façon de traiter les affaires de corruption et les infractions financières qui y sont associées.**

53. De manière plus générale, si de nombreux efforts ont été déployés pour élaborer une politique concertée de lutte contre la criminalité organisée, en particulier, de type mafieux, l'EEG note que l'on s'est moins attaché à renforcer la spécialisation et la coordination des échanges de connaissances dans le domaine de la corruption. À cet égard, il lui a été rappelé à plusieurs reprises les succès remportés par les structures horizontales de lutte contre la mafia au niveau répressif, c'est-à-dire par le Bureau anti-mafia de l'Etat (DNA, *Direzione nazionale antimafia*), sous l'égide du Procureur général près la Cour de cassation, ainsi que le Bureau national d'investigation anti-mafia (DIA, *Direzione investigativa antimafia*) et leurs sections dans les districts. Il a été indiqué à l'EEG, eu égard à l'ampleur du problème, que le développement des structures horizontales d'investigation anti-mafia s'explique par la nécessité, pour combattre la criminalité organisée, d'adopter une stratégie plus globale et plus souple qui va au-delà du principe de territorialité des compétences et de la conduite d'investigations distinctes et isolées dans tout le pays. La mise en place d'unités spécialisées horizontales a été jugée nécessaire pour intensifier et améliorer la coordination des enquêtes sur la criminalité organisée, analyser la façon d'opérer, les liens, les visées et les activités classiques des organisations criminelles. Si bien il y a une disposition générale du Code de procédure pénale (article 371) qui prévoit la liaison/coordination entre les différents bureaux du ministère public, l'EEG pense que l'utile expérience pratique acquise en matière de lutte contre les infractions de type mafieux pourrait être reproduite pour mieux guider la lutte contre la corruption. Un dispositif horizontal/de coordination anti-corruption pourrait s'avérer compléter utilement le système existant. Un tel dispositif pourrait, par exemple, permettre de recueillir des informations pertinentes sur les spécificités de l'investigation des affaires de corruption et apporter une contribution précieuse aux différentes forces de l'ordre concernées. Il pourrait, en outre, exploiter à titre permanent les données relatives aux infractions de corruption et en faciliter le partage, ainsi qu'organiser la consultation et la formation des membres des forces de l'ordre concernés. L'EEG recommande **de i) renforcer davantage la coordination entre les différentes forces de l'ordre impliquées dans l'investigation des affaires de corruption sur l'ensemble du territoire italien, y compris ii) en considérant l'intérêt (et la possibilité législative) d'élaborer un mécanisme horizontal de soutien pour aider celles-ci à mener ces investigations.**
54. L'EEG est profondément préoccupée d'apprendre, de presque tous ses interlocuteurs, qu'une proportion inquiétante du nombre total des poursuites judiciaires engagées contre des affaires de corruption n'aboutissent pas en raison des délais de prescription. Des statistiques sur cette question n'étaient pas disponibles, toutefois, il apparaît clairement que le délai de prescription de chaque affaire particulière a de fortes chances de s'écouler avant l'issue du procès, même si on dispose de preuves solides. C'est une faille importante qui réduit clairement l'efficacité et la crédibilité de la loi pénale en tant qu'instrument indispensable de la lutte contre la corruption. De plus, les sanctions perdent beaucoup de leur caractère dissuasif quand la justice est si fortement ralentie que l'accusé a de très grandes chances d'échapper à l'une et à l'autre du fait de la prescription. Les mesures liées à la condamnation, telles que la confiscation, deviennent largement théoriques si un grand nombre des affaires n'atteint jamais le stade de la condamnation. Des mesures inédites et utiles, comme la saisie préventive, sont compromises lorsqu'elles doivent être annulées avec la fin des poursuites pour cause de prescription.

55. Plusieurs explications ont été données à l'EEG pour justifier cet état de choses. Certains font observer que le principe de légalité (article 112, Constitution) joue, ce qui signifie, en Italie, que toutes les infractions ayant fait l'objet d'une déclaration et raisonnablement fondées doivent donner lieu à des poursuites pénales. Cela se traduit inévitablement par un nombre considérable d'actions en justice et certains interlocuteurs soulignent que les magistrats et leurs collaborateurs sont en effectifs insuffisants pour traiter le volume d'affaires. D'autres évoquent le fait que le système pénal italien s'efforce d'appliquer une procédure accusatoire dans le cadre de structures inquisitoires, alors qu'il est privé d'un certain nombre de particularités du système accusatoire qui contribuent à accélérer la procédure (par exemple, la liberté du procureur de décider s'il y a lieu de poursuivre une affaire, le recours limité aux appels interlocutoires, etc.). Le principe de légalité passe également pour expliquer le fait que, en Italie, les affaires de corruption peuvent concerner jusqu'à 100 prévenus dans un seul procès. D'autres indiquent que les délais de prescription ont été réduits et d'autres encore font observer que ces délais s'appliquent à l'ensemble des procédures liées à une affaire, de sorte que toutes les étapes de la procédure jusques, et y compris, la procédure devant la Cour de cassation, doivent être terminées dans les délais prescrits. L'EEG a appris que les appels peuvent être formés dans les trois juridictions, à tous les stades de la procédure, y compris contre les décisions interlocutoires. De ce fait, la Cour de cassation est appelée à traiter 50.000 affaires chaque année. En ce qui concerne un grand nombre des affaires de corruption visées, il a été indiqué à l'EEG que la Cour de cassation n'a d'autre option que de déclarer l'affaire éteinte par prescription. Ce délai, d'une durée minimale de 6 ans, peut être beaucoup plus long. Il est clair que la longueur des délais pour clôturer les affaires de corruption représente un problème particulièrement grave, notamment quand, pour conclure, l'affaire doit être classée pour des raisons de délais de prescription plutôt que par une décision sur le fond. Il a été indiqué à plusieurs reprises à l'EEG que les garanties en vigueur du système sont détournées de leur objet initial puisqu'elles permettent aux prévenus, assistés d'avocats habiles, d'avoir recours à des stratégies dilatoires pour faire trainer la procédure en longueur jusqu'à l'expiration du délai.
56. Il ressort apparemment de la description de l'arsenal de mesures appliquées par l'Italie aux affaires de corruption que le système juridique italien a en fait recours, dans la pratique (mais pas nécessairement de manière consciente ou délibérée), à tout un éventail de stratégies (dont un grand nombre font intervenir les systèmes judiciaires civil et administratif) pour compenser les difficultés rencontrées avec le système judiciaire pénal. Par exemple, il a été indiqué à l'EEG que la Cour des comptes pourrait atteindre ses objectifs de régler la question des pots-de-vins versés aux agents de l'administration publique beaucoup plus rapidement que les instances pénales et parvenir à récupérer une bien plus grande partie des fonds. L'inconvénient d'avoir recours à diverses autres solutions et procédures est, notamment, que la sanction dissuasive de l'emprisonnement qui représente souvent l'unique parade proportionnée à la corruption, ne peut être appliquée à l'issue d'une procédure civile ou administrative. Par ailleurs, les obligations auxquelles l'Italie a l'intention de se plier en vertu de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) du Conseil de l'Europe envisagent des actions au pénal. Dans un autre cas, l'attention de l'EEG a été attirée sur le fait que les procureurs, dans les faits, traitent en priorité la minorité d'affaires de corruption très importantes afin qu'il n'y soit pas mis fin pour des raisons d'extinction du délai de prescription. Cela est compréhensible mais, dans un système dans lequel seule une minorité d'affaires de corruption a des chances d'être jugée sur le fond, traiter en priorité certaines affaires revient à laisser les autres pourrir et à obtenir, en faisant trainer les choses, ce que les procureurs obtiennent ailleurs en agissant avec une plus grande détermination. L'existence d'affaires négligées dans le système doit mettre à contribution des ressources qui sont, en fait, gaspillées puisque ces affaires n'ont pas de perspectives réelles d'avancer. Plus

important encore, c'est ce niveau de corruption relativement faible dont les effets se font le plus sentir sur la vie du citoyen ordinaire qui contribue à faire régner une atmosphère de tolérance envers la corruption considérée comme une réalité devant laquelle la population se sent désarmée. S'il faut absolument faire des choix, alors l'EEG peut comprendre les raisons pour lesquelles l'on se doit de s'occuper des affaires les plus importantes présentant davantage d'intérêt. Toutefois, condamner les affaires de moindre importance à mourir de leur belle mort peut être un tribut trop lourd à payer. En ce qui concerne les peines, il semble que dans la pratique les saisies préventives, qui durent de longues années, constituent en soi une sanction et, parfois, l'unique sanction même si les biens doivent finir par être restitués.

57. L'EEG pense que les problèmes mis en évidence dans les paragraphes 54 à 56 sont très préoccupants. L'EEG note que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe suit la question difficile de la longueur excessive des procédures judiciaires ainsi que les dispositions prises par les autorités italiennes pour venir à bout de ce problème. L'EEG évoque la dernière résolution intérimaire du Comité des ministres¹⁸, qui met en avant un important arriéré d'affaires en souffrance au civil (5,5 millions de dossiers), au pénal (3,2 millions de dossiers) et en matière administrative (640.000 dossiers en première instance et 21.000 en appel), et prend note des mesures prises par les autorités pour remédier à cette situation. À ce jour, l'instruction et l'imputation des infractions pénales de corruption pouvant être gravement entravées par les problèmes décrits plus haut, l'EEG recommande, **afin d'assurer que l'on puisse arriver à une décision au fond dans les affaires de corruption et ce dans un délai raisonnable, i) d'entreprendre une étude du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription afin de déterminer l'ampleur et les causes de tout problème tangible ayant permis cette conclusion; ii) d'adopter un plan spécial pour étudier et régler, selon un calendrier précis, les problèmes identifiés par cette étude; iii) de diffuser publiquement les résultats de cet exercice.**

III. ETENDUE ET PORTEE DES IMMUNITES

a. Description de la situation

58. Deux types d'immunités sont prévus dans la loi italienne :
 - l'irresponsabilité (liberté de parole ou "*insindacabilità*") des membres du Parlement et des assemblées régionales pour les votes qu'ils émettent et les opinions qu'ils expriment dans l'exercice de leurs fonctions (articles 68 et 122(4) de la Constitution), du Président de la République pour les actions accomplies au cours de son mandat (article 90 de la Constitution), du président et des juges de la Cour constitutionnelle (loi 1/1948), et des membres du Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*, loi 195/1958).
 - l'inviolabilité ("*improcedibilità*") protège les membres du Parlement pendant la durée de leur mandat ; ils ne peuvent être arrêtés (sauf en cas de flagrant délit « *flagrante delicto* »), leurs communications ne peuvent être interceptées ni leur correspondance saisie. L'inviolabilité ne peut être invoquée qu'en relation avec l'exécution des devoirs de leur fonction¹⁹. De ce point de vue, des poursuites peuvent être engagées pour infraction contre un parlementaire sans l'accord du Parlement ; toutefois, il faut l'accord

¹⁸ Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42.

¹⁹ Un lien fonctionnel est requis entre la conduite tenue par l'auteur de l'infraction et ses activités ou obligations (Cass., 15 juin 2007, n° 35523, Bossi).

de la chambre concernée du Parlement pour mettre un parlementaire en détention (sauf en cas de flagrant délit « *flagrante delicto* »), pour intercepter ses conversations ou communications et saisir sa correspondance personnelle (article 68(2) et (3) de la Constitution, telle qu'amendée par la loi constitutionnelle 9/1993). La procédure pertinente pour lever les immunités parlementaires est décrite en détail dans les dispositions correspondantes du règlement intérieur de la Chambre des députés et du Sénat : l'immunité d'un parlementaire peut être levée par la chambre concernée du Parlement (*Giunta delle autorizzazioni* à la Chambre des députés et *Giunta per le immunità* au Sénat, respectivement) dans un délai de 30 jours suivant la requête du juge compétent.

En application de l'article 3 de la loi 1/1948, l'immunité contre l'arrestation (autre qu'en cas de flagrant délit) peut également être octroyée aux juges de la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle est l'organe compétent chargé de se prononcer sur cette immunité. La procédure pertinente pour lever l'immunité est prévue par l'article 15 d'un règlement de la Cour constitutionnelle daté du 20 janvier 1966. Lorsqu'il reçoit la demande d'immunité, le président de la Cour constitutionnelle désigne une commission ad hoc composée de trois juges, qui doit rendre sa décision dans un délai de 30 jours. La personne poursuivie est en droit de soumettre à la commission susmentionnée une déclaration écrite exposant les détails de l'affaire et d'être entendue, si elle en fait la demande.

59. Conformément à l'article 96 de la Constitution, pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions, le Premier ministre et les autres ministres sont soumis aux juridictions ordinaires sous réserve de l'autorisation de la Chambre compétente du Parlement, en vertu des règles énoncées par la loi constitutionnelle n°1 du 16 janvier 1989. Les déclarations concernant les infractions relevant de l'article 96 de la Constitution sont soumises au procureur du tribunal compétent qui, sans autre investigation préalable, saisit un tribunal spécial appelé Tribunal des ministres, composé de trois magistrats et de trois suppléants, tirés au sort parmi l'ensemble des magistrats remplissant les conditions requises. Dans un délai de 90 jours à compter de la réception du dossier, le Tribunal des ministres procède aux investigations préliminaires et à l'audition du procureur avant de soumettre le dossier, accompagné d'un avis motivé, au Procureur général qui doit ensuite le transmettre à la Chambre compétente du Parlement, laquelle décide s'il y a lieu d'autoriser l'ouverture de poursuites contre le ministre en question.
60. Les décisions relatives à l'immunité (irresponsabilité et inviolabilité) sont soumises au contrôle juridictionnel de la Cour constitutionnelle. En vertu de l'article 134(2) de la Constitution, l'autorité judiciaire chargée de l'affaire peut contester la décision prise par le Parlement ou par l'organe compétent (pour autant que d'autres instances soient concernées) devant la Cour constitutionnelle. De telles procédures, qualifiées de « conflit d'attribution entre les pouvoirs de l'Etat » (*conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*), sont régies par les articles 37 et 38 de la loi 20/1962. La Cour constitutionnelle a le pouvoir de juger du bien-fondé de l'octroi de l'immunité dans un cas donné et de si le fondement de la décision relative à l'immunité est cohérent avec les motifs invoqués. De ce fait, elle peut annuler l'octroi de l'immunité. La Cour constitutionnelle a développé une jurisprudence concernant les conditions et exigences requises pour l'octroi de l'immunité²⁰. A cet égard, elle a souligné à maintes reprises que « les sauvegardes et garanties prévues par l'article 68 de la Constitution (immunité) visent à protéger les institutions parlementaires dans leur ensemble et non pas à créer des privilèges personnels pour les

²⁰ Voir entre autres les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : n° 420 du 4 novembre 2008 ; n° 97 du 11 avril 2008 ; n° 388 du 23 novembre 2007 ; n° 152 du 4 mai 2007 ; n° 96 du 21 mars 2007 ; n° 65 du 9 mars 2007.

sénateurs ou les députés ». En conséquence, la Cour constitutionnelle a plus d'une fois annulé l'immunité accordée par le Parlement²¹.

61. En juillet 2008, le Parlement a adopté la loi 124/2008 autorisant la suspension des poursuites pénales contre le Président, le premier ministre et les présidents des deux Chambres du Parlement pendant la période où ils sont en fonction. Cette mesure s'applique aussi aux poursuites pénales concernant des actions accomplies avant leur entrée en fonctions. Le régime de prescription des infractions concernées est, auquel cas, suspendu conformément aux règles énoncées à l'article 159 du Code pénal. La suspension des poursuites pénales n'est pas reconductible sauf dans le cas d'une nouvelle nomination pendant la durée de la même législature, et ne s'applique pas aux nominations ultérieures à une charge ou à des fonctions différentes. La suspension de la procédure n'empêche pas le juge de recevoir à titre de preuve, dans des circonstances appropriées, la déposition de certaines personnes ou de prendre certaines dispositions procédurales ne pouvant être reportées. Le responsable de haut rang concerné peut renoncer au bénéfice de la suspension. La question de la constitutionnalité de la loi 124/2008 a été soulevée devant la Cour constitutionnelle qui n'a pas encore fait connaître sa décision²².
62. Il n'y a pas de statistiques globales concernant le nombre d'actions en justice engagées contre des personnes jouissant d'immunités ou le nombre de fois où ces immunités ont été levées pour des infractions présumées en relation avec la corruption.

b. Analyse

63. Les membres du Parlement jouissent de l'immunité contre toutes poursuites judiciaires concernant les opinions qu'ils expriment ou les votes qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions (irresponsabilité). Sans l'autorisation de la Chambre concernée (des députés ou du Sénat), ils bénéficient également d'immunités contre des mesures d'arrestation ou de privation de liberté personnelle, de fouille corporelle ou de perquisition de leur domicile, d'interception de leurs conversations ou de leurs communications et de saisie de leur correspondance (inviolabilité). Cependant, aucune autorisation n'est nécessaire pour débiter une enquête préliminaire. Il a été indiqué à l'EEG qu'il est interdit de perquisitionner le domicile d'un parlementaire suspecté de corruption ou d'intercepter ses communications sans l'autorisation de l'Assemblée dont il est membre, sur proposition du Comité pertinent des immunités. Il a été indiqué à l'EEG que ce dispositif a été adopté en 1993 en vue de modifier de manière significative l'immunité totale dont jouissaient auparavant les membres du Parlement et qu'il vise à protéger la fonction des députés et leur correspondance. Pendant la visite sur place, l'EEG a appris que la condition de l'autorisation préalable représente une contrainte majeure pour l'instruction de certaines affaires de corruption et qu'elle peut faire obstacle à l'investigation

²¹ Voir entre autres les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : n° 410 du 18 novembre 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 330 du 8 juillet 2008 (immunité accordée par le Sénat) ; n° 279 du 10 juin 2008 (immunité invoquée par le Conseil régional) ; n° 171 du 15 avril 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 135 du 15 avril 2008 (immunité accordée par le Sénat) ; n° 134 du 1^{er} avril 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 97 du 11 février 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 28 du 11 décembre 2007 (immunité accordée par la Chambre des députés).

²² Le 16 avril 2004, la Cour constitutionnelle a déclaré contraire à la Constitution la procédure d'immunité énoncée dans la loi 140/2003, qui prévoit l'immunité contre des poursuites judiciaires des titulaires des cinq charges principales : le Président de la République, le président du Sénat, celui de la Chambre des députés, le premier ministre et le président de la Cour constitutionnelle. Cette immunité s'applique à toutes les infractions pénales – même à celles commises avant leur entrée en fonction – et dure jusqu'à ce qu'ils quittent leurs fonctions. Les autorités ont indiqué que l'arrêt de la Cour constitutionnelle a été étroitement suivi lors de l'élaboration de la loi 124/2008.

d'infractions pénales suspectées d'avoir été commises, non seulement par des membres du Parlement, mais aussi par d'autres personnes qui leur sont associées. Il a été indiqué à l'EEG que les procureurs jugent inutile de formuler de telles requêtes parce que, ce faisant, ils révéleraient l'existence d'une enquête et en compromettraient l'issue et que, par ailleurs, de telles requêtes sont inmanquablement rejetées. Cette dernière a également appris que la question est soulevée à de rares occasions – le chiffre cité est “moins de 10” au cours de chaque législature de cinq ans à la Chambre des députés et encore moins souvent au Sénat.

64. La loi 124/2008 autorise la suspension des poursuites pénales et de l'instruction pour des actions commises avant le début de leurs fonctions ou pendant, par le Président, le premier ministre et les présidents de deux Chambres du Parlement au cours de leurs fonctions et jusqu'à la fin de leur mandat ; ils peuvent toutefois être cités par la cour à comparaître comme témoins. Ils ne peuvent être démis de leurs fonctions avant leur terme que pour violations caractérisées de la Constitution ou pour faits de haute trahison conformément à la procédure de mise en accusation visée à l'article 90 de la Constitution. La loi 124/2008 gèle la durée légale de prescription jusqu'à la fin de la période d'immunité. Le responsable de haut rang concerné peut renoncer au bénéfice de la suspension. L'EEG rappelle qu'au départ le Principe Directeur 6 mentionne la nécessité de « limiter les immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites » ou de l'imputation « des infractions de corruption à ce qui est nécessaire à une société démocratique » ; à cet égard, l'EEG nourrit de sérieuses inquiétudes concernant la mesure récente qui vise à étendre le régime d'immunité, puisque la suspension des poursuites pénales dont il est fait état plus haut constitue une immunité procédurale pour les personnes exerçant les fonctions visées et qui, bien que revêtant un caractère provisoire, déroge au principe fondamental de l'égalité devant la loi. Les autorités font valoir néanmoins que cette mesure est nécessaire pour garantir l'exercice serein des fonctions publiques²³. Passant sous silence la nécessité de cette réforme (telle que revendiquée par les autorités), l'EEG a identifié plusieurs défauts dans la loi 124/2008. Il semblerait que l'immunité soit absolue et qu'elle ne puisse être levée pratiquement en aucun cas, à la seule exception du renoncement au bénéfice de la suspension par le responsable concerné. Qui plus est, la loi ne mentionne pas les cas où l'immunité ne pourrait être invoquée, quelle que soit la circonstance, par exemple dans le cas d'infractions dépassant un certain niveau de gravité (y compris les infractions liées à la corruption), d'arrestation en situations de flagrant délit. Enfin, l'immunité n'est pas strictement limitée aux activités afférentes à l'exercice des obligations officielles ; elle couvre aussi les procédures en cours pour des actions commises avant l'entrée en fonction. L'EEG pense que l'extension des immunités dont jouissent les bénéficiaires et les failles juridiques mises en évidence ne peuvent être considérées que comme faisant obstacle à l'investigation, aux poursuites et à l'imputation des infractions liées à la corruption, qui tendent à entamer la confiance du public en l'intégrité du gouvernement. L'EEG note que l'adoption de la loi 124/2008 donne matière à controverse, suscitant d'après débats en Italie. À cet égard, la question de l'inconstitutionnalité de la loi 124/2008 se pose et la Cour constitutionnelle devrait rendre une décision sur le sujet en octobre 2009. L'EEG recommande **d'intégrer à la loi 124/2008 des dispositions permettant de lever la suspension des poursuites pénales afin de veiller à ce qu'une telle suspension n'entrave pas les poursuites effectives des infractions de corruption, par exemple en ce qui concerne les infractions pénales graves pour faits de corruption, en cas de flagrant délit ou lorsque la procédure a atteint un stade**

²³ Les autorités indiquent que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 24 du 20 janvier 2004, a notamment reconnu que la nécessité d'éviter toute intervention dans l'exercice des fonctions des plus hauts responsables italiens est une valeur qu'il importe de préserver conformément aux principes établis par la Constitution italienne. En particulier, la Cour a admis qu'une procédure pénale en cours relative à l'un quelconque des titulaires des cinq charges principales pourrait affecter l'exercice de leurs fonctions.

avancé. L'EEG comprend que l'arrêt qui sera rendu par la Cour constitutionnelle dans ce domaine aura un impact sur la mise en œuvre de la recommandation.

IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

65. La loi italienne prévoit un cadre pour la confiscation, qui repose sur une triple approche :
- 1) la confiscation classique des biens tirés d'une infraction, fondée sur la condamnation (article 240 du CP) ;
 - 2) un système de confiscation fondé sur l'allègement de la charge de la preuve des personnes reconnues coupables qui ne peuvent justifier l'origine de leurs biens (article 12(6) de la loi 356/92) ;
 - 3) un système de confiscation préventive des biens en possession de personnes appartenant à une organisation de type mafieux (lois 1423/56 et 575/65).
66. L'article 240 du Code pénal prévoit la confiscation des biens employés ou destinés à être employés pour commettre une infraction, ou qui représentent les produits ou le profit d'un crime. La législation Italienne considère la confiscation comme une mesure de sûreté (dont l'objet est d'empêcher de nouvelles infractions et non pas de sanctionner l'infraction commise). Elle revêt en général un caractère discrétionnaire et peut être décidée par un tribunal quand l'auteur de l'infraction est condamné. La confiscation est néanmoins une mesure automatique dans un certain nombre de cas. En particulier, elle est obligatoire quand les biens constituent le "prix" ou le bénéfice d'un acte de corruption passive ou active d'un agent public ou d'une escroquerie (articles 322-ter et 335-bis du CP), ou quand l'infraction a été commise en liaison avec la criminalité transnationale organisée (article 11, loi 146/2006). De même, la confiscation est automatique quand les biens sont la contrepartie financière de l'infraction (c'est-à-dire le prix payé par un tiers pour commettre l'infraction), ou de la production, de l'utilisation, du transport, de la possession ou du transfert de ce qui constitue l'infraction. Dans ce dernier cas, la confiscation peut être ordonnée même en l'absence de condamnation. En outre, en vertu des lois 1423/56 et 575/65, la saisie et la confiscation de biens en possession de personnes soupçonnées d'appartenir à une organisation de type mafieux peuvent être ordonnées indépendamment d'une condamnation ou d'une instruction pénale, mais sur la base de la seule menace que la personne ou les biens en question peuvent faire peser sur la sécurité publique, lorsque la valeur des biens n'est pas en rapport avec les revenus ou l'activité économique de la personne. La mesure peut être annulée s'il est prouvé que les biens ont une origine légale.
67. La confiscation s'applique aux produits et instruments d'une infraction pénale. Il n'y a pas de définition du terme "produits", mais les autorités indiquent que, dans la pratique, le terme s'entend au sens large pour couvrir les produits directs et indirects. Les frais engagés pour s'approprier les produits d'un crime ne sont pas déductibles de l'impôt. La confiscation de biens d'une valeur équivalente aux produits de la corruption est possible en application et dans les limites de l'article 322-ter du CP ; la confiscation des biens d'une valeur équivalente est, en particulier, prévue en cas d'infractions comportant un élément lié à la criminalité transnationale organisée (article 11, loi 146/2006).

68. La confiscation de biens appartenant à des tierces parties de bonne foi ne peut être ordonnée, pour autant qu'elles ne soient pas impliquées dans la commission de l'infraction. Selon la jurisprudence italienne, telle que développée par la Cour de cassation, les tiers ne sont pas réputés être impliqués dans la commission de l'infraction lorsqu'ils sont de bonne foi. La charge de la preuve de la bonne foi incombe à la tierce partie qui doit prouver, au-delà de tout doute raisonnable, qu'elle n'était pas au courant de l'origine illicite du bien en sa possession²⁴. En outre, pour les infractions liées à la corruption, l'article 322 ter du Code pénal établit la possibilité d'ordonner la confiscation des biens auxquels « *l'auteur de l'infraction a accès* » (ce qui suppose le pouvoir de disposer des biens). Dans la pratique, cela couvre les produits de la corruption transférés aux proches parents de l'auteur de l'infraction, mais il semblerait que cela englobe éventuellement d'autres situations.
69. Il est prévu un renversement de la charge de la preuve en ce qui concerne certaines infractions, à savoir les infractions en rapport avec les stupéfiants, la criminalité organisée, le blanchiment d'argent. En particulier, lorsqu'une personne est reconnue coupable de l'une ou l'autre de ces infractions, la confiscation des fonds, des biens immobiliers ou autres en sa possession, est automatique si l'auteur de l'infraction est incapable d'en justifier l'origine ou que ces biens sont sans commune mesure avec ses revenus ou son activité économique. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de prouver que les biens découlent directement ou indirectement de la commission d'une infraction ; les biens tirés indirectement de ces produits illicites ou même d'autres types de biens (sauf quand ils appartiennent à des tierces parties) peuvent faire l'objet d'une confiscation si la personne reconnue coupable ne peut pas expliquer leur origine (article 12(6), loi 356/92).
70. Il est possible de satisfaire les réclamations correspondant au préjudice causé à une personne qui a exercé ses droits civiques dans les délais ; c'est en fait ce à quoi vise, notamment, la saisie préventive (voir le paragraphe 71 ci-après, qui donne des détails sur la saisie préventive).

Mesures provisoires

71. La saisie, en tant que mesure de sûreté provisoire, est prévue aux articles 253-255 et 321 du Code de procédure pénale (CPP). En particulier, le juge compétent (ou le procureur dans les cas urgents) peut, à tout moment au cours du processus d'instruction, ordonner la saisie de biens avant la confiscation, dans deux cas : 1) quand il est nécessaire de prévenir la commission d'une infraction – ou sa poursuite – ou quand ces biens font l'objet d'une confiscation (*saisie préventive*) ; 2) quand les biens peuvent être utilisés comme éléments de preuve dans le cadre de l'enquête (*saisie probatoire*). Cette mesure de saisie peut être exécutée sans en informer au préalable la partie concernée. Si une mesure d'investigation urgente est requise, les autorités de poursuite compétentes et les forces de police peuvent saisir les biens à titre provisoire ; ces mesures doivent être confirmées par l'autorité judiciaire dans les 48 heures (article 321(3)-ter du CPP).
72. En vertu de l'article 61 de la loi 133/2008 et de l'article 2 du décret-loi n° 143/2008, le Fonds judiciaire unique (*Fondo Unico Giustizia*) est en charge des fonds ou autres titres financiers ou de crédit saisis et confisqués. Cette institution a notamment été créée en vue de collecter l'ensemble des recettes provenant des amendes, etc., afin de les redistribuer selon les objectifs prioritaires du fonctionnement de la justice. L'administration des autres biens saisis/confisqués (biens meubles et immeubles) est confiée à l'administration italienne des domaines (*Agenzia del Demanio*), conformément à l'article 65(1) du décret-loi n° 300/1999.

²⁴ Cass. 4 novembre 2008, Castellano ; Cass. 20 mai 2008, Torre ; Cass. 21 novembre 2007, Upgrade s.r.l. ; Cass. 8 juillet 2004, Sulika.

73. Le recours à la saisie est envisagé dans le cadre de l'enquête judiciaire sur l'infraction donnée. Les autorités peuvent ouvrir une enquête spéciale en vue de l'identification, de la recherche et du gel des produits du crime et sont habilitées à demander des renseignements sur le suspect auprès de différents organismes comme, par exemple, l'administration fiscale, les banques, etc. Le juge compétent est en droit d'ordonner la saisie des documents, titres, valeurs et fonds déposés sur des comptes bancaires (article 255 du CPP) appartenant, non seulement au principal suspect, mais également à de tierces personnes (dites prête-noms) quand des motifs raisonnables portent à penser que ces biens ont été acquis dans le cadre de la commission de l'infraction, objet de l'enquête. Les forces de l'ordre peuvent utiliser d'autres techniques d'investigation pour l'efficacité des poursuites en relation avec des infractions pénales ; par exemple, la loi 172/92 autorise la livraison surveillée de fonds soupçonnés d'être liés à une opération de blanchiment d'argent. De même, la loi 146/2006 d'application de la Convention de Palerme, permet aux procureurs de poursuivre leurs enquêtes, rechercher et identifier les biens tirés des infractions commises par la criminalité transnationale organisée jusqu'au prononcé de la condamnation par les tribunaux (article 12, loi 146/2006).

Statistiques

74. Bien que les données sur le nombre d'infractions de corruption soient collectées au niveau national (voir le paragraphe 19), aucune statistique spécifique concernant le recours aux mesures provisoires et à la confiscation n'est toutefois disponible.

Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

75. La coopération judiciaire en matière de mesures provisoires et de confiscation est assujettie aux mêmes règles et mécanismes que l'entraide en matière pénale en général ; elle est donc basée sur des traités internationaux²⁵ et bilatéraux²⁶. En l'absence d'un traité ou d'une convention applicable, l'Italie exerce librement son droit de prêter assistance sur la base de la réciprocité avec l'Etat requérant (article 723 du CPP).
76. Les demandes entrantes sont transmises par le ministère de la Justice au Procureur général de la Cour d'appel doté de la compétence territoriale d'exécution de l'action requise (articles 737 et 737-bis du CPP). Les demandes sortantes sont adressées par les autorités judiciaires (parmi lesquelles les procureurs) au ministère de la Justice, qui les fait suivre par la voie diplomatique (sauf si le traité pertinent en dispose autrement). En tout 40 personnes (dont 5 magistrats) travaillent au sein du Département de la coopération internationale du ministère de la Justice, qui s'occupe de l'entraide judiciaire, des mandats d'arrêt européens, des demandes d'extradition et de la mise en œuvre des accords bilatéraux. L'Italie a ratifié la Convention d'application de l'Accord Schengen qui contient des dispositions relatives aux commissions rogatoires pour la délégation des pouvoirs de perquisition et de saisie. Cet instrument a mis en place un circuit d'échanges direct entre les autorités judiciaires italiennes et les autres Etats membres parties à

²⁵ L'Italie a ratifié et transposé dans son droit national la Convention européenne de 1959 d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n°30) et son Protocole additionnel (STE n° 99), la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n°141) et l'Accord de Schengen de 1990 et sa Convention d'application.

²⁶ L'Italie a conclu des accords bilatéraux avec l'Australie, l'Autriche, la Bolivie, le Canada, le Costa Rica, l'Allemagne, le Japon, le Liban, le Maroc, le Pérou, San Marin, la Suisse, la Tunisie, les Etats-Unis d'Amérique, le Venezuela. Tous ces accords autorisent les autorités judiciaires ainsi que les forces de police à coopérer dans le domaine de la corruption. En particulier, l'accord bilatéral signé avec la Suisse en 2001 autorise la constitution d'équipes d'investigation conjointes (article xxi), ainsi que la restitution des produits du crime en vue de leur confiscation (article viii).

l'Accord Schengen, qui permet d'accélérer la communication entre les Etats. L'Italie n'a pas encore ratifié la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne.

77. Il a été communiqué à l'EEG des statistiques couvrant la période 2000-2005 qui témoignent de la large expérience acquise par l'Italie en ce qui concerne l'entraide judiciaire en relation avec les affaires de corruption (398 commissions rogatoires sortantes et 211 commissions rogatoires entrantes, respectivement).

Blanchiment d'argent

78. L'article 648-bis du CP a érigé le blanchiment d'argent en infraction distincte, interdisant la substitution et le transfert de fonds, de marchandises ou de biens obtenus par le biais de la commission intentionnelle d'infractions pénales ; l'article 648ter du CP interdit d'employer des fonds, des marchandises ou des biens obtenus par le biais d'infractions pénales dans les activités économiques et financières sous peine de 4 à 12 ans d'emprisonnement et d'amendes pouvant se monter à 15.493 EUR. L'infraction de blanchiment d'argent suit une approche qui généralise l'infraction sous-jacente à tout crime : toute infraction pénale commise intentionnellement peut constituer une infraction principale de blanchiment d'argent. L'infraction principale de blanchiment d'argent liée à la corruption la plus courante est le versement de pots-de-vin à des agents publics dans le cadre de la passation de marchés publics et la fraude fiscale. L'auto-blanchiment (c'est-à-dire le blanchiment par les personnes qui sont les auteurs de l'infraction principale) ne constitue pas une infraction en Italie.
79. Depuis janvier 2008, l'*Unità di Informazione Finanziaria*, établie au sein de la Banque d'Italie et membre de la Commission de sécurité financière du ministère de l'Economie et des Finances²⁷, est la Cellule de renseignement financier (CRF) qui rassemble et analyse les déclarations d'opérations suspectes (DOS) avant d'en informer le Département d'investigation anti-mafia (en cas de soupçon de blanchiment d'argent en rapport avec des opérations mafieuses) et l'Unité spéciale des changes de la police financière (appelée l'unité NSPV de la *Guardia di Finanza*). Aussi à la demande des organes répressifs susmentionnés, la Cellule de renseignement financier peut suspendre une transaction suspecte pendant un maximum de cinq jours ouvrables. Elle n'a pas directement accès aux bases de données des forces de l'ordre; un accès indirect est possible (à travers le Département d'investigation anti-mafia et l'unité NSPV de la *Guardia di Finanza*) afin de permettre au CRF d'échanger des informations avec ses homologues étrangers. Le décret-loi n° 231/2007 prévoit des moyens pour renforcer la coopération et les échanges d'informations entre les forces de l'ordre et la Cellule de renseignement financier. De même, des dispositions sont prises aux fins de permettre la consultation directe de la banque de données centralisée concernant les opérations bancaires et financières, depuis le fichier fiscal. Environ 94 personnes (parmi lesquels 45 analystes financiers) travaillent à la cellule de renseignement financier, dont l'organisation interne est décrite dans le règlement du 21 décembre 2007, émis par la Banque d'Italie.
80. L'obligation de déclaration de soupçon d'opérations de blanchiment d'argent s'impose aux institutions financières (par exemple les banques, les sociétés de placement, les compagnies d'assurance), aux administrations publiques, aux sociétés non financières (par exemple les

²⁷ L'Unité d'information financière (*Unità di Informazione Finanziaria*) a remplacé l'ancien Bureau italien des changes (*Ufficio Italiano dei Cambi*), en tant qu'organe chargé des missions de lutte contre le blanchiment d'argent.

importateurs et négociants d'or et d'objets précieux, les sociétés de ventes aux enchères, les galeries d'art, les antiquaires) et aux membres d'autres professions (les comptables, les commissaires aux comptes, les notaires et les conseillers juridiques)²⁸. Ces dernières catégories de professionnels sont dispensées de leur obligation de déclaration s'agissant des informations recueillies auprès des clients qu'elles représentent dans le cadre d'une action en justice. L'inobservation de l'obligation de déclaration est sanctionnée par des amendes représentant de 1 à 40% du montant total de la transaction non signalée. Il incombe au ministère de l'Economie et des Finances d'infliger les amendes administratives pour, notamment, l'inobservation de l'obligation de déclaration : 23 procédures administratives pour manquement à l'obligation de DOS ont été enregistrées en 2007. Toute transaction faisant naître le soupçon que les fonds, les biens ou les avantages visés pourraient provenir de la commission intentionnelle d'une infraction pénale, doit être signalée au responsable de la succursale ou de l'agence de l'entité déclarante concernée qui doit transmettre immédiatement, la DOS à la cellule de renseignement financier et, si possible, avant d'effectuer la transaction en question.

Sanctions administratives imposées par le ministère de l'Economie et des Finances (chiffres de 2007)

Types d'infraction	Nbre de procédures administratives
Transfert de fonds et d'obligations au porteur	1 089
Chèques ne portant pas la mention "non-négociable" et/ou le nom du bénéficiaire	486
Obligation de réduire le solde des comptes sur livret au porteur à 12.500 EUR	7
Manquement à l'obligation de déclaration d'opération suspecte	23
Absence de déclaration au ministère de l'Economie et des Finances des manquements aux obligations énumérées à l'article 1 de la loi 197/1991	71
Total des décrets punitifs	1 106
Décrets d'acquittement	173
Décrets de renvoi	342
Total des procédures ordonnées	1 676
Total des amendes imposées (EUR)	16 384 000

81. Pour aider les institutions déclarantes à s'acquitter de leurs obligations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, des directives ont été émises dans lesquelles figurent notamment des exemples de contenu de DOS, de procédures pour détecter des transactions suspectes, de mises en garde concernant les opérations financières avec des clients intervenant dans les pays énumérés sur la liste noire du GAFI, d'indicateurs d'anomalies (y compris des études de cas concrets), etc. Afin de mieux honorer ses obligations de déclaration, le secteur bancaire a élaboré un logiciel spécial (le logiciel GIANOS) qui aide à identifier et à surveiller les transactions anormales. De plus, les institutions financières sont obligées de tenir une base de données informatisée normalisée unique (*Archivio Unico Informatico*) dans laquelle toutes les transactions supérieures à 12.500 EUR sont enregistrées.
82. Le nombre de DOS reçues chaque année par la Cellule de renseignement financier a sensiblement augmenté au cours des quatre dernières années, passant de 6.813 en 2004 à 14.602 en 2008 ; la plupart des DOS ont été transmises aux forces de l'ordre compétentes aux fins d'investigation ultérieures (à titre d'exemple, sur 14.602 DOS reçues en 2008, 1.002 ont été jugées sans fondement). Les banques et la poste italienne (*Poste Italiane SPA*) sont les principales institutions déclarantes (78,5 % et 11,5 % respectivement du nombre total de DOS

²⁸ Décret-loi 56/2004 et décrets ministériels 141, 142 et 143 du 3 février 2006.

reçues en 2008), devant les autres établissements financiers (8,7 %) et les compagnies d'assurance (1 %). En 2006 et 2007, le nombre de DOS déposées par les comptables, les commissaires aux comptes et les autres membres des professions juridiques a peu à peu augmenté, pour baisser de nouveau en 2008.

Tableau 1 : nombre de déclarations d'opérations suspectes reçues au cours des 4 dernières années

Année	Institutions financières et de crédit	EPNFD	Financement du terrorisme	Montant total
2004	6 519	-	294	6 813
2005	8 579	-	478	9 057
2006	9 602	237	483	10 322
2007	11 994	216	335	12 545
(I ^{er} semestre) 2008	6 664	54	146	6 864

Tableau 2 : déclarations d'opérations suspectes envoyées par la Cellule d'information financière à ses homologues des forces de l'ordre

Année	Blanchiment d'argent	Financement du terrorisme	Montant total
2004	6 796	333	7 129
2005	7 283	460	7 743
2006	11 099	473	11 572
2007	11 513	211	11 724
(I ^{er} semestre 2008)	5 823	132	5 955

Tableau 3 : déclarations d'opérations suspectes faisant l'objet d'une action en justice

Année (*)	Action en justice	% du nombre total de DOS reçues
2004	321	4,7
2005	341	3,8
2006	244	2,4
2007	217	1,7
(I ^{er} semestre) 2008	56	0,8
(*) Année de transmission des DOS à la Cellule de renseignement financier par les entités déclarantes		

Tableau 4 : déclarations d'opérations suspectes écartées par la Cellule de renseignement financier comme sans fondement

Année (*)	Montant total	% du nombre total de DOS reçues
2004	108	1,6
2005	154	1,7
2006	1 722	16,7
2007	941	7,5
2008	300	4,4
(*) Année de transmission des DOS à la Cellule de renseignement financier par les entités déclarantes		

b. Analyse

83. En général, la confiscation des produits et des instruments du crime est une mesure de sûreté discrétionnaire à laquelle il est possible d'avoir recours pour toute infraction impliquant l'existence

de tels objets (article 240 du CP). S'agissant des infractions de corruption (à l'exception du trafic d'influence qui ne constitue pas une infraction en Italie), la confiscation revêt un caractère automatique. Les articles 322 ter et 335-bis du Code pénal, en particulier, prévoient un dispositif de confiscation plus souple applicable aux infractions liées au versement de pots-de-vin dans le secteur public : la confiscation est automatique et la confiscation de biens d'une valeur équivalente aux produits du crime est possible. En ce qui concerne les pots-de-vin dans le secteur privé, la confiscation automatique (y compris en valeur) est prévue par l'article 2641 du Code civil. Concernant le blanchiment d'argent, la confiscation automatique (y compris en valeur) est prévue par l'article 648-ter du Code pénal. Il a été indiqué à l'EEG que la confiscation des produits du crime couvre tous les gains que le contrevenant a tirés de l'infraction ou les objets acquis au moyen de ces gains, ainsi que les économies réalisées du fait de la commission de l'infraction. Bien que le Code pénal ne mentionne pas expressément les produits indirects du crime, il est considéré que ceux-ci sont inclus, de même que les situations dans lesquelles des produits illicites ont été mêlés à des biens légitimes. Il peut être exigé de tiers de remettre les biens (ou la valeur des biens soumis à confiscation) s'ils n'ont pas agi de bonne foi. La charge de la preuve incombe à la tierce partie qui doit prouver, au-delà de tout doute raisonnable, qu'elle n'était pas au courant de l'origine illicite du bien en sa possession. Par ailleurs, une certaine répartition de la charge de la preuve est possible en relation avec certaines infractions (par exemple les infractions liées aux stupéfiants, le blanchiment d'argent) ou lorsque l'auteur de l'infraction appartient à une organisation criminelle (criminalité organisée, organisations de type mafieux). Dans de tels cas, il appartient à l'auteur de l'infraction de prouver l'origine légale de ces biens. Au cours de la visite sur place, plusieurs professionnels ont mis en avant l'importance prise par cette dernière mesure qui aide les juges à identifier les produits du crime passibles de confiscation.

84. La mesure de confiscation ne peut être appliquée qu'aux biens appartenant à des personnes reconnues coupables. La seule exception vise les cas où il est prévu une saisie *in rem* fondée sur la simple menace que la personne ou les biens en question peuvent faire peser sur la sécurité publique (à savoir, l'article 240(2) du CP et conformément aux dispositions des lois 1423/56 et 575/65 relatives aux crimes de type mafieux). L'EEG pense que la confiscation fondée sur la condamnation peut aboutir à des situations inacceptables dans lesquelles l'auteur de l'infraction est autorisé à continuer de jouir des produits de la corruption parce qu'il n'a pas été possible d'obtenir une condamnation pour des motifs de forme ou de procédure. Cela est particulièrement pertinent dans le cas de l'Italie où, comme cela a été expliqué auparavant, de nombreuses affaires risquent de ne pas aboutir à une condamnation du fait de la prescription. L'EEG recommande **d'envisager l'introduction de la confiscation *in rem* afin de faciliter davantage la saisie des produits de la corruption.**
85. En ce qui concerne la saisie et le gel des produits du crime, l'EEG observe avec satisfaction que les autorités italiennes ont à leur disposition les moyens juridiques adaptés pour saisir et geler ces produits à des stades précoces de l'enquête pénale. Elle n'a pas constaté de restriction limitant les pouvoirs de saisir et de geler les instruments et produits du crime et les discussions tenues avec les professionnels permettent de penser qu'il n'y a aucun problème particulier dans ce domaine. Cela étant, et en dépit des opinions qui se sont exprimées au cours de la visite de l'EEG sur place soulignant que, dans les faits, la confiscation/saisie est appliquée en cas d'infraction de corruption, l'absence de données statistiques globales concernant notamment le nombre d'affaires et la valeur des biens liés à la corruption ayant été confisqués/saisis dans tout le pays fait qu'il est difficile de se forger une idée précise de l'efficacité de la législation en vigueur et des actions menées concrètement par les forces de l'ordre pour saisir/confisquer les biens acquis de manière illicite provenant de la corruption. Il serait certainement utile que les autorités

italiennes examinent en détail les méthodes de travail des forces de l'ordre afin d'évaluer les problèmes/obstacles récurrents rencontrés dans la pratique (par exemple, en ce qui concerne les biens transférés à des tierces parties, les difficultés pour prouver l'origine illicite des biens, etc.) et, par là, identifier les domaines dans lesquels il pourrait être nécessaire d'apporter des améliorations supplémentaires au cadre actuel de la saisie/confiscation. Une telle évaluation demanderait des données quantitatives concernant les saisies et les confiscations qui font défaut actuellement, y compris dans le contexte de l'entraide judiciaire internationale. C'est la raison pour laquelle l'EEG recommande **de mettre en place les mesures appropriées permettant d'évaluer l'efficacité, dans la pratique, de l'activité des forces de l'ordre concernant les produits de la corruption, en particulier s'agissant de l'application des mesures provisoires et des ordonnances de confiscation ultérieure, y compris dans le cadre de la coopération internationale.**

86. En Italie, l'infraction de blanchiment d'argent est définie au sens large, selon une approche qui généralise l'infraction sous-jacente à tous les crimes. Selon les indications des autorités, dans ce domaine, toutes les infractions de corruption telles que prévues dans la législation italienne peuvent constituer des infractions principales de blanchiment d'argent, y compris la corruption active et passive dans les secteurs public et privé (le trafic d'influence n'est pas incriminé en Italie). L'infraction de blanchiment d'argent ne couvre pas le blanchiment par les personnes ayant commis l'infraction principale (auto-blanchiment) ; seul est visé le blanchiment par les personnes qui entrent ultérieurement en possession des produits. Les autorités ont indiqué que si le décret-loi n° 231/2007 couvre, à l'article 2, tous les cas d'auto-blanchiment, cette disposition est limitée au champ des mesures prévues dans ce décret. Elles ont expliqué, au cours de la visite sur place, qu'il avait été proposé des amendements au Code pénal pour combler cette lacune du dispositif et satisfaire aux recommandations émises à cet égard par d'autres instances internationales (à savoir l'OCDE et le GAFI). L'EEG se félicite de cette position.
87. Le régime de lutte contre le blanchiment d'argent en vigueur prévoit une cellule centrale de renseignement financier (CRF) qui reçoit, analyse et transmet les déclarations d'opérations suspectes (DOS) aux autorités compétentes. L'absence de déclaration est passible d'amendes administratives qui peuvent être infligées par le ministère de l'Economie et des Finances ; toutefois, l'application des sanctions correspondantes reste limitée dans ce domaine. L'EEG a été informée que l'on peut observer des retards importants – pouvant varier de quelques jours à un mois – dans la soumission à la CRF des déclarations de soupçon de blanchiment d'argent. Il en est ainsi malgré l'adoption du décret-loi n° 231/2007 d'application de la Directive 2005/60/EC du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, dont l'article 22 insiste sur le fait que de telles déclarations devraient être faites "promptement". L'EEG considère que, dans une affaire de corruption, un délai allant jusqu'à un mois pour déclarer des soupçons risque de faire perdre des occasions de recueillir des éléments de preuve et de dépister, geler et saisir les produits et instruments de la corruption. Qui plus est, ces délais apparemment prolongés font que la distinction entre l'absence de déclaration et la déclaration tardive s'estompe, ce qui pourrait réduire considérablement l'efficacité des sanctions encourues en cas de manquement à l'obligation de déclaration. Il faut aussi considérer le temps nécessaire pour entreprendre une analyse exhaustive des informations à la CRF (bien que les DOS soumises à la CRF soient examinées sans délai dès leur réception, les autorités ont fait savoir que le processus analytique complet qui s'ensuit peut demander plusieurs mois²⁹) et la nécessité d'une seconde analyse quand les renseignements sont parvenus aux forces de l'ordre, pour prendre en compte les

²⁹ Les autorités ont indiqué, après la visite sur place, qu'un système interne de classement des DOS par ordre de priorité est en cours d'élaboration pour améliorer le processus analytique.

informations qu'elles seules détiennent. Par ailleurs, il semble que la CRF reçoive peu ou pas d'information en retour de la part des forces de l'ordre concernant les suites réservées à l'analyse qu'elle a faite et transmise, et qu'elle compte plutôt sur les articles de presse pour découvrir ce qu'il est advenu des éléments apportés par ses soins. Cela semble caractériser une difficulté générale à communiquer. Les interlocuteurs des forces de police assurent ignorer les suites judiciaires des enquêtes qu'ils ont effectuées et déclarent ne pas s'y intéresser. L'absence d'information en retour est de nature, selon l'EEG, à empêcher l'amélioration des résultats des entités concernées. L'EEG recommande i) **d'insister, auprès des membres du personnel des organismes chargés de traiter ces aspects de la lutte contre la corruption, sur l'importance de faire remonter l'information concernant les déclarations d'opérations suspectes, de la coopération dans ce domaine et des effets bénéfiques que cela pourrait avoir ; ii) de prendre des mesures pour indiquer clairement à ceux qui ont l'obligation de déclarer des opérations suspectes qu'une déclaration tardive ou une absence de déclaration ne sont pas acceptables, par exemple en recourant à des mesures de sanction, le cas échéant.**

V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre juridique

88. Le décret-loi 165/2001 relatif aux règles générales régissant le travail des agents publics donne une description détaillée de l'administration publique : *"toute administration de l'Etat y compris les écoles et les institutions, quels qu'en soient le type et le niveau, les établissements d'enseignement, les entreprises publiques à statut autonome et les administrations, les régions, les provinces, les communes, les syndicats de communes dans les zones montagneuses ainsi que leurs consortiums et associations, les institutions universitaires, les offices autonomes de logement, les Chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture et d'artisanat et leurs associations, toute organisation publique autre qu'économique nationale, régionale et locale, les administrations, entreprises et organismes du service de santé public, l'instance représentant l'administration publique dans les négociations (ARAN) et les entités visées dans le décret-loi n°300 du 30 juillet 1999"* (par exemple l'administration fiscale, l'administration des douanes, etc) entrent dans la catégorie de l'administration publique. Il est généralement admis que cette définition doit s'entendre au sens le plus large : la liste des institutions susmentionnées n'est pas exhaustive et la notion d'administration publique est susceptible d'autres interprétations jurisprudentielles. En particulier, les autorités indiquent que la notion d'administration publique comprend toute entité, même à caractère privé, remplissant des missions publiques telles que les entreprises d'Etat. Selon le rapport annuel au Parlement sur la situation de l'administration publique du 31 décembre 2006, 3.420.729 personnes en tout travaillaient dans le service public italien (3.081.685 avec un contrat à durée indéterminée et 338.864 avec un contrat à durée déterminée, respectivement). L'administration publique italienne fait une distinction entre les fonctionnaires seniors qui ont une fonction de direction / de management (*dirigenti*) et les autres fonctionnaires (*dipendenti*). En outre, jusqu'à une date très récente, il était fait couramment appel à des consultants pour des tâches en relation avec l'administration publique ; l'un des objectifs du gouvernement en place est de limiter le recours à ce type de contrat³⁰. A cet égard, le ministère de l'Administration publique et de l'Innovation a affiché sur son site Internet une liste de consultants (avec mention du montant de leurs honoraires) à qui il avait été fait appel en 2006

³⁰ Cet objectif est inscrit dans l'article 46 de la loi 133/2008 du 6 août 2008, ainsi que dans l'article 3 (7)n de la loi 15/2009 du 4 mars 2009.

pour réaliser des projets/activités pour le compte de l'administration publique (en tout 263.089 consultants).

89. La Constitution édicte les valeurs et les principes qui doivent présider à l'action de l'administration publique, parmi lesquels l'efficacité, la loyauté, l'impartialité ainsi que la responsabilité directe des agents publics. Outre la Constitution, les principales dispositions qui régissent la compétence, l'organisation et les activités des agents publics figurent dans le Code civil, le décret-loi 165/2001 relatif aux règles générales régissant le travail des agents publics, la loi 300/1970 relative au statut du travailleur et les conventions collectives de travail pertinentes.
90. Une réforme de l'administration publique visant à, notamment, promouvoir la bonne gouvernance, renforcer l'efficacité et la responsabilisation du gouvernement ainsi qu'à développer la participation et l'autodétermination des citoyens dans la conduite des affaires publiques, lancée au début des années 1990³¹, est en cours. En mai 2008, le gouvernement a émis des directives concernant la réforme de l'administration publique qui mettent l'accent sur la nécessité d'introduire dans le service public les modèles d'efficience du secteur privé, y compris en accroissant la transparence et la responsabilisation, en encourageant la mobilité et en développant l'administration électronique (par le biais de l'interopérabilité des bases de données, des systèmes de guichet unique, des centres d'appel et des services d'assistance téléphonique, de la fourniture d'informations électroniques, etc.) ainsi qu'en simplifiant et en accélérant les procédures disciplinaires en cas de conduites répréhensibles³².

Politique de lutte contre la corruption

91. Comme cela a déjà été indiqué dans la première partie du rapport, l'Italie ne possède pas de programme concerté de lutte contre la corruption. Il n'a pas été mis en place de méthodes pour évaluer l'efficacité des mesures anti-corruption s'adressant expressément à l'administration publique.
92. Un organisme spécialisé dans la lutte contre la corruption, à savoir le Haut commissariat contre la corruption, a commencé à fonctionner en 2004, avant de disparaître en août 2008 (pour les détails, voir le paragraphe 9) ; ses missions ont été transférées au Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) au sein du ministère de l'Administration publique et de l'Innovation. On a invoqué des mesures d'économie pour expliquer la suppression du Haut commissariat et le transfert ultérieur de ses missions au SAeT. Les effectifs du SAeT sont à présent constitués de 17 personnes (alors que le Haut commissariat en employait 57) ; le SAeT commence à passer des accords avec les autres organismes chargés des principales missions en matière de lutte contre la corruption³³. Au cours de la visite sur place, une présentation générale du SAeT a été faite à l'EEG, y compris de l'organigramme et d'une liste des tâches et des résultats attendus à courte échéance. En février 2009, après la visite de l'EEG, le SAeT a soumis son premier rapport au Parlement (il doit lui remettre des rapports trimestriels sur ses activités et ses projets). Ce document identifie un certain nombre de domaines et de tâches qui soulignent la fonction d'orientation et de coordination que le SAeT est appelé à remplir (en utilisant la méthode du réseau en étoile) auprès des différentes administrations publiques pour l'élaboration de politiques

³¹ Loi 241/1990 du 7 août 1990.

³² Les autorités ont ajouté, après la visite sur place, un document publié en décembre 2008 qui examine les principaux points de la réforme de l'administration publique, intitulé les Trente-quatre points de la réforme Brunetta de l'administration publique (*I 34 Punti della Riforma Brunetta della Pubblica Amministrazione*).

³³ Des protocoles d'accord ont été signés, entre autres, avec la Cour des comptes, le Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), Transparency International Italie et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

ciblées de lutte contre la corruption et en faveur de la transparence. Le SAeT devrait mettre au point, chaque année, une stratégie générale de lutte contre la corruption qui dresserait le bilan des pratiques exemplaires mises en œuvre au niveau sectoriel.

Transparence

93. L'accès aux documents administratifs est réglementé principalement par la loi 241/1990 et le décret présidentiel 184/2006, qui s'applique aux instances administratives d'Etat, parmi lesquelles les organismes spécialisés autonomes, les entités publiques et les prestataires de services publics. Cette législation vaut également au niveau local ; les entités locales sont cependant habilitées à élaborer, le cas échéant, des règles supplémentaires et des mesures d'application concrètes pour organiser efficacement le droit à l'information. L'accès à l'information juridique est réservé à ceux qui justifient d'un intérêt légitime au regard de la procédure administrative concernée ; après une modification de la loi 241/1990 en 2005³⁴, la notion d'intérêt légitime peut être encore élargie pour couvrir toute personne ou instance représentant les intérêts d'un secteur de la société (*interessi diffusi*), sous réserve qu'elles aient un intérêt direct, concret et actuel dans l'affaire dans le cadre de laquelle les documents sont demandés. Les demandes d'accès aux documents doivent être motivées et adressées (par écrit ou oralement) à l'administration qui a produit le document ou l'a en sa possession. La loi 267/2000 sur les collectivités locales (TUEL) autorise quelques innovations en matière d'accès des citoyens et des conseillers locaux aux documents administratifs détenus par les autorités locales. En particulier, il n'est pas exigé de produire des éléments justifiant d'un intérêt légal et motivant la demande (article 10, loi 267/2000).
94. Les informations sollicitées doivent être fournies dans un délai maximal de 30 jours. L'article 24 de la loi 241/1990 dresse une liste d'exceptions au droit général d'accès à l'information, dont les cas dans lesquels la divulgation des informations requises porterait atteinte aux relations internationales, à la sécurité, à la politique monétaire et économique, à l'ordre public ou lorsque leur divulgation pourrait empiéter sur le droit au respect à la vie privée de tierces parties ; le refus d'acquiescer à une demande d'information doit être motivé par l'entité concernée de l'administration publique. L'accès aux documents administratifs est gratuit ; seuls les frais de photocopie ou d'expédition peuvent être facturés. Les entités de l'administration publique sont tenues de désigner des agents chargés de l'information. Qui plus est, chacune d'entre elles doit conserver une base de données des demandes d'informations, qui est connectée à une base de données nationale. La loi 241/1990 ne prévoit pas de mécanisme pour contrôler l'application effective de ces dispositions.
95. La Commission pour l'accès aux documents administratifs, qui a été mise en place en 1991 et exerce ses activités sous les auspices du premier ministre, est chargée de certaines tâches concernant la mise en œuvre du droit d'accès à l'information³⁵. En particulier, elle émet chaque année des rapports et des avis sur le nombre et le type de plaintes formulées par les citoyens qui se sont vus refuser l'accès à des informations administratives ; elle est en droit de proposer, si besoin, des textes de loi pour permettre un accès effectif à ces informations. Elle est aussi chargée d'exploiter et d'analyser la base de données nationale des demandes d'informations.

³⁴ Loi 15/2005 portant modification de la loi 241/1990.

³⁵ La Commission pour l'accès aux documents administratifs est composée de représentants du Gouvernement, de quatre membres du Parlement et de trois représentants de l'appareil judiciaire (tribunaux ordinaires et administratifs, cours des comptes) ; elle est présidée par le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil des ministres.

96. Lorsque des demandes d'accès à des informations sont refusées, le requérant a le droit de faire appel i) auprès du tribunal administratif régional compétent, dont la décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat ; ii) auprès de la Commission pour l'accès aux documents administratifs ou du médiateur ("*difensore civico*") local/provincial/régional compétent. Le délai imparti par la loi pour conclure les appels (par le tribunal administratif régional compétent, le Conseil d'Etat ou la Commission pour l'accès aux documents administratifs, tel qu'applicable) est fixé à 30 jours à compter de la date à laquelle il a été fait appel. La possibilité de déposer une plainte auprès de la Commission pour l'accès aux documents administratifs a été instaurée par le décret 184/2006. Cette dernière est compétente pour examiner les dossiers refusés qui demandaient des informations d'administrations publiques centrales et territoriales, d'organismes publics nationaux et d'autres fournisseurs de services publics. Elle n'est pas compétente en ce qui concerne les refus de fournir des informations administratives émanant des collectivités locales, qui relèvent de la compétence du médiateur. Bien que la Commission soit habilitée à se prononcer sur la légitimité du refus opposé par un organisme de l'administration publique, elle n'a pas reçu de pouvoirs juridiques spéciaux pour obliger ce dernier à divulguer effectivement les informations demandées par une personne. Le rapport d'activité général 2007 de la Commission évoque expressément ce problème.
97. La loi 150/2000 lance une stratégie de communication à l'intention de l'administration publique en diffusant des informations concrètes aux citoyens (par exemple concernant les textes de lois, l'activité et le fonctionnement des administrations publiques, etc.). Elle fait également obligation aux services gouvernementaux et aux entités publiques d'identifier les membres de leur personnel qui sont chargés de fournir les informations et de les diffuser, et de leur dispenser une formation spéciale à cet effet. Une opération dite "de transparence" a été lancée en 2008 pour faire connaître aux citoyens le fonctionnement de l'administration publique. Le ministère de l'Administration publique et de l'Innovation a été le premier à prendre des mesures concrètes en décrivant sur son site web le fonctionnement du service public, affichant y compris les coordonnées pour contacter les agents et leurs domaines de responsabilité, les statistiques sur l'absentéisme et les performances (sur la base des évaluations personnelles), la grille des salaires des postes d'encadrement, etc. Cette initiative vise, dans l'ensemble, non seulement à renforcer la transparence, mais aussi à accroître l'efficacité au sein de l'administration publique.
98. Il appartient, par ailleurs, au ministère de l'Administration publique et de l'Innovation de notamment définir une stratégie de gouvernement électronique. En janvier 2009, une telle stratégie a été publiée pour la période 2009-2012 ; le Centre national des technologies de l'information dans l'administration publique (CNIPA) exerce une action essentielle dans ce domaine. En plus de la stratégie de gouvernement électronique élaborée au niveau national, les administrations régionales ont adopté ces dernières années une stratégie régionale en faveur de la société de l'information, généralement associée, au niveau territorial, à des plans d'action concernant le gouvernement électronique. Des Centres régionaux de compétence en matière de gouvernement électronique (21 en tout) ont été mis en place pour soutenir les efforts déployés par les gouvernements locaux et régionaux afin, notamment, de mettre en œuvre une administration électronique et moderniser leur systèmes de TI.

Contrôle de l'administration publique

Droit d'appel des décisions administratives

99. Les décisions administratives peuvent être contestées par le biais d'une procédure administrative ou judiciaire. Une action du gouvernement est susceptible de contrôle administratif si elle revêt

un caractère qui équivaut à un objectif déclaré de l'organisme public ; cela n'englobe pas les avis ou les conseils non contraignants. En particulier, les décisions de l'administration publique peuvent être mises en cause devant : i) le supérieur hiérarchique de l'organisme administratif (pour validité et licéité de la décision) ; ii) une autorité supérieure qui, sans être d'un rang plus élevé que l'autorité ayant rendu la décision, est dotée de pouvoirs de supervision/contrôle général (recours hiérarchique dit abusif, qui est expressément prévu par la loi dans certains cas et ne permet qu'un contrôle de la validité en droit) ; iii) l'autorité à l'origine même de la décision (procédure dite d'opposition, applicable dans les cas expressément prévus par la loi, permet un contrôle de la validité et de la licéité).

100. Le tribunal administratif régional compétent exerce le contrôle juridictionnel (validité et licéité) des litiges administratifs. Il est possible d'attaquer la décision de justice devant le Conseil d'Etat dans un délai de 60 jours à compter du jugement du tribunal administratif (si l'autorisation d'exercer un recours est accordée).
101. Enfin, la procédure d'appel exceptionnelle devant le Président de la République est une voie de recours générale prévue par la loi qui ne permet que de contrôler la validité en droit ; elle représente un autre mécanisme de recours devant les tribunaux. Toute autorité publique, quelle qu'elle soit, peut y avoir recours contre des décisions administratives définitives.

Médiateur

102. L'institution du médiateur (*difensore civico*) n'existe pas au niveau national mais uniquement aux niveaux local/provincial/régional. Il s'agit d'une institution indépendante nommée par le conseil local/provincial/régional ; le médiateur peut déposer une demande d'enquête, *ex officio* ou sur plainte d'un particulier (par exemple, le *Difensore Civico* de Rome, que l'EEG a rencontré au cours de la visite sur place, traite en moyenne 13.000 affaires par an). Les médiateurs s'occupent en général du contrôle des actions administratives, des plaintes relatives à l'accès du public aux documents administratifs, participent aux travaux préparatoires des lois, etc.

Audit

- Audit interne

103. Le Département de l'administration publique a commandé une étude sur les dispositifs de contrôle interne mis en place par les différents organismes publics³⁶. L'étude a révélé que ces derniers n'avaient pas tous élaboré des mécanismes de contrôle internes et que ces mécanismes étaient de types très divers³⁷.
104. Le ministère de l'Economie et des Finances est chargé de contrôler la transparence et la justification de l'emploi des fonds publics. Plusieurs instruments, tels que les bulletins mensuels, trimestriels et annuels publiés sur le site internet du ministère (www.rgs.tesoro.it), permettent d'atteindre ces objectifs.

³⁶ L'étude a été réalisée par le CISPA (*Centro interdipartimentale per l'innovazione nella pubblica amministrazione*) de l'université de Rome Tor Vergata.

³⁷ Le premier rapport du Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), qui a été soumis au Parlement en février 2009, examine cette situation et donne pour mission au SAeT, notamment, d'élaborer des directives relatives à l'audit interne afin de prévenir les affaires de corruption et les abus de confiance.

- *Audit externe : Cour des comptes*

105. La Cour des comptes est un organisme indépendant et autonome, investi de la mission de préserver les finances publiques et de garantir le respect des ordonnances juridictionnelles (article 100 de la Constitution). Elle s'efforce de réaliser ces deux objectifs en procédant à un triple audit et en exerçant des pouvoirs juridictionnels et consultatifs :
- i) la Cour des comptes a compétence pour mener un audit à priori de la légalité des actions du gouvernement et un audit à posteriori de la gestion du budget de l'Etat. Elle participe également, dans les conditions fixées par la loi, à la supervision de l'administration financière des organismes créés par l'Etat. Les chambres régionales des comptes sont chargées de contrôler et de vérifier l'utilisation des fonds publics par les organismes du secteur public dans les régions.
 - ii) L'activité juridictionnelle, quant à elle, concerne les missions administratives et comptables des agents publics, les questions de pension et de comptabilité. La Cour des comptes est compétente pour mettre en oeuvre des poursuites et condamner les agents publics ayant causé des préjudices financiers à l'administration publique par leur conduite répréhensible ou frauduleuse ; l'action de la Cour des comptes est indépendante des poursuites pénales intentées contre l'agent public en question et ne dépend pas de l'issue de ces procédures (la responsabilité administrative pouvant être reconnue dans des affaires qui n'engagent pas la responsabilité pénale).
 - iii) Enfin, la Cour des comptes est investie d'une fonction consultative : elle donne des avis sur les propositions de réglementation du gouvernement concernant la gestion des biens de l'Etat et l'activité comptable.
106. Bien qu'il n'ait pas été assigné à la Cour des comptes de mission précise dans la lutte contre la corruption, elle contribue de fait à cet objectif par le biais de son travail d'audit et de contrôle juridictionnel. De 1996 à 2006, la Cour a rendu en tout 17.576 verdicts (6.620 condamnations), en première instance. En général, les procédures juridictionnelles de la Cour des comptes durent environ 1 an et 9 mois en première instance, et 2 ans et 5 mois en appel. En 2008, elle a recouvré un montant total de 69.013.083 EUR au titre des préjudices causés à l'Etat italien du fait de la corruption au sein de l'administration publique ; en tout 185 jugements ont été prononcés contre des agents publics au titre des préjudices financiers à l'administration publique par leur conduite répréhensible ou frauduleuse³⁸.

Recrutement, carrière et mesures préventives

107. L'article 97 de la Constitution énonce les principes fondamentaux qui président à l'entrée dans le service public, basée sur les concours. Avant d'entrer en fonction, les agents publics sont tenus de remplir une déclaration personnelle indiquant qu'ils n'ont pas de casier judiciaire ; il est procédé à la vérification de la déclaration fournie par le candidat au cours du processus de recrutement. Le système d'avancement repose sur des critères associant l'ancienneté dans le service et le mérite.
108. Le mode de recrutement est différent pour les personnes qui s'acquittent de missions d'encadrement dans le secteur public (cadres dirigeants ou *dirigenti*). Les cadres dirigeants sont régis par les articles 15 et 29, titre II, chapitre II, du décret-loi 165/2001, tel qu'amendé par la loi 145/2002 ; leurs contrats sont à durée déterminée (le plus souvent, de 2 à 7 ans, renouvelable). Ils sont notamment recrutés : 1) par le biais de concours internes (pour les agents publics titulaires d'un diplôme universitaire et possédant au minimum cinq ans d'expérience) ; 2) après avoir suivi un cursus d'une durée de 15 mois organisé par l'Ecole nationale

³⁸ Cérémonie inaugurale de l'exercice 2009. Discours d'ouverture du Procureur général, le 11 février 2009.

d'administration et passé ensuite un examen ; 3) par une nomination directe dans l'administration concernée pour les personnes possédant une expérience pertinente en tant que dirigeant, en rapport avec le poste en question (dans ce dernier cas, la durée du contrat ne peut excéder 3 à 5 ans)³⁹.

109. Un certain nombre de mesures de prévention de la corruption ont été adoptées au niveau sectoriel. Par exemple, l'administration fiscale procède périodiquement à des vérifications aléatoires internes de ses effectifs, élabore des outils de gestion des risques et dirige des séminaires sur les principes éthiques ; elle impose également aux membres de son personnel au niveau de la direction, de remplir des déclarations annuelles concernant leur situation financière et des attestations confirmant l'absence d'incompatibilités avec leurs fonctions. L'administration italienne des domaines (*Agenzia del Demanio*) a mis en place, début 2008, un modèle d'organisation (voir également le paragraphe 169) incluant des mesures anti-corruption et des principes éthiques, associé à un système de formation pour éclairer la conduite de ses employés.

Formation

110. Conformément à l'article 54(7) du décret-loi 165/2001, les administrations publiques doivent pourvoir à la formation de leur personnel en matière éthique ; à cette fin, des séminaires ont été organisés concrètement (notamment à l'intention des agents publics occupant des postes d'encadrement/de direction). L'Ecole nationale d'administration est un centre de formation des agents publics ; elle dispense des cours de formation initiale et continue ; dernièrement, elle a mis au point une session pilote de formation des agents publics de haut rang, comportant des études de cas concrets qui traitent des comportements éthiques et des mesures anti-corruption dans l'administration publique. De même, l'Ecole d'économie et de finances (*Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*) qui est l'organisme de formation du ministère de l'Economie et des Finances, a dirigé plusieurs modules de formation consacrés à l'éthique dans le service public, à l'intention des agents travaillant dans des domaines exposés aux risques de corruption.

Code de conduite/de déontologie

111. Un code de conduite des agents publics, n'ayant pas force obligatoire, a été adopté à la mi-avril 2001 ; une circulaire interne résumant son contenu a été émise en juillet 2001 afin d'informer les agents publics des obligations éthiques applicables⁴⁰. Le Code de conduite contient les principes généraux qui régissent le service public (par exemple les obligations de loyauté, d'impartialité, d'efficacité et de diligence), ainsi que les dispositions particulières relatives aux cadeaux (article 3) et d'autres mesures de prévention des conflits d'intérêts (articles 5 à 7). Il ne renferme pas d'indications sur le contrôle ou les sanctions applicables en cas de violation de ses dispositions. Toutefois, en vertu de l'article 54 du décret-loi 165/2001, il incombe aux cadres dirigeants responsables au sein de chaque organisme public de superviser l'application des règles éthiques/déontologiques ; il leur appartient également d'organiser les séances de formation y afférentes, le cas échéant. Conformément à l'article 55 du décret-loi 165/2001, les

³⁹ Conformément à l'article 19 du décret-loi 165/2001, tel qu'amendé par la loi 145/2002, les administrations publiques peuvent décider de recruter à un poste de direction : a) des cadres dirigeants d'autres administrations (différentes de celle qui recrute) ; b) des personnes possédant une qualification professionnelle spécifique reconnue et une expérience de cinq ans au minimum en tant que dirigeant dans les secteurs public ou privé ; c) des personnes ayant acquis une spécialisation professionnelle particulière (cette spécialisation doit être attestée par un diplôme/doctorat universitaire, des publications scientifiques ou par une expérience professionnelle ayant requis des compétences managériales) ; et, enfin, d) des personnes issues des milieux universitaire ou de la recherche, des magistrats ou Procureurs généraux et des procureurs.

⁴⁰ Circulaire n° 2198 du 12 juillet 2001.

différents types de manquements aux principes éthiques ainsi que les sanctions applicables devront être définis par le biais des conventions collectives de travail.

112. Une directive du ministère de l'Administration publique et de l'Innovation, émise le 6 décembre 2007, rappelle que la mission assignée aux cadres dirigeants (*dirigenti*) est d'assurer le bon fonctionnement de l'administration publique, y compris en contrôlant que les dispositions du Code de conduite sont respectées et en veillant à l'application requise des sanctions disciplinaires (cette directive met l'accent, en particulier, sur la tâche qui incombe aux cadres dirigeants de veiller à l'efficacité, notamment, en réduisant l'absentéisme des agents publics).
113. Le Code de conduite des agents publics est automatiquement joint en annexe aux conventions collectives de travail pertinentes des organismes publics et est remis aux agents publics lors de leur recrutement.
114. Le Code de conduite des agents publics ne s'applique pas aux membres de l'armée/de la police, qui sont assujettis à leurs codes de discipline respectifs ; de même, les juges et les procureurs sont liés par leurs propres codes de conduite. Par ailleurs, des institutions élaborent des codes de conduite qui leur sont spécifiques en s'inspirant du Code de conduite des agents publics, afin d'adapter les règles éthiques à leur situation, à leur vulnérabilité et aux risques particuliers de corruption susceptibles de se faire jour dans l'exercice de leurs fonctions. Par exemple, le ministère de l'Economie et des Finances rédige actuellement un Code de conduite qui cite des exemples concrets d'incompatibilités et décrit les sanctions applicables en cas de manquement. De même, l'Administration des domaines (*Agenzia del Demanio*) a adopté son propre Code de conduite qui vaut non seulement pour ses employés, mais aussi pour les membres de son conseil de direction, les travailleurs indépendants, consultants et fournisseurs auxquels elle fait appel.

Conflits d'intérêts

115. En Italie, les règles applicables en matière de conflits d'intérêts varient selon les catégories d'agents publics concernés. Pour ce qui est des élus (membres du Parlement et du gouvernement), la loi 441/1982 prévoit un dispositif de divulgation de leur situation financière (déclaration de revenus et de patrimoine). Conformément à la loi 127/1997, ces règles sont également étendues aux magistrats et aux cadres dirigeants de l'administration publique (*dirigenti*). Les membres du gouvernement sont, en plus, assujettis à des règles détaillées en matière de conflits d'intérêts qui sont énoncées dans la loi 215/2004. Enfin, les agents publics sont visés par les dispositions relatives aux incompatibilités, arrêtées par le décret-loi 165/2001, et sont guidés dans leur conduite par celles énoncées dans le Code de conduite. Les règles concernant les conflits d'intérêts applicables aux différentes catégories de titulaires de charges publiques sont décrites en détail ci-après.

Élus, magistrats, cadres dirigeants de l'administration publique : loi 441/1982

116. La loi 441/1982 impose à un certain nombre d'élus l'obligation de divulguer leur patrimoine, à savoir les sénateurs et les députés, le Premier ministre, les ministres, les secrétaires d'Etat ainsi que les Conseillers (article 1 de la loi 441/1982) des assemblées régionales, provinciales et locales (si la commune compte plus de 50.000 habitants). Ces obligations s'imposent également aux présidents, vices-présidents, cadres dirigeants et directeurs généraux ayant fait l'objet d'une nomination politique ou travaillant dans des entreprises (article 12, loi 441/1982) détenues majoritairement par l'Etat (ou les régions/les communes). Enfin, la loi 127/1997 (article 17) élargit

aux magistrats (des tribunaux administratifs, militaires et des chambres des comptes) et aux cadres dirigeants de l'administration publique (*dirigenti*) l'obligation de divulguer leur situation financière.

117. Les informations concernant les biens, les sources et le niveau de revenus doivent être rendues publiques chaque année ainsi qu'en entrant dans le service public et en le quittant. Cette obligation ne s'applique pas seulement aux élus mais aussi à leurs conjoints non séparés et à leurs enfants à charge, s'ils y consentent. Les déclarations relatives aux situations financières sont publiées au Journal officiel qui est à la disposition des électeurs inscrits, sur demande (articles 8 et 9, loi 441/1982).

Membres du gouvernement

118. La loi 215/2004 relative aux règles régissant la résolution des conflits d'intérêts (dite loi *Frattini*) a instauré des règles supplémentaires pour prévenir les cas de conflits d'intérêts touchant les membres du gouvernement. L'article 1 indique les catégories d'agents publics visées par la loi, à savoir les "personnes titulaires d'une charge gouvernementale", dont le premier ministre, les ministres, les adjoints aux ministres et les membres des commissions spécialisées du gouvernement, obligeant ainsi ces derniers à se consacrer uniquement à l'intérêt public tout en s'interdisant de prendre des mesures et de participer à la prise de décisions pouvant faire naître un conflit d'intérêts.
119. L'article 2 de la loi 215/2004 interdit aux personnes remplissant des fonctions gouvernementales d'être titulaires de certains types de charges ou d'occuper certains types de postes, y compris dans des sociétés à but lucratif ou dans d'autres entreprises commerciales ; d'exercer une activité professionnelle, quelle qu'en soit le type, ou un quelconque travail à titre indépendant, dans un domaine en relation avec la fonction gouvernementale en question ; d'occuper des postes, d'être titulaire d'une charge ou d'exercer des tâches de direction ou d'autres devoirs au sein de sociétés ou d'associations professionnelles ; et d'exercer tout type d'emploi dans les secteurs privé ou public. La loi 215/2004 n'inclut pas la propriété d'une telle entreprise commerciale dans les cas de conflits d'intérêts : il est interdit aux membres du gouvernement d'occuper des fonctions de direction ou opérationnelles dans des entreprises privées mais non d'en être propriétaire.
120. Il y a conflit d'intérêts quand l'action (l'adoption d'une mesure, ou le fait de proposer une mesure) ou l'omission (le fait de ne pas prendre une mesure qui aurait dû être prise) du titulaire d'une charge publique entraîne des effets particuliers favorables au titulaire de la charge, à son conjoint ou à ses proches jusqu'au deuxième degré de parenté, aux sociétés commerciales ou autres entreprises qu'ils contrôlent, au détriment de l'intérêt public.
121. En application de l'article 5 de la loi 215/2004, les membres du gouvernement sont tenus, dans un délai de 30 jours à compter de leur entrée dans le service public, de notifier à l'Autorité italienne de la concurrence (*Autorità garante della concorrenza e del mercato*) les cas d'incompatibilités existants à la date de leur prise de fonctions. En outre, les déclarations concernant la situation financière (y compris des indications relatives aux actions de sociétés en leur possession) des membres du gouvernement ainsi que de leur conjoint ou de leurs proches jusqu'au deuxième degré de parenté, doivent être remplies auprès de l'autorité mentionnée plus haut dans un délai de 90 jours après leur entrée en fonctions. Les membres du gouvernement doivent informer l'Autorité italienne des communications chaque fois que les cas de conflits d'intérêts concernent des activités économiques dans le domaine des communications.

122. L'Autorité italienne de la concurrence est l'organisme chargé de vérifier s'il existe des incompatibilités et des conflits d'intérêts. En cas de non respect de la loi, l'Autorité peut demander à l'organisme compétent de démettre le titulaire de ses fonctions ou de lui interdire d'occuper un poste ; la suspension de la relation de travail de droit public ou privé ; la suspension de l'immatriculation dans des rôles et registres professionnels ; et/ou l'imposition d'une amende à l'entreprise privée (proportionnée à l'avantage pécuniaire effectivement obtenu par cette dernière et à la gravité du manquement). Si le conflit d'intérêts implique une entreprise du secteur des communications dirigée par le titulaire de la charge publique (ou un membre de sa famille), l'Autorité italienne de réglementation de la concurrence peut également, dans certaines circonstances, imposer une amende à l'entreprise. Tous les 6 mois, les deux Autorités sont tenues de soumettre au Parlement un rapport d'activité sur les actions de contrôle et de supervision menées dans ce domaine.

Agents publics

123. Les agents publics sont tenus de préserver l'indépendance de leur situation en évitant de prendre des décisions ou de pratiquer des activités en relation avec leurs attributions en cas de conflits d'intérêts réels ou apparents (article 2, Code de conduite). Ils doivent en outre s'interdire de passer des contrats, de participer à la prise de décisions ou à des activités susceptibles de toucher leurs intérêts personnels, ou ceux de leurs parents ou conjoints, si leur participation à l'adoption d'une décision ou à une activité peut faire naître de la suspicion à l'égard de l'indépendance et de l'impartialité de l'administration publique (articles 6 et 12, Code de conduite). D'autres restrictions limitent l'exercice d'un emploi annexe qui doit être autorisé au cas par cas par chaque administration (article 7, Code de conduite). En outre, le Code de conduite interdit aux agents publics de nouer une collaboration ou de s'engager dans une mission de coopération, quelle qu'en soit la nature, avec des personnes ou organisations ayant eu des intérêts économiques liés aux fonctions de l'agent concerné au cours des deux années précédentes (article 7(2), Code de conduite). Des dispositions supplémentaires relatives aux incompatibilités sont énoncées à l'article 53 du décret-loi 165/2001 (et complétées par la circulaire 6/97 pour ce qui est des incompatibilités des personnes occupant un emploi à temps partiel).
124. Le Code de conduite contient des dispositions particulières concernant les déclarations d'intérêts financiers. En particulier, les agents publics doivent informer, par écrit, leurs hiérarchies de toute activité annexe rémunérée, pratiquée au cours des cinq dernières années (article 5(1), Code de conduite). Les dirigeants sont également tenus, avant d'entrer en fonctions, de notifier les actions qu'ils possèdent dans une société ou les autres participations financières qu'ils détiennent et qui peuvent entraîner un conflit d'intérêts. Par ailleurs, ils ont l'obligation de fournir des indications précises sur leur patrimoine ou leur situation fiscale à la demande motivée des services compétents de ressources humaines (article 5(2), Code de conduite). Tel que décrit aux paragraphes 116 et 117, la loi 127/1997 étend aux dirigeants du secteur public y compris à ceux des collectivités locales, l'obligation d'enregistrer leurs revenus et leur patrimoine.
125. La détection et l'investigation des conflits d'intérêts des agents publics incombent à leurs hiérarchies respectives. En outre, la loi 133/2008 confie au département de l'administration publique, au sein du ministère de l'Administration publique et de l'Innovation (sous les auspices de la présidence du Conseil des Ministres), des fonctions de contrôle précises en ce qui concerne le cadre des incompatibilités énoncées à l'article 53 du décret-loi 165/2001.

Cadeaux

126. Le Code de conduite (article 3) interdit aux agents publics d'accepter des cadeaux, à l'exception des cadeaux d'usage de faible valeur.
127. Les membres du gouvernement ne sont, quant à eux, pas soumis à des règles particulières concernant les cadeaux autres que celles définies par le décret du Conseil des Ministres du 20 décembre 2007 relatif aux cadeaux protocolaires. Le président du Conseil des Ministres, les ministres et les autres membres du gouvernement ainsi que leurs conjoints ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux d'une valeur supérieure à 300 EUR.

Pantouflage

128. L'article 25 de la loi 724/1994 interdit aux personnes ayant quitté la fonction publique d'entreprendre des activités de consultant sous contrat avec l'administration qui les a employées au cours des 5 dernières années. Cette règle ne s'applique qu'aux employés qui ont mis fin à leur service volontairement, après avoir obtenu le nombre d'années de cotisation de pension permettant un départ anticipé à la retraite, en raison de leur ancienneté.
129. La loi 145/2002 régit la mobilité des cadres dirigeants (*dirigenti*) entre les secteurs public et privé. Le principe fondamental de cette loi veut que l'on encourage une telle mobilité considérée comme favorable à un échange bénéfique d'expériences et à l'interaction entre les secteurs public et privé. Dans cette perspective, les dirigeants peuvent abandonner une charge publique, en prenant un congé sans solde, pour exercer des activités dans le secteur public (par exemple dans d'autres organismes administratifs ou dans des organisations internationales) ou dans des entités privées. Le congé aux fins d'exercer des activités au sein d'entités privées ne peut pas dépasser une période maximale de 5 ans. Le congé peut être refusé si, au cours des deux années qui précèdent, le dirigeant concerné a participé à des missions de supervision, passé des contrats ou délivré des autorisations en rapport avec l'entité privée pour lequel il se propose de travailler. De même, le congé n'est pas accepté dans les cas où la mobilité du dirigeant compromet la nécessaire impartialité de l'administration publique.
130. Il est interdit aux membres du gouvernement, pendant 12 mois après avoir quitté leurs fonctions, de travailler pour d'autres organismes publics, dans le secteur privé ou d'exercer des activités professionnelles dans des domaines en rapport avec leur mission au sein du gouvernement (article 2(4), loi 215/2004). Cette règle ne s'applique pas aux membres du Parlement.

Rotation

131. La loi ne définit pas de système de rotation ordinaire périodique pour les personnes employées dans des secteurs de l'administration publique considérées comme sensibles à la corruption. Toutefois, dans la pratique, la rotation a lieu dans certains postes (par exemple, les agents de l'administration fiscale, des douanes).

Signalement de la corruption

132. Conformément à l'article 331 du Code de procédure pénale, les agents publics sont soumis expressément à l'obligation de signaler, sans tarder, les infractions pénales dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Le non respect de l'obligation de signalement est passible d'une amende allant de 30 à 516 EUR (article 361, Code pénal).

133. Aucune mesure juridique n'est en vigueur pour garantir la confidentialité et la protection des agents publics qui signalent des affaires de corruption (les donneurs d'alerte).

Procédures disciplinaires

134. Conformément à l'article 55 du décret-loi 165/2001, les manquements à la discipline et les sanctions y afférentes sont précisés dans les conventions collectives pertinentes. Ces conventions comprennent un code dit de discipline qui définit les types d'infractions et les sanctions applicables. Toute la gamme des infractions possibles n'est pas décrite ; toutefois, le fait qu'une infraction ne soit pas mentionnée n'empêche pas la sanction d'être imposée. Il est admis que, chaque fois que le manquement visé aux dispositions contractuelles porte sur des notions telles que "conduite non conforme à un comportement correct", "écart de conduite particulièrement grave" ou "conduite causant un préjudice à l'administration ou à de tierces parties", le Code de conduite (dans son intégralité) doit s'appliquer pour concrétiser les dispositions pertinentes et mettre en œuvre les sanctions disciplinaires correspondantes. Les codes de discipline applicables doivent être facilement accessibles aux agents et faire l'objet d'une large publicité, en particulier, par un affichage sur les lieux de travail.
135. Les mesures disciplinaires peuvent comporter un avertissement verbal ou écrit, des amendes d'un montant égal à 1 heure de rémunération et pouvant aller jusqu'à 4 heures, la mise à pied pour une durée maximale de 10 jours, ou de 11 jours à 6 mois, un licenciement avec ou sans préavis. Le niveau de la sanction imposée pour une infraction donnée doit être augmenté en cas de récidive.
136. Au sein de chaque administration publique, un bureau est spécialement chargé de recevoir les rapports et d'intenter les procédures d'application des mesures disciplinaires. Chaque responsable signale à ce bureau les cas de manquements à la discipline commis par les personnes qui travaillent sous ses ordres. En cas de polémique, l'agent public peut engager une procédure judiciaire en portant le litige devant un arbitre unique, qui est choisi conjointement par l'agent et l'administration. L'arbitre doit posséder des qualifications particulières et être un professionnel chevronné. La procédure n'empêche pas de mener à bien, ultérieurement, une action en justice afin de laisser un délai raisonnable à la procédure disciplinaire ; il ne peut pas s'écouler plus de 20 jours entre le moment où l'agent reçoit la notification d'un cas de manquement à la discipline et celui où la personne concernée répond à cette notification. La procédure disciplinaire doit être conclue dans les 120 jours qui suivent (à l'exception des procédures disciplinaires suspendues en raison de l'ouverture de poursuites pénales ; pour de plus amples informations, voir le paragraphe 138). Il incombe à l'Inspection du service public (*Ispettorato per la Funzione Pubblica*) de contrôler l'application des mesures de discipline (article 60, décret-loi 165/2001).
137. Le tableau suivant présente des données statistiques, fournies par l'Inspection du service public, concernant les manquements à la discipline pour la période allant de mi-décembre 2007 à mi-août 2008 :

Administration	*1	2	3	4	5	6	7
Ministères/organismes publics	348	91	130	69	28	12	21
Organismes d'Etat	85	6	50	26	7	2	15
Régions	2	0	0	0	0	0	0
Provinces	9	0	6	2	3	0	1
Communes	118	14	55	25	24	1	5

Administration	*1	2	3	4	5	6	7
Commissions des impôts	2	0	0	0	0	0	0
Services sanitaires locaux/hôpitaux	300	24	127	76	28	6	17
Universités	40	6	11	4	6	0	1
Écoles	8	0	7	7	0	0	0
TOTAL	912	141	386	209	96	21	60

***Légende** (Les sanctions imposées dans les colonnes 4, 5, 6 et 7 ne correspondent pas aux procédures visées dans les colonnes 1, 2 et 3)

- | | |
|--|--------------------------------------|
| 1. Procédure en cours | 5. Mise à pied |
| 2. Procédure suspendue en attente d'une action en justice | 6. Licenciement |
| 3. Procédures terminées | 7. Clôture de l'affaire/acquittement |
| 4. Imposition de sanctions mineures (sanctions conservatoires) | |

138. La loi 97/2001 régit expressément la relation entre la discipline et les poursuites pénales. La procédure disciplinaire est suspendue jusqu'à la conclusion des poursuites pénales⁴¹. Des délais sont fixés pour faire en sorte que la décision disciplinaire suive la condamnation pénale, c'est-à-dire que la procédure disciplinaire doit être relancée dans les 90 jours qui suivent le prononcé de la condamnation définitive pour une infraction en relation avec la corruption (180 jours dans tous les autres cas) et terminée dans un délai maximal de 120 jours. Dans le cas de certaines infractions (y compris les infractions en relation avec la corruption), si l'agent est reconnu coupable, la décision disciplinaire doit être le renvoi du service public ; en attendant la sanction pénale définitive, l'agent concerné peut faire l'objet d'une mise à pied. Enfin, en vertu de l'article 129 des dispositions de mise en œuvre du Code de procédure pénale, les procureurs sont tenus d'informer l'organisme correspondant de l'administration publique et la Cour des comptes (si un préjudice est causé à l'Etat) de l'instruction pénale mettant en cause des agents publics⁴².

Marchés publics, permis et autres procédures et autorisations administratives

139. Plusieurs lois ont été adoptées dans les années 1990 aux fins d'accroître la transparence et l'efficacité des procédures de passation des marchés publics (en particulier dans le domaine des travaux publics) et d'assurer la conformité des pratiques nationales aux acquis de l'Union européenne dans ce domaine. Il est généralement admis que les marchés publics doivent

⁴¹ Depuis la visite de l'EEG, la loi élaborée en partie pour rationaliser les procédures disciplinaires et exiger une déclaration rapide des jugements au pénal à l'administration concernée a été rédigée par le ministère de l'Administration publique et de l'Innovation et est maintenant en cours d'examen (projet de décret-loi portant application de la loi n° 15, du 4 mars 2009, concernant l'optimisation de la productivité dans la fonction publique et l'efficacité et la transparence de l'administration publique. Le texte devrait être adopté au cours de la deuxième moitié de l'année 2009).

⁴² Article 129, dispositions de mise en œuvre du Code de procédure pénale. Information sur l'action pénale

1. Quand le Bureau du Procureur exerce une action pénale à l'encontre d'un agent de l'état ou d'une autre entité publique, il est tenu d'informer les autorités desquelles dépend ledit agent en précisant les charges de l'accusation. Quand il s'agit du personnel des services des renseignements et de la sécurité militaire ou démocratique, le Comité parlementaire pour les services des renseignements et de la sécurité et pour le secret d'état est également informé.

2. Quand l'action pénale est exercée à l'encontre d'un membre du clergé ou d'un membre religieux du culte catholique, l'information est envoyée au chef du diocèse duquel dépend l'accusé.

3. Quand l'action pénale est exercée en vertu d'un délit qui a causé des dommages au Trésor public, le Bureau du Procureur est tenu d'informer la Cour des comptes en précisant les charges de l'accusation.

bis. Le Bureau du Procureur envoie les informations précisant les dispositions normatives qui ont été violées, même si les sujets indiqués aux paragraphes 1 et 2 ont été arrêtés ou placés en détention préventive.

respecter les principes de transparence, d'égalité de traitement, d'absence de discrimination, de concurrence libre et équitable, de proportionnalité et de reconnaissance mutuelle. Les règles détaillées sont énoncées dans le décret-loi 163/2006 relatif au renforcement de la transparence des marchés publics par, notamment, l'obligation de publicité des appels d'offre, la définition des critères de choix de la procédure d'offre, l'obligation de définir des spécifications détaillées et des critères d'attribution, de plafonner la valeur maximale des contrats ne nécessitant pas un nouvel appel d'offre. Des centrales d'achat ont été créées et des mécanismes d'échanges d'informations élaborés entre les différentes autorités exerçant des pouvoirs de contrôle sur les procédures de passation des marchés publics y compris des protocoles d'alerte concernant les cas possibles de corruption (par exemple, le Haut commissariat contre la corruption qui a été supprimé, avait signé différents memorandum d'accord à cet effet avec la Cour des comptes et le ministère des Infrastructures et du Transport). L'accès à l'information a été facilité par l'élaboration de mécanismes de marchés publics électroniques. Enfin, chaque entité publique doit mettre en place sa propre commission d'évaluation des appels d'offres et désigner les agents chargés des procédures y afférentes.

140. De même il a été procédé à une simplification des procédures administratives ces dernières années : les permis délivrés par les organismes gouvernementaux ont été remplacés par des déclarations individuelles ; le nombre des étapes de la procédure administrative a été réduit en supprimant un certain nombre d'organismes consultatifs ; un délai a été fixé pour la clôture des procédures (date butoir) ; introduction du principe de consentement implicite lorsque l'administration publique agit avec retard ; ouverture de guichets uniques (qui remplacent les 43 autorisations précédentes) ; développement de services en ligne, etc.

b. Analyse

141. En ce qui concerne la nécessité de faire en sorte d'intégrer, dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique, l'obligation de combattre la corruption, l'EEG a déjà noté dans le paragraphe 22 l'absence de stratégie/politique concertée pour traiter la prévention, la détection, l'investigation et la poursuite des affaires de corruption ; tout comme elle a noté l'absence, au moment de sa visite, d'un organisme pleinement opérationnel pour aider à élaborer et guider cette stratégie ou politique. Alors que l'Italie avait auparavant créé un Haut commissariat contre la corruption, qui aurait eu les moyens de contribuer à l'élaboration d'une telle politique intégrée, cette organisation a été supprimée en juin 2008, avec effet en août. Le gouvernement n'a identifié qu'au début octobre, juste avant la visite de l'EEG, l'entité qui succèdera au Haut commissariat et sera chargée de remplir toutes ses fonctions. Plutôt qu'une organisation indépendante, l'entité remplaçante, à savoir le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), est placée au sein du ministère de l'Administration publique et de l'Innovation. Le SAeT venant d'être constitué, l'EEG n'a pas eu l'occasion d'évaluer l'efficacité de cette entité ni si elle avait l'intention de s'occuper des domaines posant problèmes déjà mis en évidence par le Haut commissariat, comme dans le secteur de la santé. L'EEG note cependant que les effectifs du SAeT et son budget ont fait l'objet de coupes sombres par rapport à ceux du Haut commissariat, dont certaines étaient attendues du fait de la suppression de services d'appui administratifs redondants. En outre, la composition des instances représentatives du personnel ou de l'organe directeur est différente, ce qui peut indiquer un changement d'orientation. Par exemple, la *Guardia di Finanza* (en particulier, l'unité spéciale de la *Guardia di Finanza* chargée des infractions envers l'administration publique) qui travaillait en étroite collaboration avec le Haut commissariat n'est pas représentée, tandis que deux des cinq postes de premier plan sont à

présent occupés par des officiers des *Carabinieri* (les forces de police armées)⁴³. Même si les informations fournies à l'EEG ne sont peut-être qu'un résumé très succinct et rapidement préparé de la composition du SAeT et des activités prévues, elles semblent indiquer que l'accent pourrait être mis au départ sur les investigations et le suivi et que l'on s'attachera moins à trouver comment accroître la transparence et l'efficacité de l'administration publique dans les domaines essentiels pour la prévention de la corruption. Les activités du SAeT au fil du temps permettront certainement d'avoir une idée plus claire de ses priorités réelles. Pendant ce temps, l'EEG recommande **de doter le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), ou une quelconque autre entité, de l'autorité et des ressources pour évaluer systématiquement l'efficacité des dispositifs administratifs généraux conçus pour aider à prévenir et à détecter les affaires de corruption, rendre ces évaluations publiques et s'en inspirer pour formuler des recommandations de réforme.**

142. Il a été fourni à l'EEG une copie d'un ensemble de directives plutôt ambitieuses pour la réforme de l'administration publique, émises en mai 2008 par le ministre de l'administration publique et de l'innovation. Ces directives présentent la position du ministère sur les objectifs à atteindre sans proposer de plan d'action précis avec des tâches et un calendrier. Depuis la visite de l'EEG, des progrès ont été réalisés dans ce domaine par le biais, principalement, de l'adoption de la loi 15/2009 autorisant le gouvernement à élaborer des règles concernant en partie la productivité, l'efficacité et la transparence de l'administration publique. L'EEG a bon espoir que certaines des recommandations ci-après pourront être facilement intégrées dans les mesures qu'il est prévu de prendre pour mettre cette loi en application.
143. En ce qui concerne le niveau de transparence des mesures administratives à même de renforcer l'efficacité des initiatives anti-corruption, l'Italie s'est effectivement dotée d'une loi qui prévoit certains droits d'accès aux documents administratifs (loi 241/1990). Il n'a pas été fourni d'indications à l'EEG concernant une loi générale qui permettrait aux citoyens d'accéder librement aux réunions/discussions/audiences administratives. La loi relative à l'accès aux documents donne une définition relativement large des types de documents visés ainsi que la liste des organismes administratifs qui y sont assujettis au niveau central. Les administrations locales sont tenues de mettre leur propre réglementation concernant l'accès aux documents administratifs en conformité avec cette loi, bien qu'il ne semble pas y avoir d'autorité pour contrôler que les responsables locaux se plient à cette exigence (la Commission pour l'accès aux documents administratifs peut cependant jouer un rôle consultatif s'agissant des questions soulevées par les autorités locales). La loi oblige également chaque organisme public à publier tous les éléments concernant son organisation, son fonctionnement et ses objectifs ; l'EEG suppose que l'on trouve déjà une grande partie de ces informations sur le site web de chaque organisme ou qu'elles y figureront bientôt, eu égard aux diverses initiatives de gouvernement électronique lancées en Italie. La loi définit certaines catégories d'informations qui ne sont pas disponibles en vertu de ses dispositions (mais qui peuvent l'être en vertu d'autres lois). Les procédures pour refuser l'accès à d'autres catégories particulières d'informations et pour avoir accès au reste auraient été publiées par les administrations publiques compétentes et par le gouvernement conformément à l'obligation énoncée à l'article 24(2) de la loi 241/1990.
144. Pour avoir accès aux informations figurant sur des documents non publiés, une demande doit être formulée par écrit ou oralement. La demande doit toutefois être motivée ; le requérant doit démontrer que l'affaire met en jeu un intérêt personnel. Si une organisation présente une demande pour le compte d'un groupe, l'organisation doit encore avoir un intérêt direct, concret et

⁴³ Les autorités ont fait savoir, après la visite sur place, que le nombre de *Carabinieri* parmi le personnel du SAeT est désormais d'une personne.

actuel dans l'affaire dans le cadre de laquelle les documents sont demandés. Les conditions requises pour l'accès à des informations administratives détenues par les autorités locales, conformément aux dispositions de la loi 267/2000 sur les collectivités locales, ne sont pas aussi rigoureuses. Selon les autorités, la notion d'intérêt légitime est généralement interprétée au sens large. Pourtant, l'EEG a appris que, le plus souvent, l'accès à l'information est refusé au motif que les requérants ne sont pas fondés à connaître cette information ou n'ont pas d'intérêt en jeu, tel que requis. Ce type de restriction est particulièrement embarrassant si on la considère dans l'optique selon laquelle le public a un rôle à jouer dans la prévention et la détection des affaires de corruption. Par exemple, les responsables publics que l'EEG a rencontrés confirment que la presse, un citoyen ou une ONG ont très peu de chances d'obtenir des informations (autres que, éventuellement, en matière environnementale) sur un ensemble de décisions susceptibles de révéler un système, des agissements habituels répréhensibles ou des abus en matière de prise de décision publique. Aucune personne ni aucun groupe ne remplirait la condition requise de l'intérêt personnel pour chacune des matières données qui, considérées globalement, mettraient à jour un système ou une pratique. Qui plus est, la loi relative à l'accès à l'information qui oblige à motiver tout refus indique, par ailleurs, que toute absence de réponse dans les délais requis doit être considérée comme un refus. L'EEG croit comprendre que de nombreuses demandes ne reçoivent pas de réponses dans les délais voulus. Les recours contre un refus peuvent être formés devant les tribunaux administratifs, le médiateur (*Difensore Civico*) local/provincial/régional ou la Commission pour l'accès aux documents administratifs, mais ces deux derniers organismes n'ont que le pouvoir de proposer, et pas celui d'ordonner, à l'entité administrative ayant rejeté la demande, de communiquer l'information s'ils estiment que le refus n'est pas juste. La Commission ou le *Difensore Civico* concerné peuvent également faire appel de la décision devant les tribunaux administratifs. Bien que le délai légal pour rendre une décision en appel soit fixé à 30 jours, en raison du nombre d'appels en souffrance devant les tribunaux administratifs pour des affaires non susceptibles de procédures d'urgence, on en arrive à des situations où la décision peut de fait prendre beaucoup de temps, et les chances de voir la demande d'information aboutir en sont réduites d'autant⁴⁴. L'EEG recommande **pour ce qui est de l'accès à l'information : i) de procéder à une évaluation et de prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les administrations locales se conforment aux exigences en matière d'accès aux informations sous leur autorité ; ii) de procéder à une évaluation de la loi pour établir si la condition de motivation restreint, de manière injustifiée, la capacité du public de juger les actions administratives quand la connaissance d'un système ou de pratiques individuelles de prise de décision fournirait de solides éléments d'information sur d'éventuelles affaires de corruption, et de rendre publiques cette évaluation et toutes recommandations, et iii) afin d'éviter qu'un recours ne soit formé devant les tribunaux administratifs où s'accumulent les dossiers en souffrance, d'envisager d'investir la Commission pour l'accès aux documents administratifs de l'autorité pour ordonner à l'organisme administratif, après l'avoir entendu, de communiquer l'information demandée.**

145. L'Italie ne dispose pas d'une loi générale relative aux procédures administratives bien que l'EEG comprenne que la loi 241/1990 contient des dispositions sur les poursuites administratives. L'article 24 de la Constitution prévoit bien le droit de faire appel d'une décision administrative devant les tribunaux. Si une loi générale relative aux procédures administratives n'est pas nécessaire, l'obligation d'appliquer automatiquement certains principes fondamentaux lors de la prise de décisions administratives est importante pour aider à prévenir et/ou détecter les affaires de corruption. Cela inclut, sans s'y limiter, la transparence et le respect des délais de procédure,

⁴⁴ La Commission pour l'accès aux documents administratifs a fait savoir, après la visite sur place, que jusqu'à présent elle avait traité tous les appels dont elle avait été saisie dans le délai imparti de 30 jours.

des règles clairement énoncées et le droit de recours. Avec ou sans ces règles générales, une réponse, effective et dans le respect des délais, à un appel que ce soit au sein de l'appareil administratif ou de la part des tribunaux, constitue un élément essentiel du bon fonctionnement de l'administration publique. Autrement, ceux qui ont les moyens de se permettre d'attendre en recourant à un long processus d'appel ou de jouer avec les délais comme d'une tactique, pourront utiliser le dispositif d'appel d'une manière qui peut effectivement mettre en échec les mesures anticorruption. L'EEG sait que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe est attentif à la durée excessive des procédures judiciaires italiennes en matières pénale, civile et administrative et que l'Italie a pris un certain nombre de mesures pour y remédier⁴⁵. Dans le cadre précis des appels administratifs, l'une de ces mesures est d'instaurer des procédures d'urgence pour les recours formés contre des décisions concernant les marchés publics de travaux et de services, la réglementation des autorités indépendantes et les expropriations. Il a été dit à l'EEG que les procédures d'urgence, notamment dans le contexte des appels formés contre des décisions concernant les marchés publics, ont réduit la durée de ces procédures à moins d'un an. Ayant également appris, pour les autres types d'affaires, que les juges des tribunaux administratifs, conscients de l'accumulation des dossiers en souffrance, s'efforceraient parfois de faciliter à titre personnel une solution entre les parties, l'EEG pense qu'il y a lieu d'examiner l'opportunité de transformer cela en un processus plus ouvert et normalisé. L'EEG recommande **que, dans le cadre des mesures prises pour s'attaquer à la longueur des procédures et à l'arriéré des appels administratifs, les autorités envisagent expressément d'instaurer des solutions de rechange officielles aux voies de recours judiciaires, telles que d'autres formes de résolution des litiges.**

146. L'EEG constate que la supervision systématique de l'administration publique est inégale. De ce que l'on sait, la Cour des comptes, qui est un organisme indépendant, fournit des services d'audit externes de grande qualité et parvient à obtenir le remboursement de préjudices monétaires au gouvernement. Certains organismes administratifs, mais pas tous, sont dotés de moyens d'audit internes. L'EEG recommande, **dans le cadre de la réforme globale de l'administration publique, de donner à tous les organismes qui la composent un accès à des ressources d'audit internes, soit directement, soit en partage.**
147. Pour ce qui est des droits des agents publics, l'EEG sait qu'en Italie la loi prévoit le recrutement au mérite des nouveaux agents publics par voie de concours. Elle n'ignore pas non plus que l'habitude de recruter des "consultants" qui ne sont pas soumis à ces mêmes procédures, a fait son apparition (ce volet de la réforme administrative en cours vise à faire obligation aux organismes administratifs de porter à la connaissance du public le recours à ces sociétés de conseil ainsi que les montants payés à chaque consultant). En décidant des informations dont elle avait besoin sur toute une série de sujets, au cours de la visite, l'EEG n'a pas cherché à creuser la question de l'application de la législation relative au recrutement au mérite ou au recrutement de consultants. Tandis que d'autres sources publiques ont fait savoir que l'on constate, parfois, des interventions politiques ou des concours qui ne se déroulent pas normalement, l'EEG n'a reçu aucune information allant dans ce sens. Aucune organisation privée, ni la presse n'ont soulevé cette question. Plus important, toutefois, l'EEG a été informé qu'un agent public, une fois recruté, peut choisir d'intégrer une organisation syndicale. En Italie, les syndicats disposent de pouvoirs très étendus en matière d'emploi public ; dans la réalité, les droits des agents publics sont étroitement encadrés par des accords. Les types de comportements fautifs soumis à une procédure disciplinaire sont négociés contractuellement, ce qui pourrait donner lieu à des incohérences dans l'ensemble du service public s'agissant de la logique et de la sévérité de la discipline.

⁴⁵ Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42.

148. En ce qui concerne les obligations des agents publics, y compris des titulaires d'un poste dans l'exécutif en général, l'EEG constate, alors que plusieurs lois régissent le comportement des agents publics et que la plupart d'entre elles donnent lieu à au moins un code de conduite n'ayant pas force obligatoire, que l'on a en définitive recours au Code pénal et aux poursuites judiciaires pour traiter les conduites répréhensibles des agents publics. En faisant appel à la procédure pénale et à la déclaration de culpabilité, on laisse de côté un large éventail de comportements fautifs qui seraient résolus plus efficacement par une procédure disciplinaire menée dans les meilleurs délais plutôt que d'attendre que la conduite devienne suffisamment grave pour déclencher une enquête pénale et la longue procédure qui en découle. Un rapport de la Cour des comptes indique que la procédure pénale, une fois engagée, dure tellement longtemps que l'agent qui a commis de très graves infractions peut occuper son poste jusqu'à sa retraite⁴⁶.
149. Plus précisément, un Code de conduite s'adressant à la plupart des agents publics a été adopté mi-avril 2001. Les dispositions de ce Code définissent des règles relativement solides, non contraignantes, pour un large éventail de conduites. Aucune entité ni organisme administratif n'est toutefois chargé d'évaluer l'application du Code ; de dispenser des formations ou des conseils pour interpréter ses dispositions ; de veiller à ce qu'il soit interprété ou appliqué de manière cohérente dans l'ensemble de l'administration publique. Par exemple, les dispositions relatives aux cadeaux qui, dans tout code, sont très importantes pour aider à délimiter les frontières avec, voire même un semblant de pots-de-vin, interdisent de solliciter ou d'accepter des cadeaux "à l'exception des cadeaux d'usage de faible valeur." Personne, parmi les interlocuteurs de l'EEG, n'a pu citer d'exemples de circulaires ou d'autres moyens qui auraient donné des indications supplémentaires pour renseigner l'agent ou le public sur ce que signifient les expressions "d'usage" ou "de faible valeur"⁴⁷. Laisser la décision à la libre appréciation de chaque agent ou à celle de sa hiérarchie entraîne sûrement, dans la pratique, d'importantes disparités en matière d'application et une certaine confusion.
150. Quelle que soit l'étendue de son champ d'application, un Code de conduite, en tant que tel, n'a pas force exécutoire. Une copie doit être jointe en annexe à chacune des diverses conventions de travail applicables aux agents publics. L'application de chacune des dispositions ne devient effective qu'avec la mise en œuvre du Code et des procédures disciplinaires prévues dans la convention de travail applicable. Chaque convention, toutefois, détermine quelles sont les dispositions du Code qui sont soumises à la discipline. Toutes ne sont pas nécessairement concernées et, si un comportement fautif est susceptible de violer, également, une disposition du Code pénal, il faut attendre, avant d'exercer la procédure disciplinaire, que les poursuites pénales aboutissent à une décision définitive de condamnation⁴⁸. En outre, ce Code est

⁴⁶ *Relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle Amministrazioni dello Stato approvata con delibera n° 1/06/G*, Cour des comptes, 8 mai 2006. Le rapport fournit une description et une analyse détaillées des principaux problèmes concernant les liens entre les procédures pénales et disciplinaires.

⁴⁷ Les autorités ont indiqué, après la visite sur place, que le Département de l'administration publique a diffusé plusieurs circulaires explicatives afin d'assurer une interprétation et une application uniformes du Code de conduite. De même, les autorités ont ajouté qu'une politique de tolérance zéro à l'égard des cadeaux (à savoir que les agents publics ne peuvent rechercher ou accepter, à quelque titre que ce soit, aucune rémunération ni aucun cadeau ou autres avantages dans l'exercice de leurs fonctions) est énoncée dans les conventions collectives pertinentes. Le fait que cette norme en matière de cadeaux soit différente de la norme énoncée dans le Code de conduite (ne peuvent accepter de cadeaux « de la part de quiconque a obtenu ou, en tout cas, pourrait avoir obtenu des avantages de décisions ou activités officielles ») soulève des questions distinctes, et favorise assurément une réelle possibilité de confusion aussi bien chez les agents publics que dans le public.

⁴⁸ Les autorités ont indiqué que certaines conventions collectives (p. ex. pour les autorités fiscales) contiennent déjà des dispositions qui permettent d'imposer des sanctions disciplinaires (avant toute condamnation pénale) dans certaines

purement facultatif pour les responsables publics qui ne sont pas assujettis à la discipline établie sur la base de ses dispositions et il ne s'applique pas aux consultants. Eu égard à la longueur de la procédure judiciaire, aux possibilités de la prolonger jusqu'à prescription du délai légal et à l'absence de notification automatique des condamnations à l'organisme employeur, l'EEG croit comprendre que la discipline s'exerce très rarement envers les agents publics qui violent les dispositions du Code. Peu importe qu'un Code soit ou non bien rédigé, le fait qu'aucune conséquence réelle ne découle de la violation de ses dispositions fait forcément naître un degré de cynisme malsain et la méfiance tant en interne que dans le public. Un régime disciplinaire efficace exercé en temps utile en cas de conduite fautive, quand bien même cela déclencherait également une accusation pénale, est un élément fondamental pour satisfaire au Principe Directeur 10. Par conséquent, l'EEG recommande i) **d'imposer des normes cohérentes et contraignantes à tous les agents de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; ii) de prendre des mesures pour prévoir des procédures disciplinaires exercées en temps utile en cas de violation de ces normes, sans attendre une condamnation pénale définitive ; et iii) de fournir aux personnes assujetties à ces normes des moyens de se former, des directives et des conseils concernant leur application.**

151. Par ailleurs, l'EEG constate que, s'il existe un Code de conduite général à l'intention des agents publics et des codes distincts pour les agents des services judiciaires et fiscaux/militaires et aux forces de l'ordre, aucun Code de conduite ne s'applique aux membres du gouvernement ou du Parlement. La conduite des plus hauts responsables publics, à n'importe quel niveau de l'exécutif, sert de modèle au reste de l'administration publique et renforce ou ébranle très facilement la confiance des citoyens. Les membres du Parlement et du gouvernement sont soumis à certaines restrictions en matière d'incompatibilités et de cadeaux protocolaires (mais pas en ce qui concerne les autres cadeaux) et la plupart d'entre eux (plus certains membres de leur famille) doivent remplir une déclaration divulguant leur situation financière personnelle que tout citoyen inscrit sur les listes électorales peut examiner. Cependant, la conduite de ces responsables publics n'est sanctionnée, dans l'ensemble, que par un recours à la législation pénale. On peut difficilement affirmer que l'obligation de recourir à une procédure pénale, à l'issue incertaine, pour contrôler la conduite de ces dirigeants, soit une méthode appropriée ou efficace pour combattre la corruption ; les quatre plus hauts responsables de l'Etat ne peuvent pas faire l'objet de poursuites en justice pendant la durée de leurs fonctions (pour les détails, voir le paragraphe 64), et des restrictions d'ordre procédural limitent l'utilisation, à leur endroit, des techniques spéciales d'investigation (ce qui revient dans la pratique à prévenir au préalable la personne faisant l'objet d'une écoute téléphonique) et des perquisitions (autorisation préalable du Parlement), limitant ainsi considérablement en pratique le recours à ces techniques pour rassembler des éléments prouvant des affaires de corruption publique (voir le paragraphe 63). Cela est particulièrement préoccupant s'agissant des membres du gouvernement qui, pendant leur mandat, assument des responsabilités exécutives (administration publique) très lourdes. Par conséquent, l'EEG recommande **d'élaborer un Code de conduite à l'intention des membres du gouvernement qui serait annoncé publiquement, auquel ceux-ci adhèreraient professionnellement et qui serait, si possible, contraignant et d'intégrer dans ce Code des restrictions raisonnables en matière d'acceptation des cadeaux (autres que ceux liés au protocole).** L'EEG a bon espoir que les membres du Parlement envisagent aussi sérieusement de prendre des mesures semblables pour donner au public un signe de leur attachement à un niveau d'intégrité élevé.

circonstances, notamment en cas de flagrant délit. Voir également la note de bas de page 41 pour l'évolution récente en la matière.

152. En ce qui concerne les restrictions relatives aux conflits d'intérêts, la divulgation de la situation financière et du patrimoine ainsi que les activités extérieures, les régimes sont très différents au sein du gouvernement et de l'administration publique. L'Italie s'est dotée, depuis 1982, d'un dispositif qui oblige les responsables publics élus et les autres dirigeants de haut rang du gouvernement à déclarer leur situation financière (loi 441/1982). Dans le cadre de ce dispositif, les intéressés (et certains membres de leur famille) sont tenus de remplir une déclaration concernant leur patrimoine et les participations qu'ils détiennent dans des sociétés, et de communiquer une copie de leurs déclarations d'impôts. Cette déclaration et un résumé des revenus imposables sont publiés dans un bulletin auquel ont accès les citoyens inscrits sur les listes électorales. Il a été prévu tout d'abord une autorité de supervision des membres du Sénat et de la Chambre des députés. Après 1982, la loi a été modifiée afin d'y inclure d'autres responsables de l'exécutif (administration publique) ; l'EEG n'a pas obtenu de réponse à la question de savoir par qui étaient assurés le contrôle de ces déclarations et leur communication. En substance, la loi 441/1982 encadre les conflits d'intérêts en mettant simplement à la disposition des citoyens les déclarations de patrimoine et de revenus.
153. Adoptée en 2004, la loi 215/2004 instaure des restrictions et spécifie les incompatibilités et les conflits d'intérêts ; elle impose également un dispositif distinct de déclaration de la situation financière. Si la loi 215/2004 couvre en partie les mêmes personnes que la loi 441/1982 (c'est-à-dire les ministres), elle ne s'applique pas aux membres du Parlement. Par ailleurs, les renseignements financiers à déclarer ne sont pas les mêmes que dans la loi 441/1982 et, pour ceux visés dans les deux lois, il faut remplir deux formulaires. L'Autorité de la concurrence est chargée de la supervision d'ensemble du régime des incompatibilités et des conflits d'intérêts, tandis que l'Autorité des communications est compétente pour les conflits d'intérêts découlant de la détention de participations dans le secteur des communications ou dans un secteur apparenté. La loi 215/2004 décrit, de manière raisonnablement claire, les éléments qui créent une incompatibilité, contrairement à la disposition relative aux conflits d'intérêts. Cette dernière oblige à récuser certaines situations (mais on ignore lesquelles). Quoi qu'il en soit, la loi dispose qu'il y a conflit d'intérêts quand l'intervention ou l'absence d'intervention, dans une affaire, du titulaire d'une fonction publique a des effets bénéfiques particuliers sur ses intérêts financiers personnels, au détriment de l'intérêt public. La conséquence concrète de ce type de restriction est que l'agent public peut intervenir (ou choisir délibérément de ne pas le faire) sur des affaires dans lesquelles il/elle a des intérêts financiers personnels et, si cela soulève des questions ultérieurement, il appartient à l'Autorité de la concurrence ou à celle des communications de décider si l'action ou l'absence d'action a porté préjudice à l'intérêt public. L'Autorité de la concurrence peut recommander des sanctions spécifiques en cas d'incompatibilités, mais la loi ne prévoit pas de sanctions en cas de conflits d'intérêts. On peut supposer que les véritables sanctions sont liées aux poursuites pénales intentées pour violation d'une autre loi. Toutefois, conformément à la loi 215/2004, en ce qui concerne les conflits d'intérêts, l'entreprise avec laquelle le titulaire de la fonction publique entretient une relation commerciale particulière et qui a profité de son action, peut faire l'objet d'une amende pécuniaire.
154. En ce qui concerne les incompatibilités, les conflits d'intérêts et la divulgation de la situation financière de la quasi-totalité des agents publics restants, ces situations sont régies, pour chacune d'entre elles, par des dispositions du Code de conduite. Sans entrer dans leurs détails, il est utile de noter que la disposition relative aux conflits d'intérêts est relativement exhaustive et qu'elle traite même les semblants de conflits. Toutes ces dispositions du Code ont l'inconvénient de ne pas prévoir de mécanisme garantissant leur incorporation dans le code de discipline de chaque convention du travail, et donc leur application. Quand bien même ces règles ne sont pas contraignantes, aucun dispositif n'est en place pour assurer leur interprétation cohérente,

dispenser une formation ou donner des directives dans l'ensemble du service public. Et, à nouveau, ce Code de conduite ne s'applique pas à tous ceux qui remplissent une fonction exécutive (voir le paragraphe 150). Bien que les services judiciaires se soient dotés d'un Code de conduite et d'un mécanisme de divulgation de la situation financière des agents, on y constate apparemment les mêmes insuffisances. L'EEG recommande **i) d'adopter des règles claires et contraignantes en matière de conflit d'intérêt applicables à toute personne exerçant des fonctions au sein de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; et ii) d'instaurer ou d'adapter (selon le cas) un ou des dispositifs de divulgation du patrimoine des titulaires des postes de la fonction publique les plus exposés aux risques de conflits d'intérêts pour contribuer à prévenir et à détecter les possibilités de telles situations.** L'EEG espère que les autorités judiciaires vont également revoir leurs restrictions concernant les conflits d'intérêts afin d'en dégager les insuffisances et qu'elles vont prendre les mesures appropriées pour y remédier.

155. Les restrictions qui limitent les activités des personnes ayant quitté leur poste dans le gouvernement, sont énoncées dans la section concernant les incompatibilités de la loi 215/2004. Après avoir quitté la fonction publique, ces personnes ne sont pas tenues de divulguer leur patrimoine, mais si l'Autorité de la concurrence constate qu'un ex-agent public s'est engagé dans une activité prohibée, elle peut entamer des poursuites qui peuvent mener à la recommandation d'une amende. Elles ne sont plus tenues de divulguer leur patrimoine, ne sont plus soumises à un contrôle ni sanctionnées si elles ne respectent pas ces restrictions légales. Pas plus qu'il n'est prévu de règle claire pour négocier un tel emploi, avant de quitter le gouvernement. Les autres agents publics passés dans le secteur privé ne sont soumis à aucune restriction autre que celle qui leur interdit d'exercer une activité de consultant contractuel auprès de l'administration qui les a employés au cours des cinq années précédant leur départ à la retraite (et cette restriction ne s'applique qu'aux agents qui quittent le service public parcequ'ils ont choisi de partir plus tôt à la retraite). L'EEG recommande **d'adopter et de mettre en oeuvre des restrictions appropriées concernant les conflits d'intérêts qui peuvent se produire avec la mobilité dans le secteur privé des agents public qui remplissent des fonctions exécutives (administration publique).**
156. Un outil important pour lutter contre la corruption est l'obligation qu'ont apparemment les agents publics de signaler les affaires de corruption quand ils en ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Alors que l'Italie possède un texte de loi obligeant un agent public à signaler certaines infractions, il n'y a pas de règles ni de procédures en place pour protéger cet agent contre des représailles pour l'avoir fait ; il n'est pas prévu de protection des « donneurs d'alerte ». La loi protège les témoins de certains crimes mais cela est clairement différent de la protection des donneurs d'alerte. L'EEG recommande **de mettre en place un système de protection adapté des personnes qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption au sein de l'administration publique (donneurs d'alerte).**

VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

157. En Italie, les personnes morales sont différenciées sur la base de leur caractère lucratif ou non lucratif.
i) Les personnes morales à but non lucratif peuvent exercer leurs activités sous le statut d'association ou de fondation. Dans les deux cas, elles se distinguent par le fait qu'il leur est

interdit de chercher à atteindre des objectifs économiques et celui d'être régies par le livre I du Code civil.

a) L'association est une formation sociale ou une organisation collective permanente qui cherche à atteindre des objectifs autres que personnels et est gouvernée par divers organes. Les associations peuvent être dotées de la personnalité morale (*associazione riconosciuta*) ou ne pas l'être (*associazione non riconosciuta*)⁴⁹. Les associations dépourvues de personnalité morale sont créées par un acte sous seing privé, ce qui demande la rédaction d'un acte constitutif (*atto costitutivo*) enregistré par un notaire ; l'entité n'est pas reconnue par les pouvoirs publics et est dispensée de se faire enregistrer auprès d'un organisme public. Les associations dotées de la personnalité morale doivent faire reconnaître juridiquement leur acte de constitution par un acte public ; toute modification des statuts de l'association doit être approuvée par les pouvoirs publics.

b) La fondation est une organisation privée indépendante à but non lucratif ; ses actifs doivent être consacrés à un objectif privé ou d'utilité publique, déterminé par le fondateur. Ce dernier ne peut pas tirer de bénéfices de la fondation ni récupérer les actifs de départ. Les fondations sont soumises à un contrôle strict des pouvoirs publics qui peuvent inspecter leurs activités pour établir d'éventuels comportements fautifs ou l'absence d'utilité et sont habilités à examiner leurs états financiers et rapports d'activité annuels. En particulier, les pouvoirs publics peuvent annuler les décisions de la fondation si elles sont contraires à la loi ou à son acte de constitution ; ils peuvent licencier les dirigeants et les remplacer par ce qu'on appelle un commissaire extraordinaire ("*commissario straordinario*") s'ils ont contrevenu à la loi ou à l'acte de constitution de la fondation. En outre, les autorités peuvent transformer ou liquider la fondation si elle a atteint ses objectifs ou si ces objectifs sont devenus impossible à atteindre.

ii) Les personnes morales à but lucratif sont réglementées par le livre V du Code civil. Les types d'entreprises commerciales les plus couramment utilisées sont les sociétés à responsabilité limitée. Celles-ci se classent généralement comme suit :

a) Les sociétés anonymes (*società per azioni, S.p.A.*) sont régies par les articles 2325 à 2451 du Code civil. Elles peuvent être constituées par un ou plusieurs actionnaires. Le capital social minimal requis est de 120.000 EUR ; 25% au moins du capital souscrit doit être versé à l'enregistrement. Le capital est divisé en actions qui sont matérialisées dans des certificats d'actions. Les actionnaires ne répondent pas personnellement des engagements de la société. Une société anonyme doit être administrée par un Conseil de direction et un Conseil de surveillance ; elle a l'obligation de convoquer une assemblée générale des actionnaires. Cette forme d'entreprise est le plus souvent utilisée par des entités qui font (ou envisagent de faire) appel aux marchés financiers.

b) Les sociétés à responsabilité limitée (*società a responsabilità limitata, S.r.l.*) sont régies par les articles 2472 à 2483 du Code civil. Elles sont constituées par une ou plusieurs personnes qui investissent leurs biens et participent, par là même, au capital social préalablement décidé. Le capital initial requis est au minimum de 10.000 EUR ; il est divisé en quotes-parts transférables. Une S.r.l. confère aux associés une souplesse et une autonomie plus grandes qu'une S.p.A. ; en particulier, ces derniers ont une marge de manœuvre plus grande pour choisir leur organisation interne et leurs procédures de prise de décisions. Il n'est pas possible de nommer le conseil de direction d'une société à responsabilité limitée.

c) Les sociétés en commandite par actions (*società in accomandita per azioni, S.a.p.A.*) sont réglementées par les articles 2452 à 2471 du Code civil. Elles comprennent deux catégories d'associés : les associés commandités répondent indéfiniment et solidairement des engagements de la société ; et les associés commanditaires ne sont responsables qu'à concurrence du montant du capital souscrit. Les créanciers de la S.a.p.A. ne peuvent pas

⁴⁹ Les associations ne sont pas tenues de se faire enregistrer. Toutefois, elles doivent le faire si elles veulent acquérir un statut juridique, recevoir des subventions ou autres avantages.

réclamer de paiement aux associés commandités avant que tous les autres recours contre la société aient été épuisés. Les participations sont représentées par des actions. Les règles concernant les assemblées des actionnaires ainsi que les conseils de direction et de surveillance de la S.p.A. s'appliquent aussi à la S.a.p.A.

Enregistrement et mesures destinées à instaurer la transparence

158. Les conditions qui président à la création et à l'enregistrement des personnes morales diffèrent selon qu'elles revêtent un caractère lucratif ou non lucratif ; elles sont expressément énoncées dans le Code civil. Il est généralement admis que, pour exister, les personnes morales doivent avoir des objectifs réalisables et licites et posséder des actifs suffisants pour atteindre les objectifs envisagés. Il n'y a pas d'obligation de nationalité pour les fondateurs d'une personne morale, quelle qu'en soit la forme. Les personnes morales acquièrent la personnalité juridique après leur enregistrement ; à partir de ce moment, elles peuvent avoir des droits et des obligations.
159. L'enregistrement des personnes morales à but lucratif au Registre des entreprises (*Registro delle Imprese*) est effectué par la Chambre de commerce compétente du lieu où la société est installée, sous la supervision d'un juge. Le notaire public qui authentifie l'acte de constitution de la société (*atto costitutivo*), est chargé de produire le formulaire de demande approprié aux fins d'enregistrement ; il/elle procède à un examen *ex-ante* approfondi des renseignements (y compris le casier judiciaire) fournis à cet effet. La procédure d'enregistrement qui suit a un caractère purement formel ; les autorités vérifient que tous les renseignements fournis avec chaque demande sont complets, plutôt que leur exactitude - qui a été contrôlée au préalable par le notaire (informations sur l'identité de l'entrepreneur et des associés, adresse de la société, montant du capital enregistré et versé, activités de la société, numéro d'identification fiscale, identité du notaire/des représentants légaux, autres permis, le cas échéant). Si les créateurs, les associés, les dirigeants de personnes morales ne communiquent pas de renseignements exacts et complets, ils sont passibles des sanctions administratives visées aux articles 2194, 2626 et 2634 du Code civil (amendes d'un montant de 51 à 516 EUR et pouvant aller jusqu'à 1.040 EUR) ; ces sanctions valent également pour les notaires chargés de vérifier les informations à enregistrer. Les sociétés sont tenues de présenter un bilan annuel ; si elles omettent de le faire pendant trois années consécutives, elles peuvent être rayées du registre. La loi ne fixe pas expressément de délais pour enregistrer une société, mais les autorités indiquent que l'enregistrement intervient dans un maximum de 25 jours suivant la présentation de tous les documents nécessaires. On compte 1,8 million de sociétés et 3,5 millions d'auto-entreprises enregistrées, respectivement.
160. Conformément au décret n° 361/2000, l'autorité locale (*prefettura*), régionale ou provinciale procède à l'enregistrement des sociétés à but non lucratif. Une copie de l'acte constitutif de la société et des statuts sont transmis aux autorités qui doivent se prononcer dans un délai de 120 jours à compter de la soumission de la demande d'enregistrement. Le registre contient des données concernant, notamment, les statuts des associations ou des fondations, les données d'identification des créateurs, des administrateurs et des liquidateurs. Les fondations d'utilité sociale (ONLUS) doivent également être inscrites dans un registre spécial (article 5, paragraphe 3, du décret n° 460/1997), conservé par le ministère de l'Economie et des Finances ; cet enregistrement est nécessaire pour bénéficier des dégrèvements fiscaux applicables.

161. Les renseignements figurant dans les registres pertinents des sociétés à but lucratif et non lucratif sont accessibles au public qui en fait la demande⁵⁰. Par ailleurs, le Registre des entreprises peut être consulté via l'Internet ; les éléments disponibles en ligne sont notamment la date de création, l'adresse de la société, le secteur ou l'activité, le numéro d'identification fiscale, l'identité des dirigeants, le capital social, etc. Les autorités indiquent qu'il est toujours possible d'identifier les personnes physiques à l'origine de la personne morale. Des renseignements complets sur les dirigeants de la société figurent dans le registre, y compris le nom, la date et le lieu de naissance, l'adresse privée, la date et la durée de l'engagement. En outre, les titres au porteur ne peuvent, de fait, plus être émis en Italie, à la seule exception des bons d'épargne émis au porteur qui représentent moins de 2% du capital de la société⁵¹. Toutes les sociétés sont tenues de signaler les modifications, y compris les changements intervenus au niveau des participations (changements dans la composition et l'identité des actionnaires). Des contrôles supplémentaires aux fins de transparence et de légalité sont en vigueur en ce qui concerne les entités à but non lucratif après la création, en 2000, de l'agence pour les ONLUS qui supervise l'activité de l'ensemble des différents types d'entités à but non lucratif et coordonne ses tâches d'inspection avec l'administration fiscale.
162. Le Code civil ne régit pas (que ce soit pour les autoriser ou les interdire) les situations dans lesquelles une personne morale devient l'organe administratif/fondateur d'une autre personne morale. Bien que le vide juridique à cet égard puisse, par conséquent, faire que de tels cas se produisent, les autorités expliquent que cela est très rare dans la pratique.

Limitations à l'exercice de fonctions au sein des personnes morales

163. La justice peut imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans des sociétés ou d'autres personnes morales (articles 32-bis et 35-bis du Code pénal). En vertu de l'article 32-bis du CP, cette peine additionnelle peut s'appliquer chaque fois que la personne reconnue coupable est punie d'une peine minimale de 6 mois d'emprisonnement, ce qui englobe par conséquent les infractions associées à la corruption. L'infraction doit avoir été commise en liaison avec un abus de pouvoir ou en violation des devoirs inhérents au poste, à l'exception des infractions comptables où des sanctions additionnelles peuvent être applicables qu'il y ait ou non eu abus de pouvoir ou violation des devoirs inhérents au poste (articles 2621(5) et 2622(9) du Code civil).

Responsabilité des personnes morales

164. Le décret-loi n° 231/2001 établit la responsabilité administrative des personnes morales pour certaines infractions (articles 24 et 25), dont le versement de pots-de-vin dans le secteur public. En vertu de l'article 10(5) de la loi 146/2006 et l'article 28-octies du décret-loi n° 231/2007, la responsabilité administrative des entreprises peut également être engagée en relation avec les infractions de blanchiment d'argent. La responsabilité des entreprises n'est pas prévue s'agissant

⁵⁰ La Chambre de commerce compétente qui est chargée, notamment, de l'enregistrement, reçoit chaque année en moyenne 20 millions de demandes d'information de la part des pouvoirs publics.

⁵¹ Bien que le Code civil permette l'émission de titres au porteur (c'est à dire des titres dont la propriété n'est pas enregistrée par la société émettrice) pour les actions de sociétés anonymes, ainsi que pour les actions de sociétés à responsabilité limitée, des règlements ultérieurs ont réservé cette possibilité aux bons d'épargne (*azioni di risparmio*), qui ne confèrent pas de droit de vote et qui ne peuvent être émis que par les sociétés cotées à concurrence d'un maximum de 50% du capital social. Même dans le cas des bons d'épargne, il serait possible d'identifier le propriétaire réel, étant donné que tous les bons sont dématérialisés au dépositaire central Monte Titoli et ne peuvent être transférés que par l'inscription pertinente dans les livres conservés par les intermédiaires agréés (sociétés d'investissement et banques) qui, pour leur part, sont tenus d'identifier le propriétaire de leurs titres.

de la corruption active dans le secteur privé. La responsabilité des entreprises pour trafic d'influence n'est pas possible en Italie où ces faits ne sont pas constitutifs d'infraction.

165. Les personnes morales sont définies comme étant des entités dotées de la personnalité juridique ainsi que des sociétés et associations dépourvues de la personnalité juridique, à l'exclusion de l'Etat et des autres organismes publics exerçant des pouvoirs publics (par exemple les organes des administrations locales). En application de l'article 5 du décret-loi n°231/2001, les personnes morales répondent des infractions commises, à leur bénéfice ou dans leur intérêt propres, par une personne agissant en qualité de représentant, de gestionnaire ou de dirigeant, une personne exerçant des pouvoirs de gestion et de supervision (que ce soit en droit ou de fait), ou une personne placée sous la direction ou la supervision de l'une des personnes mentionnées précédemment.
166. La responsabilité d'une personne morale peut être engagée même lorsqu'aucune personne physique n'a été condamnée ni identifiée (article 8, décret-loi n° 231/2001).
167. En principe, la responsabilité d'une personne morale est établie dans le cadre de la même procédure que pour l'auteur physique de l'infraction et un seul jugement est rendu. Toutefois, il est possible de mener une procédure distincte, par exemple si les personnes physique et morale adoptent différentes stratégies de défense, auxquels cas il peut se produire que la société soit reconnue coupable avant, et indépendamment, de la personne physique.

Sanctions

168. Le décret-loi n°231/2001 (article 9) prévoit les types de sanctions suivantes pour les personnes morales dont la responsabilité administrative est établie :
 - i) amendes d'un montant allant de 26.000 à 1.550.000 EUR (article 25, décret-loi n°231/2001). Le montant de l'amende est déterminé par la gravité de l'infraction et les moyens financiers de la personne morale. Ce montant peut être diminué si certaines circonstances atténuantes sont réunies (article 12, décret-loi n° 231/2001)⁵² ; néanmoins, quelles que soient les circonstances atténuantes valables, l'amende ne peut être inférieure à 10.400 EUR ;
 - ii) privation du droit d'exercer certaines activités, par exemple interdictions professionnelles, suspension ou révocation des autorisations, licences ou concessions ayant servi à la commission de l'infraction, interdiction de passer des contrats avec l'administration publique, etc. Si le juge considère qu'aucune des privations/interdictions susmentionnées n'est adaptée, il peut interdire à la personne morale d'exercer des activités commerciales. La déchéance peut être levée si : a) avant l'ouverture du procès, l'entité juridique met en œuvre un modèle d'organisation permettant de prévenir de telles infractions à l'avenir ; b) dédommage intégralement toutes les victimes ; c) prend des mesures effectives pour effacer les conséquences de l'infraction ; et d) restitue tous les bénéfices tirés de l'infraction aux fins de confiscation (article 17, décret-loi n° 231/2001) ;
 - iii) confiscation ; et iv) publication du verdict. Enfin, il est prévu des garde-fous pour empêcher les sociétés et leurs responsables d'échapper aux sanctions en procédant à des changements institutionnels comme, par exemple, des fusions, une cessation d'activité ou la division de la personne morale (articles 28 à 33, décret-loi n° 231/2001).

⁵² Article 12, décret-loi n° 231/2001 : une amende est diminuée de moitié sans, en tout état de cause, être inférieure à 10.329 EUR si la personne commet l'infraction principalement dans son propre intérêt ou dans celui d'une tierce partie, et si la personne morale tire peu ou pas de bénéfice de l'infraction. Une amende est diminuée d'un tiers à la moitié si, avant que le procès contre la personne morale ne s'ouvre, cette dernière dédommage les victimes, prend des mesures effectives pour effacer les conséquences de l'infraction et met en œuvre un modèle d'organisation permettant de prévenir de telles infractions à l'avenir. Si les deux conditions susmentionnées sont remplies, l'amende est diminuée de moitié au deux tiers.

169. La responsabilité peut être levée si le moyen de défense dit des modèles d'organisation est retenu. En particulier, en vertu de l'article 6(1) du décret-loi n°231/2001, une entité ne répond pas des infractions commises par des personnes occupant des postes de direction si elle prouve ce qui suit : 1) avant la commission de l'infraction, la direction de l'entité a adopté et mis en œuvre effectivement un modèle d'organisation et de gestion permettant de prévenir des infractions du type de celle qui a été commise ; 2) l'entité a mis en place un organe indépendant pour superviser, mettre en application et actualiser le modèle d'organisation ; 3) ce dernier organe indépendant a supervisé de manière adéquate le fonctionnement de l'organisation ; 4) la personne a commis l'infraction en contournant malhonnêtement les rouages de l'organisation. L'article 6(2) du décret-loi n° 231/2001 énonce les critères généraux concernant les éléments que doit inclure un modèle d'organisation "acceptable" (par exemple, identification des activités susceptibles de donner lieu à des infractions, procédures utilisées par l'entité pour prendre et mettre en œuvre les décisions visant à prévenir les infractions, procédures de gestion des ressources financières en vue de prévenir la commission d'infractions, dispositif de discipline en cas de désobéissance, etc.). En l'absence d'un modèle d'organisation effectif au moment de la commission de l'infraction, la sanction de l'entreprise peut être allégée si, dans l'intervalle de temps entre l'infraction et le procès, "il a été adopté et mis en œuvre effectivement un modèle d'organisation visant à prévenir des infractions du type de celle qui a été commise" (Article 12(2)b, décret-loi n° 231/2001). La défense dite du modèle d'organisation vise principalement à encourager les entreprises à mettre en place leur propre modèle d'autosurveillance pour prévenir et combattre la corruption (par exemple, sous la forme de codes d'éthique institutionnels). Il est possible de confisquer les bénéfices tirés de l'infraction y compris lorsque le moyen de défense fondé sur le modèle d'organisation est retenu (article 6(5), décret-loi n° 231/2001).
170. Conformément à l'article 84 du décret-loi n° 231/2001, le jugement définitif contre la personne morale est communiqué à l'autorité qui exerce le contrôle ou la supervision de l'entité. En vertu des articles 9 à 14 du décret du Président de la République n° 313 du 14 novembre 2002, un registre central des sociétés reconnues coupables de corruption a été constitué (*Anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato*). Le registre est devenu opérationnel en mai 2007 et est tenu par le ministère de la Justice. Les chefs d'accusation et les jugements (condamnations) définitifs doivent obligatoirement être enregistrés.
171. Les autorités ont cité trois affaires dans lesquelles l'entreprise a été déclarée administrativement responsable. Les sociétés reconnues coupables se sont vues imposer comme sanction l'interdiction d'exercer leurs activités commerciales pendant une période d'un an (affaire v. Siemens AG, tribunal de première instance de Milan, 28 octobre 2004 ; affaire v. IVRI Holding s.p.a., tribunal de première instance de Milan, 20 septembre 2004) ; une confiscation et une amende d'un montant de 36.120 EUR (affaire v. Pacini Mario s.r.l., tribunal de première instance de Lucca, 26 octobre 2004).

Déductibilité fiscale et administration fiscale

172. Le versement de dessous de table, de pots-de-vins et autres dépenses associées à la corruption ne sont pas déductibles de l'impôt. En particulier, l'article 2(8) de la loi n° 289/2002 stipule expressément que les coûts ou les dépenses encourues du fait d'une infraction pénale ne sont pas déductibles de l'impôt. Cette disposition s'applique à tous types de revenus, que l'infraction soit commise par une personne physique ou morale. De plus, avant l'entrée en vigueur de la disposition susmentionnée, la Cour de cassation italienne a confirmé à plusieurs reprises la non déductibilité fiscale des paiements illicites.

173. Les agents de l'administration fiscale sont assujettis à l'obligation de signaler immédiatement aux forces de l'ordre les infractions dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions (article 331, Code de procédure pénale). L'absence de déclaration donne lieu à une amende d'un montant de 30 à 516 EUR (article 361, Code pénal). Les contrôleurs des impôts reçoivent à titre régulier une formation spécialisée pour détecter les pots-de-vins ou autres dépenses liées aux infractions de corruption ; en outre, l'administration fiscale a mis en place tout un arsenal de mesures visant à prévenir la corruption (pour les détails voir le paragraphe 109).
174. La police peut consulter directement les dossiers fiscaux. Un accès direct à la base de données fiscales (*anagrafe tributaria*) peut être accordé aux organismes de l'administration publique (y compris mais non limité aux agents des forces de l'ordre) qui enquêtent sur des infractions de blanchiment d'argent ; le décret-loi 212/1991 en régit les aspects pratiques pertinents. Enfin, les dossiers fiscaux peuvent être divulgués à d'autres organismes publics qui en font la demande, quand ces renseignements sont nécessaires pour mener leurs activités institutionnelles.

Règles comptables

175. Les obligations comptables des entreprises sont principalement régies par le Code civil, articles 2214 à 2220, ainsi que les articles 2621 et 2622 concernant la falsification de bilan (*falso in bilancio*), et étroitement encadrées par la législation fiscale la plus récente. De ce point de vue, les personnes morales assujetties à l'impôt sur le revenu ont l'obligation de tenir des livres et des registres de comptes, ainsi que de conserver les originaux des éléments pertinents à l'appui des différentes opérations commerciales qu'elles effectuent (par exemple, les factures), conformément aux dispositions légales énoncées dans le décret-loi 174/200 relatif à l'impôt sur le revenu et à la TVA (article 13). Les petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 186.000 EUR (sociétés de services) ou 516.000 EUR (toutes les autres sociétés), respectivement, sont autorisées à présenter des comptes annuels en forme simplifiée (article 18)⁵³. Les registres comptables (y compris les factures) doivent être conservés pendant une période de dix ans (article 2220, Code civil).
176. La loi 262/2005 modifie le titre XI du livre V du Code civil relatif aux sanctions applicables à la falsification de bilan. En particulier, le Code civil punit les personnes qui interviennent, à des fonctions de gestion ou d'administration, dans la 'publication d'actes matériels mensongers' ou omettent les informations comptables requises, faussant de manière significative les activités, le bilan ou la situation financière de l'entreprise, dans l'intention de tromper les actionnaires, les créanciers ou le public (*falso in bilancio*). Les sanctions prescrites varient selon que la falsification des comptes cause ou non un préjudice aux intérêts des actionnaires et des créanciers. Les infractions de falsification de bilan qui ne portent pas préjudice aux actionnaires et aux créanciers sont passibles d'une peine maximale de 2 ans d'emprisonnement ; l'infraction peut faire l'objet de poursuites en justice *ex officio*. Une falsification de bilan qui cause un préjudice aux actionnaires et aux créanciers est passible d'une peine de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement. D'une manière générale, l'infraction ne peut donner lieu à une action en justice que si la partie lésée dépose plainte, mais dans certaines circonstances, une action *ex officio* est admise (en vertu de l'article 2622(2) du Code civil, l'action *ex officio* est possible à condition qu'une société cotée en Bourse soit concernée). La responsabilité peut être levée s'il est établi que les déclarations mensongères ou les omissions faussent les résultats financiers annuels avant imposition de moins de 5% ou

⁵³ Une présentation simplifiée des comptes doit, en tout état de cause, inclure les registres de TVA (factures, charges, achats), ainsi que les registres des immobilisations amortissables.

altèrent les actifs nets de 1% au maximum (seuils dits de tolérance). En outre, les peines sont écartées quand les déclarations mensongères ou les omissions résultent d'estimations qui, lorsqu'elles sont examinées séparément, ne s'écartent pas de plus de 10% de la valeur correcte.

177. D'autres sanctions s'appliquent en vertu de la loi fiscale. Par exemple, le décret-loi n° 74/2000 relatif à l'impôt sur le revenu et à la TVA prévoit une peine maximale de 6 ans d'emprisonnement pour les infractions de falsification de bilan commises dans le but délibéré de frauder le fisc. Deux conditions doivent être réunies pour que ces infractions puissent donner lieu à une action en justice : 1) le montant de l'impôt élué doit dépasser 77.468 EUR ; et 2) le montant des actifs ayant échappé à l'impôt doit être supérieur de 5% à 10% au montant des revenus déclarés. En outre, il faut remplir la condition d'avoir soumis au préalable une déclaration de revenus annuels pour pouvoir intenter des poursuites judiciaires. Par ailleurs, des sanctions pénales sont expressément prévues dans le cas de falsification de bilan en relation avec la faillite d'une entreprise (banqueroute avec falsification de documents). Le décret royal n°267/42 (articles 216 et 217) dresse la liste des sanctions qui consistent en des peines de 3 à 10 ans (infractions intentionnelles) ou de 6 mois à 2 ans (infractions par négligence) d'emprisonnement. Les peines additionnelles comprennent notamment les interdictions professionnelles (par exemple, la privation du droit d'occuper un poste public, de pratiquer des activités commerciales, d'exercer des fonctions de direction, etc.) Les autorités citent plusieurs affaires de "faillite documentaire" ayant été jugées qui ne traitent pas seulement de cas de comptabilité inexacte, incomplète et irrégulière⁵⁴. Des sanctions civiles peuvent également s'appliquer en ce qui concerne la banqueroute avec falsification de documents (article 2392, Code civil)⁵⁵.
178. Enfin, les sociétés cotées en bourse (banques et intermédiaires financiers) sont assujetties à des obligations comptables (par exemple, en ce qui concerne les exigences de transparence, les obligations de nommer un responsable de la comptabilité et de recruter des commissaires aux comptes extérieurs indépendants, etc.) et à des sanctions plus lourdes. En particulier, la falsification de bilans de sociétés cotées causant un préjudice aux actionnaires ou aux créanciers est passible d'une peine de 1 à 4 ans d'emprisonnement et d'amendes d'un montant allant de 516 à 25.823 EUR. L'infraction peut donner lieu à des poursuites judiciaires *ex officio*.

Rôle des comptables, auditeurs et professions juridiques

179. Les sociétés cotées en bourse, les entreprises publiques et les compagnies d'assurance sont soumises à des audits extérieurs ; les dispositions de la loi 262/2005 instaurent des règles précises pour garantir l'indépendance des commissaires aux comptes extérieurs (notamment un dispositif de rotation, des règles relatives aux conflits d'intérêts, etc.). L'exactitude et l'exhaustivité des comptes des sociétés cotées peuvent faire l'objet d'un contrôle supplémentaire de la Commission italienne des opérations de Bourse (CONSOB) à qui il incombe également de surveiller l'indépendance réelle des commissaires aux comptes engagés par la société concernée. Si l'on soupçonne des irrégularités comptables d'être éventuellement associées à des pratiques de corruption, la CONSOB a l'obligation générale d'en informer le service compétent du Parquet. Les sociétés non cotées, quel que soit le montant de leur chiffre d'affaires, ne sont pas obligées de faire appel à des commissaires aux comptes.
180. Les comptables, les commissaires aux comptes et/ou les membres des autres professions de conseil sont liés par les dispositions générales de déclaration qui s'appliquent à toutes les personnes privées, qui sont énoncées à l'article 333 du Code de procédure pénale. En vertu de

⁵⁴ Cass., Div. V, 9 juin 2006 et Cass., Div. V, 15 mars 2000.

⁵⁵ Cass., Div. I, 22 juin 1990.

cet article, tout particulier « peut » faire part de ses soupçons d'infractions pénales aux forces de l'ordre ; l'obligation de signaler certaines infractions doit être précisée par la loi. Les comptables, les commissaires aux comptes et les membres des autres professions de conseil ont, néanmoins, l'obligation de déclarer leurs soupçons de blanchiment d'argent conformément à la législation pertinente (voir le paragraphe 80 pour les détails). La CRF a fourni des statistiques détaillées concernant les déclarations d'opérations suspectes transmises par les membres des professions de conseil :

<i>Professions déclarantes</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>Total</i>
Notaires	170	127	103	400
Comptables	15	21	19	55
Conseillers fiscaux	24	37	17	78
Agents immobiliers	6	10	13	29
Avocats	3	8	6	17
Maisons de jeu	0	0	4	4
Commissaires aux comptes	2	4	3	9
Courtiers financiers	0	1	2	3
Sociétés d'audit	9	2	2	13
Autres	8	5	4	17

b. Analyse

181. Le système italien de création et d'enregistrement des personnes morales en vigueur est, dans l'ensemble, bien conçu. En particulier, la notion de personnes morales, les diverses formes qu'elles revêtent, leur fonctionnement ainsi que les règles qui régissent les activités menées avec elles, sont décrites de manière adéquate. La législation prévoit un éventail de personnes morales. Les exigences en matière de création de personne morale dépendent de la forme que prend l'entité juridique (essentiellement son caractère commercial ou non), mais toutes sont soumises à enregistrement. Les personnes physiques et morales étrangères ont le droit de créer une personne morale en Italie ou de s'associer à des entreprises italiennes. L'EEG salue les réformes récentes qui ont été lancées dans le domaine des personnes morales, comme la refonte du régime d'octroi des licences (voir le paragraphe 140), qui a réduit le nombre d'autorisations requises pour obtenir une licence/un permis et l'éventail des autorités intervenant dans leur délivrance, ce qui donne de plus grandes assurances de limiter les possibilités de corruption.
182. En ce qui concerne le dispositif d'enregistrement et les contrôles nécessaires effectués tout au long du processus, il est essentiel de fournir des renseignements exacts et fiables. Cela est particulièrement important si on veut empêcher l'utilisation de personnes morales pour couvrir des activités illicites. À cet égard, les entretiens de l'EEG avec les institutions compétentes chargées de l'enregistrement ont contribué à clarifier le dispositif de contrôle à plusieurs niveaux et le partage des tâches entre les notaires, la Chambre de commerce et les tribunaux. Tout d'abord, les renseignements à soumettre sont vérifiés par les notaires qui certifient leur exactitude et leur conformité aux exigences légales ; ensuite, si ces renseignements sont exacts et que les obligations légales sont satisfaites, la personne morale est enregistrée par la Chambre de commerce compétente du lieu où la société est installée, sous la supervision d'un juge. L'EEG tire de ces entretiens la nette impression que tout est mis en œuvre, dans le cadre de ce

processus, pour veiller à ce que les éléments fournis par les requérants reflètent la réalité. Les notaires vérifient les casiers judiciaires (y compris les interdictions professionnelles) des requérants (personnes physiques) en consultant les bases de données de la Chambre de commerce, ainsi que les informations internes détenues par le Conseil national des notaires (*Consiglio Nazionale del Notariato*), qui contiennent les éléments fournis par les procureurs à cet effet. Des sanctions administratives sont infligées aux requérants et aux notaires qui donnent des renseignements inexacts et incomplets aux fins d'enregistrement. L'EEG note également avec satisfaction que les données enregistrées contiennent des informations détaillées sur l'identité des personnes physiques à l'origine des personnes morales (créateurs et associés) et que ces informations sont publiques. Qui plus est, les renseignements du Registre des entreprises sont disponibles sur l'Internet.

183. Le décret-loi n° 231/2001 définit la responsabilité administrative des personnes morales. La responsabilité des entreprises n'est engagée que pour les infractions visées par la loi, dont le versement de pots-de-vin dans le secteur public (article 25 du décret-loi n° 231/2001) et le blanchiment d'argent (article 10(5) de la loi 146/2006 et article 25-octies du décret-loi n° 231/2007). Le trafic d'influence n'est pas considéré comme une infraction pénale en Italie ; la ratification de la Convention pénale sur la corruption facilitera certainement l'extension de la responsabilité des entreprises dans ce domaine. Une importante faille du système tient néanmoins au fait que la responsabilité des entreprises n'est pas prévue eu égard à la corruption active dans le secteur privé. Aussi l'EEG recommande-t-elle **que la responsabilité des entreprises soit élargie pour couvrir les infractions de corruption active dans le secteur privé.**
184. En application des dispositions du décret-loi n° 231/2001, les personnes morales (entreprises et associations) peuvent devoir répondre des infractions pénales commises, en leur nom ou dans leur intérêt, par toute personne physique qui exerce un pouvoir de direction en leur sein, établi sur les bases suivantes : un pouvoir de représentation de la personne morale ; une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale ; une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale. La responsabilité de l'entreprise serait également engagée dans les cas où l'absence de surveillance au sein de la personne morale rend possible la commission d'une infraction. La responsabilité de l'entité juridique, cependant, n'efface pas la responsabilité individuelle de l'auteur du délit. Les sanctions (y compris les mesures de sûreté) prévues par le décret-loi n°31/2001 semblent conformes aux exigences définies par l'article 19(2) de la Convention pénale sur la corruption. Un registre central des sociétés reconnues coupables de corruption est en place en Italie depuis 2007.
185. Alors que les juges peuvent imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans des entreprises ou d'autres personnes morales, cette peine additionnelle ne s'applique que lorsque l'infraction commise est associée à un abus de pouvoir ou à la violation des obligations propres aux fonctions exercées (la seule exception à cette règle étant celle prévue aux articles 2621(5) et 2622(9) du Code civil pour les infractions comptables). L'EEG pense que cette mesure ne devrait pas dépendre de telles conditions étant donné que la commission d'infractions de corruption, qu'elle soit associée ou non à un abus de pouvoir et à la violation des devoirs liés à une fonction donnée, devrait, dans tous les cas, suffire à interdire à son auteur d'occuper des fonctions de direction ou de gestion dans une personne morale. L'EEG recommande par conséquent **d'examiner la possibilité d'imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans une personne morale aux personnes condamnées pour des infractions graves de corruption, dans tous les cas, indépendamment du fait de savoir si la commission de ces**

infractions est associée à un abus de pouvoir ou à la violation des obligations inhérentes à la fonction exercée.

186. Il a été indiqué à l'EEG, au cours de la visite, que l'instauration de la responsabilité des personnes morales par le décret-loi n°231/2001 représente une innovation marquante dans le régime italien qui avait appliqué jusqu'à présent le principe selon lequel une société ou entreprise ne peut commettre de délit ("*societas delinquere non potest*") et que, pour cette raison, il a été organisé de nombreux séminaires de formation sur la question, depuis l'adoption du décret, afin de faciliter l'application concrète des nouvelles dispositions législatives. L'EEG a abordé différents aspects de la responsabilité des entreprises avec des professionnels ainsi que des représentants du secteur privé qu'elle a rencontrés au cours de sa visite sur place ; il lui semble, au vu des explications fournies, que les personnes à qui il incombe de faire appliquer la loi (la police, les procureurs, les juges) et celles qui doivent la respecter (les entreprises) ont en commun un bon niveau de connaissances. L'EEG est impressionnée positivement, en particulier, par la démarche proactive suivie par la Confédération italienne de l'industrie (*Confindustria*) qui a notamment émis des directives-types pour élaborer des modèles d'organisation (à savoir des codes d'éthique et des règles internes en vue d'empêcher les gestionnaires, les dirigeants, les employés et les collaborateurs extérieurs de l'entreprise de commettre des délits économiques) et recueille la jurisprudence élaborée à ce jour en Italie au sujet de la responsabilité des entreprises.
187. L'EEG note que les dispositions relatives aux modèles d'organisation sont susceptibles, en principe, d'être utilisées comme un moyen de défense qui pourrait exonérer la personne morale concernée de sa responsabilité. Les autorités soulignent, néanmoins, que cela n'est pas le but recherché par la loi (qui vise au contraire à mettre en place un cadre en vue de prévenir les cas de malversations et de corruption dans le secteur privé) et que, dans les faits, les juges interprètent de manière plutôt restrictive le moyen de défense fondé sur les modèles d'organisation. Les autorités ont souligné que les dispositions relatives aux modèles d'organisation pourraient, en pratique, avoir pour effet d'atténuer la sanction, et non pas d'exonérer complètement la personne morale concernée de sa responsabilité ; en tous cas, la responsabilité individuelle de l'auteur du délit sera le cas échéant engagée. Les représentants de la *Confindustria* ont indiqué à l'EEG que, d'après leur étude des décisions de justice, les tribunaux compétents n'ont jamais accepté que ce moyen de défense soit utilisé pour s'exonérer de sa responsabilité. Les différents interlocuteurs rencontrés pensent que les autorités et les représentants du secteur privé doivent engager un processus de réflexion concernant l'interprétation et l'applicabilité des dispositions énoncées dans le décret-loi n°231/2001 relatives aux modèles d'organisation. A cet égard, l'EEG constate que la défense fondée sur les "modèles d'organisation" est soumise à un certain nombre de conditions afin de prévenir des abus; elle note que les juges ont adopté une attitude assez stricte et rigoureuse à cet égard.
188. Les autorités fiscales jouent un rôle important dans la détection et l'investigation des affaires de corruption administrative ; elles ont l'obligation de signaler les soupçons de corruption. À cet effet, elles ont elles-mêmes mis au point un arsenal d'outils anti-corruption pour assurer la discipline et les contrôles internes, associés à la formation. Les forces de l'ordre ont accès aux registres fiscaux et les entretiens tenus au cours de la visite sur place ont montré le bon niveau de coopération fonctionnelle qui existe entre les autorités fiscales et les autres forces de l'ordre.
189. En Italie, les obligations comptables varient selon la taille de l'entreprise ; les petites entreprises sont autorisées à présenter leurs comptes sous une forme simplifiée en y incluant, dans tous les cas, un aperçu de leurs revenus et de leurs dépenses (ce qui veut dire, au minimum, les factures,

les charges, les achats et le registre des immobilisations amortissables). La destruction des livres de comptes, l'utilisation de données mensongères ou incomplètes dans les documents comptables ainsi que l'omission illicite de l'enregistrement des paiements constituent des infractions passibles d'une peine en vertu de la législation civile et fiscale. L'EEG a identifié plusieurs failles importantes dans le dispositif au regard des règles considérées. Tout d'abord, elle a appris que des amendements ont été apportés à la loi dans ce domaine, entraînant la requalification de certaines infractions comptables (d'infractions pénales en délits correctionnels) et donc un allègement des peines et une réduction des délais légaux de prescription applicables en la matière⁵⁶. Les autorités ont attiré l'attention de l'EEG sur d'autres infractions comptables dont les peines sont alourdies (certaines sont considérées comme des infractions pénales et non plus comme des délits correctionnels) en vertu de la législation fiscale ; l'EEG note toutefois que ces règles ne s'appliqueraient que lorsque les infractions sont commises dans le but délibéré de frauder le fisc ou dans les affaires de faillite.

190. En outre, l'EEG note que les violations des dispositions comptables pertinentes du Code civil ne sont passibles d'une peine que dans la mesure où certaines conditions sont réunies ou que certains seuils sont atteints : 1) l'action/l'omission doit fausser de manière notable l'activité, le bilan ou la situation financière de l'entreprise ; 2) une levée de la responsabilité est prévue si a) il est établi que le seuil de tolérance n'est pas atteint (les résultats financiers annuels avant impôt ne doivent pas être faussés de plus de 5% ; les actifs nets altérés de plus de 1%) ou b) l'écart entre le résultat total et la valeur exacte ne pas dépasser 10%. En outre, des sanctions différentes s'appliquent selon que l'infraction concerne les entreprises cotées en Bourse ou les autres (les premières sont passibles de sanctions plus sévères), et selon qu'elle cause ou non un préjudice aux actionnaires et aux créanciers. L'EEG nourrit de vives préoccupations quant à ce dispositif, en particulier en ce qui concerne les conditions établissant la responsabilité qui dépendent de seuils dont elle estime qu'ils sont relativement élevés si on les considère en termes absolus, ainsi que des écarts qui déterminent les peines. S'agissant de ce dernier aspect, cela pose assurément problème si la responsabilité pour ces infractions dépend du fait de savoir si les actionnaires ou les créanciers ont subi ou non un dommage, compte tenu que ces infractions peuvent parfaitement dissimuler des affaires de corruption susceptibles de se révéler, en définitive, « profitables » aux actionnaires. Enfin, l'EEG note que les infractions de falsification de bilan (*falso in bilancio*) définies par les articles 2621 et 2622 du Code civil limitent aux seules personnes occupant un poste de gestion ou d'administration la responsabilité de l'infraction, dans le cadre d'une société en commandite.
191. En ce qui concerne les obligations d'audit, seules les entreprises cotées en Bourse, les entreprises publiques et les compagnies d'assurance sont soumises à des audits externes ; l'indépendance indispensable des professionnels qui effectuent ces audits est expressément régie par la loi 262/2005. Toutefois, du fait de la portée limitée de la loi précitée, les entreprises commerciales qui réalisent un gros chiffre d'affaires ne sont pas assujetties aux obligations d'audit. L'EEG pense que cette situation précise ne manquera pas de réduire les chances de mettre à jour des infractions puisqu'il n'y a pas de vérification extérieure indépendante des comptes préparés par le comptable maison (qui serait employé par l'entreprise).
192. L'EEG pense que le système comptable, relativement hétérogène, qui a été analysé aux paragraphes 189 à 191, ne répond pas aux exigences en la matière de la Convention pénale sur la corruption qui vise à faciliter la détection des infractions de corruption. Par conséquent, l'EEG

⁵⁶ La Cour de cassation confirme que le champ d'application de l'article 2621 du Code civil a été sensiblement restreint. Par exemple, il ne couvre plus l'utilisation de données mensongères ou les omissions qui ne faussent pas notablement la situation financière de l'entreprise (jugement n° 25887 du 16 juin 2003).

recommande de réexaminer et de renforcer les obligations comptables de toutes les formes d'entreprise (qu'elles soient ou non cotées en Bourse) et de veiller à ce que les peines applicables soient effectives, proportionnées et dissuasives.

193. En ce qui concerne les obligations de déclaration, les notaires (dans la mesure où ils agissent en qualité d'officiers publics) sont tenus de signaler aux procureurs les cas de corruption. Pendant la période 2006-2008, les notaires ont déclaré à la CRF 400 opérations suspectes (voir paragraphe 180). Plusieurs initiatives ont été lancées/sont en cours pour encourager les déclarations : par exemple, le Conseil national des notaires (*Consiglio Nazionale del Notariato*) a élaboré des circulaires interprétatives sur la législation relative au blanchiment d'argent ; son site web présente des affaires concrètes de blanchiment afin d'assurer une interprétation uniforme des obligations de déclaration et intervenir sur les irrégularités mises à jour ; une liste des points à vérifier a été préparée pour aider à identifier les propriétaires effectifs, etc. L'EEG est impressionnée positivement par l'attitude constructive de cette catégorie de professionnels (et l'a montré également au cours de sa visite sur place) ; les initiatives citées plus haut sont dignes d'éloges car elles ne peuvent que contribuer à rendre plus efficace la lutte contre la corruption en Italie.
194. Etant donné que les comptables, les commissaires aux comptes et les membres des professions de conseil et juridiques ne sont pas tenus de signaler les soupçons de corruption (en vertu de l'article 333 du Code de procédure pénale, ils « peuvent » faire part de leurs soupçons d'infractions pénales aux forces de l'ordre), il n'est pas possible de sanctionner l'absence de déclaration. Ils sont néanmoins tenus de déclarer les soupçons de blanchiment d'argent conformément à la législation en la matière. Cela étant, les données statistiques fournies par la CRF font apparaître un nombre limité de déclarations soumises par ces catégories de professionnels (voir paragraphe 180). Tout en reconnaissant que des mesures ont déjà été prises pour aborder les problèmes susmentionnés en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent (notamment par l'organisation de séances de formation sur la législation concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et l'introduction de codes d'éthique), l'EEG estime que des améliorations sont clairement possibles dans ce domaine. Par conséquent, l'EEG recommande aux autorités **d'étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des comptables, des commissaires aux comptes et des membres des professions de conseil et juridiques, quelles mesures supplémentaires (y compris à caractère législatif/réglementaire) peuvent être adoptées pour améliorer la situation en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent aux organismes compétents.**

CONCLUSIONS

195. Malgré la volonté manifeste des juges et du ministère public de traiter efficacement des affaires de corruption, la corruption est perçue en Italie comme un phénomène courant et généralisé qui touche de nombreux secteurs d'activité (en particulier l'urbanisme, les marchés publics et le secteur de la santé) et territoires. Si un vaste arsenal juridique a été adopté, notamment dans les années 1990, pour mettre en place un cadre de répression de la corruption (par exemple en introduisant des règles ambitieuses permettant la saisie des produits de la corruption, l'application de techniques d'investigation spéciales, le recours aux témoins repentis, l'accès sans réserve aux comptes bancaires, etc.), des actions supplémentaires sont nécessaires aux fins d'élaborer une politique de prévention effective dans ce domaine. Un vaste programme anticorruption doit encore être lancé et associé à un suivi approprié afin d'informer les citoyens des mesures prises et des résultats concrets obtenus dans la lutte contre la corruption. Cela

demanderait une stratégie à long terme et un engagement politique soutenu ; combattre la corruption doit devenir une affaire de culture et pas seulement de lois.

196. Le système pénal italien se ressent de la durée excessive des procédures judiciaires, qui augmente d'autant la possibilité de prescription. Il est clair que la longueur des délais pour clôturer les affaires de corruption risque de représenter un problème particulièrement grave dans la lutte contre la corruption, notamment quand l'affaire doit être classée pour des raisons de délais de prescription au lieu d'être close par une décision sur le fond. Il est essentiel d'entreprendre une évaluation des effets d'un tel problème sur la sanction des affaires de corruption et, le cas échéant, de mettre en place des mesures concrètes pour veiller à ce que l'on puisse arriver à une décision au fond dans de telles affaires. Le régime d'immunités dont bénéficient certaines catégories de titulaires de charges publiques suscite également des préoccupations. Il faut garantir que cet état de chose ne constitue pas un obstacle inacceptable à la capacité du pays de poursuivre effectivement la corruption.
197. De même, s'il est vrai que des efforts ont été accomplis afin d'améliorer l'efficacité et la transparence de la fonction publique italienne, il y a lieu d'apporter des améliorations en ce qui concerne la transparence et les instruments déontologiques de l'administration publique. Il est recommandé de prendre des mesures supplémentaires concernant, par exemple, l'accès aux documents officiels, les audits internes, la mise en application des dispositions relatives à la déontologie, la prévention des conflits d'intérêts, le départ des agents publics vers le secteur privé (pantouflage), et la protection des auteurs de donneurs d'alerte. En outre, il est indispensable, pour faciliter la mise en oeuvre des politiques de prévention de la corruption, d'engager une action de sensibilisation de grande ampleur des autorités compétentes et du grand public ainsi que de leur fournir des informations appropriées.
198. En ce qui concerne le problème de la corruption des personnes morales, plusieurs éléments clés ont été introduits pour renforcer le système de leur enregistrement, assurer un suivi des sociétés reconnues coupables et promouvoir un comportement conforme à la déontologie au sein du secteur privé. Toutes ces avancées sont positives. L'instauration de la responsabilité des entreprises, en particulier, mérite d'être saluée. Enfin, il est nécessaire de renforcer les obligations comptables et d'audit de toutes les formes d'entreprise et de veiller à ce que les sanctions applicables soient effectives, proportionnées et dissuasives.
199. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Italie :
 - i. **que le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) ou d'autres autorités compétentes élaborent et présentent publiquement, avec la participation de la société civile, une politique anti-corruption qui prenne en considération la prévention, la détection, l'investigation et les poursuites d'affaires de corruption, et prévoie d'en contrôler et d'en évaluer l'efficacité (paragraphe 23) ;**
 - ii. **réexaminer la législation existante et nouvelle qui doit garantir la conformité de la loi italienne aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), afin de faire en sorte que les professionnels et les magistrats puissent la consulter et l'utiliser avec la facilité voulue (paragraphe 26) ;**
 - iii. **mettre en place un programme global de formation spécialisée à l'intention des officiers de police afin de leur inculquer des connaissances et une compréhension**

communes sur la façon de traiter les affaires de corruption et les infractions financières qui y sont associées (paragraphe 52) ;

- iv. i) renforcer davantage la coordination entre les différentes forces de l'ordre impliquées dans l'investigation des affaires de corruption sur l'ensemble du territoire italien, y compris ii) en considérant l'intérêt (et la possibilité législative) d'élaborer un mécanisme horizontal de soutien pour aider celles-ci à mener ces investigations (paragraphe 53) ;
- v. afin d'assurer que l'on puisse arriver à une décision au fond dans les affaires de corruption et ce dans un délai raisonnable, i) entreprendre une étude du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription afin de déterminer l'ampleur et les causes de tout problème tangible ayant permis cette conclusion; ii) adopter un plan spécial pour étudier et régler, selon un calendrier précis, les problèmes identifiés par cette étude; iii) diffuser publiquement les résultats de cet exercice (paragraphe 57) ;
- vi. intégrer à la loi 124/2008 des dispositions permettant de lever la suspension des poursuites pénales afin de veiller à ce qu'une telle suspension n'entrave pas les poursuites effectives des infractions de corruption, par exemple en ce qui concerne les infractions pénales graves pour faits de corruption, en cas de flagrant délit ou lorsque la procédure a atteint un stade avancé (paragraphe 64) ;
- vii. envisager l'introduction de la confiscation *in rem* afin de faciliter davantage la saisie des produits de la corruption (paragraphe 84) ;
- viii. mettre en place les mesures appropriées permettant d'évaluer l'efficacité, dans la pratique, de l'activité des forces de l'ordre concernant les produits de la corruption, en particulier s'agissant de l'application des mesures provisoires et des ordonnances de confiscation ultérieure, y compris dans le cadre de la coopération internationale (paragraphe 85) ;
- ix. i) insister, auprès des membres du personnel des organismes chargés de traiter ces aspects de la lutte contre la corruption, sur l'importance de faire remonter l'information concernant les déclarations d'opérations suspectes, de la coopération dans ce domaine et des effets bénéfiques que cela pourrait avoir ; ii) prendre des mesures pour indiquer clairement à ceux qui ont l'obligation de déclarer des opérations suspectes qu'une déclaration tardive ou une absence de déclaration ne sont pas acceptables, par exemple en recourant à des mesures de sanction, le cas échéant (paragraphe 87) ;
- x. doter le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), ou une quelconque autre entité, de l'autorité et des ressources pour évaluer systématiquement l'efficacité des dispositifs administratifs généraux conçus pour aider à prévenir et à détecter les affaires de corruption, rendre ces évaluations publiques et s'en inspirer pour formuler des recommandations de réforme (paragraphe 141) ;
- xi. pour ce qui est de l'accès à l'information : i) procéder à une évaluation et prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les administrations locales se conforment aux exigences en matière d'accès aux informations sous leur autorité ;

- ii) procéder à une évaluation de la loi pour établir si la condition de motivation restreint, de manière injustifiée, la capacité du public de juger les actions administratives quand la connaissance d'un système ou de pratiques individuelles de prise de décision fournirait de solides éléments d'information sur d'éventuelles affaires de corruption, et rendre publiques cette évaluation et toutes recommandations, et iii) afin d'éviter qu'un recours ne soit formé devant les tribunaux administratifs où s'accumulent les dossiers en souffrance, envisager d'investir la Commission pour l'accès aux documents administratifs de l'autorité pour ordonner à l'organisme administratif, après l'avoir entendu, de communiquer l'information demandée (paragraphe 144) ;
- xii. que, dans le cadre des mesures prises pour s'attaquer à la longueur des procédures et à l'arriéré des appels administratifs, les autorités envisagent expressément d'instaurer des solutions de rechange officielles aux voies de recours judiciaires, telles que d'autres formes de résolution des litiges (paragraphe 145) ;
- xiii. dans le cadre de la réforme globale de l'administration publique, donner à tous les organismes qui la composent un accès à des ressources d'audit internes, soit directement, soit en partage (paragraphe 146) ;
- xiv. i) imposer des normes cohérentes et contraignantes à tous les agents de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; ii) prendre des mesures pour prévoir des procédures disciplinaires exercées en temps utile en cas de violation de ces normes, sans attendre une condamnation pénale définitive ; et iii) fournir aux personnes assujetties à ces normes des moyens de se former, des directives et des conseils concernant leur application (paragraphe 150) ;
- xv. élaborer un Code de conduite à l'intention des membres du gouvernement qui serait annoncé publiquement, auquel ceux-ci adhèreraient professionnellement et qui serait, si possible, contraignant et intégrer dans ce Code des restrictions raisonnables en matière d'acceptation des cadeaux (autres que ceux liés au protocole) (paragraphe 151) ;
- xvi. i) adopter des règles claires et contraignantes en matière de conflit d'intérêt applicables à toute personne exerçant des fonctions au sein de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; et ii) instaurer ou adapter (selon le cas) un ou des dispositifs de divulgation du patrimoine des titulaires des postes de la fonction publique les plus exposés aux risques de conflits d'intérêts pour contribuer à prévenir et à détecter les possibilités de telles situations (paragraphe 154) ;
- xvii. adopter et mettre en oeuvre des restrictions appropriées concernant les conflits d'intérêts qui peuvent se produire avec la mobilité dans le secteur privé des agents public qui remplissent des fonctions exécutives (administration publique) (paragraphe 155) ;
- xviii. mettre en place un système de protection adapté des personnes qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption au sein de l'administration publique (donneurs d'alerte) (paragraphe 156) ;

- xix. **que la responsabilité des entreprises soit élargie pour couvrir les infractions de corruption active dans le secteur privé (paragraphe 183) ;**
 - xx. **examiner la possibilité d'imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans une personne morale aux personnes condamnées pour des infractions graves de corruption, dans tous les cas, indépendamment du fait de savoir si la commission de ces infractions est associée à un abus de pouvoir ou à la violation des obligations inhérentes à la fonction exercée (paragraphe 185) ;**
 - xxi. **réexaminer et renforcer les obligations comptables de toutes les formes d'entreprise (qu'elles soient ou non cotées en Bourse) et veiller à ce que les peines applicables soient effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 192) ;**
 - xxii. **étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des comptables, des commissaires aux comptes et des membres des professions de conseil et juridiques, quelles mesures supplémentaires (y compris à caractère législatif/réglementaire) peuvent être adoptées pour améliorer la situation en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent aux organismes compétents (paragraphe 194).**
200. Conformément à la règle 30.2 du règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités italiennes à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 31 Janvier 2011.
201. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Italie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2010

RELAZIONE SCRITTA DEL PROCURATORE GENERALE

MARIO RISTUCCIA

Adunanza delle SS.RR. del 17 febbraio 2010

Presidente Tullio Lazzaro

INDICE

	Pag.
I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE	1
1) Quadro dei recenti interventi normativi	1
2) Giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione	10
3) Tipologie di danno erariale:	22
3.1) Danni alla P.A. conseguenti ad illeciti penali	22
3.2) Danni erariali derivanti da attività contrattuale	28
3.3) Opere incompiute	34
3.4) Gestione del patrimonio pubblico e danno ambientale	37
3.5) Incarichi e consulenze	46
3.6) Sanità	57
3.7) Frodi comunitarie - OLAF- Finanziamenti infrastrutturali	60
3.8) Società partecipate: la questione giurisdizionale	83
3.9) Strumenti finanziari derivati	100
3.10) Attività di riscossione	105
4) Esecuzione delle decisioni giurisdizionali della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa e recuperi	110
II. GIUDIZI PENSIONISTICI	124
Conclusioni	128

(Omissis)

3) Tipologie di danno erariale.

3.1 – Danni alla P.A. conseguenti ad illeciti penali.

Nel corso del 2009 l'attività istruttoria e il conseguente promovimento dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile da parte delle Procure Regionali sono stati frequentemente indirizzati su ipotesi di danno erariale connotate da comportamenti dolosi configuranti reato contro la P.A. per le quali è stato richiesto non solo il risarcimento del danno patrimoniale ma anche il danno non patrimoniale arrecato all'immagine dell'ente di appartenenza.

La tutela risarcitoria del danno all'immagine (cfr. SS.UU. della Cassazione civile sent. n. 26972/08 dell'11-11-2008) ex art. 2059 c.c. viene riconosciuta in tutte le ipotesi nelle quali qualsiasi fatto illecito qualificato o

meno da reato abbia leso un valore o un interesse della persona di rilievo costituzionale reddituale, ossia non suscettibile di valutazione economica.

La lesione di tale interesse da parte di pubblici dipendenti o di incaricati di pubblici servizi si traduce in un'alterazione dell'identità della P.A. e più ancora nell'apparire di un'immagine negativa della stessa, con grave compromissione di quel totale affidamento che unisce gli amministratori alla P.A., che solo giustifica una entificazione pubblica diversificata da quella privata per la peculiare capacità giuridica e d'agire di cui essa è dotata e – dunque – per la peculiare natura dei poteri esercitati.

In definitiva può dirsi che in tutte le ipotesi di condotta penalmente rilevante, la gravità del comportamento (SS.UU. cit “il diritto deve essere inciso oltre una soglia minima, cagionando un pregiudizio serio”) contrario agli obblighi di servizio e la diffusione presso la collettività della notizia dello stesso sono causa di un danno all'immagine dell'ente da cui dipende il responsabile.

Su questa linea è stata finora condotta l'attività inquirente e requirente delle Procure regionali della Corte, che però dovrà modificarsi per i limiti imposti dalla subentrante disposizione legislativa di cui all'art. 17 co. 30 ter della legge 3.8.2009, n. 102 (di conversione del D.L. 1.7.2009, n. 78) modificata dall'art. 1 co.1 lett. C del D.L. 3.8.2002, convertito in legge 3.10.2002, n. 141, la quale prevede che *“le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione ... è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale”*.

Ne consegue che, mentre l'azione contabile può essere esercitata in presenza di una concreta notizia o denuncia di danno patrimoniale indipendentemente da un coevo procedimento penale, solo alla conclusione di questo potrà esercitarsi l'azione risarcitoria del danno all'immagine.

Da un primo approccio alla novella normativa di cui all'art. 17 co. 30 ter della legge n. 102/2009 le fattispecie delittuose da cui può scaturire un danno all'immagine sarebbero limitate a quelle indicate dagli artt. 7 e 3 della legge n. 97/2001 poste per i procedimenti disciplinari dinanzi alla P.A. e cioè alle fattispecie contemplate dagli articoli 314, primo comma, 317/320 c.p., nonché dall'art. 3 della legge n. 1383/1941.

Di contro può sostenersi che il riferimento all'art. 3 della legge n. 97/2001 riguarda solo i soggetti ivi indicati (ad altro fine, quello propriamente disciplinare) e che la norma introdotta dall'art. 17, co. 30 ter concerne quegli stessi soggetti senza alcuna delimitazione delle fattispecie di reati contro la P.A., per cui il danno all'immagine potrebbe derivare non solo dai reati previsti dagli artt. 314/335 bis c.p., ma anche nei casi previsti dalla legge (come quello ben meno grave previsto dall'art. 69 del D.lgs n. 150/2009 divenuto art. 55 quinquies del D.lgs. n. 165/2009 in tema di false attestazioni o certificazioni di presenze in servizio).

Risulterebbe infatti irragionevole ed abnorme, ad esempio, l'esistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione contabile in caso di condanna definitiva dei dipendenti pubblici per il reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) e non per gli articoli 323 c.p. (abuso d'ufficio) ovvero 326 c.p. (rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio), anche questi

rinvenibili nell'omologa *sedes materiae* dei delitti contro la P.A. (capo I, titolo II del libro secondo del c.p.) ovvero per i reati militari.

Tale ed altre incertezze interpretative scaturenti dal citato art. 17, co. 30 ter dovranno comunque essere superate dall'intervento della Corte costituzionale e dalle SS.RR. della Corte dei conti già adite dalle competenti sedi giudiziarie.

Con particolare riguardo ai reati di corruzione, concussione ed abuso d'ufficio, reati previsti e puniti dagli artt. 317, 317 *ter*, 318, 319, 320, 323 c.p., è significativo ricordare i dati provenienti dalle Procure regionali della Corte dei conti, dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), dal Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza -, dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e dal Comando Generale Guardia di Finanza - III Reparto Operazioni.

Il Ministero dell'Interno⁴, i Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri⁵ e della Guardia di Finanza⁶ nel solo periodo gennaio-novembre 2009 hanno denunciato rispettivamente $79+50+92=221$ reati di corruzione contro la P.A.; $92+79+48=219$ reati di concussione; cui vanno aggiunti $745+757+212=1714$ reati di abuso d'ufficio.

Inoltre dall'analisi dei dati dell'attività operativa svolta dai Reparti della G. d. F. emerge un deciso aumento delle denunce per fatti di corruzione e concussione accertati nel 2009, rispettivamente + 229% e + 153%, rispetto al

⁴ Cfr. nota n. 555-DOC Dip. P.S. del 2.12.09.

⁵ Cfr. nota n. 1026/19-1 Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri del 16.12.2009.

⁶ Cfr. nota n. 424992/09 Comando Generale della Guardia di Finanza - III Rep. Oper. del 17.12.2009.

2008.

La relazione annuale del SAeT (ottobre 2008-ottobre 2009), peraltro, afferma che dal 2004 all'ottobre 2009 i reati di corruzione e concussione rilevati ammontano a 1370 , con una media annuale quasi del tutto trascurabile di 250 casi di tali illeciti contro la P.A. scoperti nel complesso delle regioni italiane. Essi risultano verificarsi in maggior numero nelle regioni in cui maggiori sono le opportunità criminali in considerazione del PIL pubblico più elevato, delle transazioni a rischio quantitativamente più numerose e del maggior numero di dipendenti pubblici come, nell'ordine, in Lombardia, in Campania, in Sicilia, nel Lazio e nella Puglia. Viene pure evidenziato un incremento del numero di donne autrici di detti reati.

A questo osservatorio della Procura Generale tali rilevazioni non appaiono confermate dai dati provenienti dagli altri uffici, che in totale in quel lasso di tempo, hanno denunciato alla autorità giudiziaria penale ben 2.154 casi di reati contro la P.A.. Questi dovranno essere comunicati ex art 129 delle norme per l'attuazione del codice di procedura penale alle Procure regionali della Corte dei conti competenti territorialmente nell'ipotesi di richieste di rinvio a giudizio dei presunti responsabili.

I tempi per attivare istruttorie per responsabilità amministrativo-contabile risultano quindi molto dilatati ed a ciò potrebbe porsi rimedio se le stesse Autorità denunciassero il solo evento di danno, e non il fatto penale sottoposto al segreto d'ufficio, ai Procuratori della Corte dei conti, i quali troppo spesso devono aprire vertenze istruttorie su denunce di privati o notizie provenienti dai mezzi di comunicazione di massa la cui concretezza

dev'essere verificata prima di procedere giudizialmente.

Il tema delle denunce da parte della P.A. richiede una maggiore attivazione dei suoi organi, tenuti a denunciare tutte le ipotesi di danno erariale riscontrate presso i singoli comparti, specie se conseguenti a comportamenti dolosi che presentino rilievo penale e disciplinare (in attuazione anche degli indirizzi scaturenti dal c.d. decreto Brunetta).

E' quindi auspicabile un migliore raccordo tra le suddette istituzioni fondato non solo su rapporti meramente collaborativi, ma su disposizioni normative maggiormente cogenti.

Per i danni erariali conseguenti alla commissione dei reati in esame le Procure regionali della Corte dei conti hanno emesso complessivamente 92 citazioni, così suddivise territorialmente: Toscana 21, Lombardia 18, Puglia 11, Sicilia 10, Umbria 7, Piemonte 7, Trento 5, Calabria 4, Lazio 3, Abruzzo 2, Emilia Romagna 2, Friuli V.G. 1, Liguria 1.

Ovviamente il numero delle istruttorie relative a tali tipologie di danno introdotte nell'anno di riferimento è notevolmente più ampio: alcune sono state archiviate in carenza di effettivo danno erariale o per difetto dell'elemento soggettivo della colpa ovvero per scarsa rilevanza del danno arrecato all'immagine della P.A., altre sono ancora nella fase preliminare dell'acquisizione delle prove e tra queste quelle scaturenti dalle sentenze penali trasmesse al Procuratore generale e da questi alle competenti Procure regionali ex art 6, co. 2 della legge n. 97/2001.

A tal'ultimo proposito si segnala la parziale adesione da parte degli organi giudiziari a quanto disposto da questa norma (per la trasmissione al

Procuratore generale della Corte dei conti delle sentenze penali irrevocabili di condanna per i delitti contro la P.A.)

Risultano, infatti, pervenute al P.G. nel corso dell'anno 2009 unicamente 21 sentenze, interessanti eventi di danno accaduti nelle seguenti Regioni: Toscana 13, Piemonte 3, Emilia Romagna 3, Lazio 1, Lombardia 1, che hanno dato luogo all'apertura di 13 procedimenti istruttori di cui due giunti alla fase dell'invito a dedurre senza che siano stati richiesti dalle Procure regionali provvedimenti cautelari.

3.2 - Danni erariali derivanti da attività contrattuale.

Nel corso del 2009 le Sezioni centrali e regionali della Corte dei conti hanno emesso 46 sentenze per danno erariale derivante da attività contrattuale svolta dalle amministrazioni pubbliche, delle quali 29 sfociate nella condanna dei chiamati in giudizio per un importo complessivo pari ad euro 14.858.718.

Esse hanno riguardato, in particolare, le seguenti fattispecie:

1. Gravi e ripetute irregolarità nella gestione e nel collaudo dei lavori eseguiti per la realizzazione della fognatura sottomarina del Comune di Formia.
Condanna a risarcire al Comune di Formia € 180.000,00 oltre interessi e al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in € 1.729,19. (Sezione Lazio n. 2060 del 09-11-2009);
2. Abuso e sperpero di denaro pubblico per la realizzazione di una strada senza uscita, di proprietà privata, in località "Conti" nel Comune di Ponza.
Assoluzione. (Sezione Lazio n. 1812 del 24-09-2009);
3. Gravi irregolarità nell'ambito degli appalti affidati dal Comune di Montalto di Castro per la realizzazione dell'area industriale.
Assoluzione. (Sezione Lazio n. 1718 del 09-09-2009);
4. Anomalia della procedura di project financig, per la valorizzazione di aree e servizi pubblici nel Comune di Amaseno, in quanto gli interventi non erano previsti nel piano delle opere pubbliche.
Assoluzione. (Sezione Lazio n. 1538 del 31-07-2009);
5. Tangenti per affidamento di appalti con trattativa privata del servizio di riscaldamento, manutenzione degli ascensori, conduzione e lavori di manutenzione negli alloggi gestiti dall'I.A.C.P. di Roma.
Condanna al pagamento di € 550.000,00 a favore dell'Istituto autonomo case popolari di Roma più rivalutazione monetaria; sono altresì dovuti gli interessi legali e le spese di giustizia.

- (Sezione Lazio n. 1358 del 14-07-2009).
6. Illecita erogazione di somme per svariati incarichi concernenti la progettazione, la direzione, la contabilità ed il collaudo di opere pubbliche nel Comune di San Martino Sannita.
Condanna in favore del Comune di San Martino Sannita di € 3.528,14, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.
(Sezione Campania n. 1140 del 24-09-2009);
 7. Gravi irregolarità, configuranti ipotesi di danno erariale, nell'esecuzione dei lavori di ripascimento della spiaggia del Poetto di Cagliari.
Condanna a favore della Provincia di Cagliari di € 4.784.292,42, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali; condanna altresì al pagamento delle spese processuali nell'importo di € 31667,37.
(Sezione Sardegna n. 1003 del 21-07-2009);
 8. Ipotesi di reato connesse alla gestione degli appalti comunali nel Comune di Campoli Appennino.
Assoluzione. (Sezione Lazio n. 917 del 19-05-2009);
 9. Irregolarità verificatesi presso il Compartimento ANAS di Bari, nelle procedure espletate per affidare svariati appalti per lavori e forniture stradali.
Assoluzione. (Sezione Puglia n. 827 del 26-11-2009);
 10. Aggiudicazione di appalto a favore di impresa costruttrice, quale corrispettivo delle tangenti ricevute, per la progettazione, realizzazione e gestione di autorimessa interrata nel Comune di Busto Arsizio.
Condanna a favore del Comune di Busto Arsizio al risarcimento di € 303.581,42, oltre a rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio.
(Sezione Lombardia n. 767 del 16-11-2009);
 11. Danno erariale connesso alle spese sostenute dal Comune di Ischia per la pubblicazione del bando di gara afferente alla realizzazione, mediante project financing, di un parcheggio multipiano interrato.
Condanna di € 3.780,00 in favore del Comune di Ischia oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.
(Sezione Campania n. 750 del 06-07-2009);
 12. Danno arrecato all'allora Ente Poste Italiane, in conseguenza di illeciti commessi in relazione ad operazioni di aggiudicazione ed esecuzione di contratti per la costruzione della Torre C del Centro Direzionale Postale (cd. "Cittadella Postale") in Napoli.
Rigetta l'appello e conferma la condanna di € 2.884.925,90 oltre spese di secondo grado di € 368,64.
(Sezione Prima Appello n. 651 del 23-11-2009);
 13. Danni conseguenti all'affidamento in concessione, da parte del Ministero delle Poste e telecomunicazioni, dei lavori di ristrutturazione per l'ammodernamento e il potenziamento dei servizi operativi del movimento postale di Milano, alla Società Italtel, senza pubblica gara.
Prescrizione dell'azione di responsabilità.
(Sezione Lazio n. 641 del 14-04-2009);
 14. Danni erariali nei confronti dell'Azienda Ospedaliera di Verona emergenti dalla procedura di gara per l'acquisizione di un sistema audio-video destinato alle sei nuove sale operatorie del Policlinico di Borgo Roma, annullata per gravi violazioni di legge.
Condanna nei confronti dell'Azienda Ospedaliera di Verona di € 13.000,00 più interessi legali, oltre a spese di giudizio di € 3257,32.
(Sezione Veneto n. 595 del 21-07-2009);
 15. Danno in esecuzione di un lodo arbitrale intentato, con il quale il Comune di Assemini è stato dichiarato responsabile per danni cagionati ad impresa, in conseguenza della più lunga durata dei lavori pubblici commissionati rispetto agli originari tempi contrattuali, determinata da fatti imputabili alla responsabilità della stazione appaltante.
Condanna a favore del comune di Assemini di € 248.013,02 più rivalutazione e interessi

- legali, oltre a spese processuali di €. 1136,15.
(Sezione Sardegna n. 593 del 20-03-2009);
16. Corruzione aggravata per l'aggiudicazione della fornitura di noleggio biancheria in cambio di indebita somma nell'Azienda Ospedaliera di Garbagnate Milanese.
Condanna in favore dell'Azienda Ospedaliera di Garbagnate, dell'importo di € 227.815,92 oltre interessi e spese di giudizio
(Sezione Lombardia n. 592 del 04-09-2009);
 17. Danno patito dal Comune di Artena per irregolarità emerse in occasione dei lavori di riconversione delle centrali termiche poste negli uffici comunali, in particolare per la liquidazione di somme ulteriori, e per la mancata irrogazione della prevista penale per il notevole ritardo dell'impresa nell'ultimare i lavori.
Assoluzione. (Sezione Lazio n. 570 del 06-04-2009);
 18. Danno erariale derivante dai lavori di consolidamento e ristrutturazione nonché di adeguamento antincendio dell'immobile della sede centrale del SISDE, sito in Roma.
Assoluzione. (Sezione Lazio n. 569 del 06-04-2009);
 19. Danno subito dal Comune di Luino (VA) a seguito dell'esecuzione di un'ordinanza sindacale che decretava l'inagibilità per qualsiasi uso di un fabbricato per lo svolgimento di una attività produttiva e ordinava lo sgombero immediato dell'immobile.
Assoluzione. (Sezione Lombardia n. 495 del 10-07-2009);
 20. Danni derivanti da irregolarità nella gestione del Casinò Municipale di Campione d'Italia, per violazione delle regole nell'appalto dei lavori di ristrutturazione per il completamento della nuova struttura.
Condanna in favore del Casinò Municipale di Campione d'Italia di € 182.700,00, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio.
(Sezione Lombardia n. 476 del 10-07-2009);
 21. Danno erariale subito per opere di costruzione di un impianto sportivo per motocross e short track nel Comune di Castelletto di Branduzzo (PV).
Accoglimento. (Sezione Seconda Appello n. 467 del 24-09-2009);
 22. Violazione delle disposizioni di legge per illecito affidamento dei servizi di manutenzione strade e servizi cimiteriali del Comune di San Severo.
Assoluzione; liquida le spese di giudizio in € 1.633,86.
(Sezione Puglia n. 451 del 18-06-2009);
 23. Acquisto effettuato in violazione delle regole della concorrenza dei beni assegnati nei concorsi a premi organizzati dal Casinò Municipale di Campione d'Italia.
Condanna in favore del Casinò Municipale di Campione d'Italia di € 10.373,28, oltre agli interessi legali e spese di giudizio.
(Sezione Lombardia n. 428 del 30-06-2009);
 24. Progettazione nel Comune di Livorno delle "Baracchine", con successivo deperimento di 6 ascensori, e dell'ulteriore, inferiore nocumento correlato all'acquisto di vetrate sostitutive degli ascensori stessi.
Condanna a favore del Comune di Livorno di € 99.339,12, oltre spese di giudizio di € 667,50.
(Sezione Toscana n. 415 del 02-07-2009);
 25. Assegnazione di appalti a ditte compiacenti che avrebbero dovuto eseguire lavori, mai realizzati, di sbancamento e messa in sicurezza di alvei dei torrenti e fiumare dislocate in diversi Comuni della provincia di Reggio Calabria.
Condanna in favore della Regione Calabria di € 1.110.507,02, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali, più spese di giudizio di € 1.184,80.
(Sezione Calabria n. 395 del 07-07-2009);
 26. Acquisto di n. 6 refrigeratori ad assorbimento, produttori di energia termica e di calore, di acqua calda sanitaria e raffrescamento da installare nella centrale termica del Presidio ospedaliero San Giuseppe di Empoli, laddove tale fornitura era stata già dedotta in un precedente contratto.
Condanna in favore della AUSL n. 11 di Empoli di € 118.282,99, oltre rivalutazione

- monetaria e interessi legali, nonché spese di giudizio di € 483,91.
(Sezione Toscana n. 352 del 16-06-2009);
27. Danno erariale determinato dalla richiesta di pagamento all'amministrazione comunale di Firenzuola per l'esecuzione di lavori "extra" rispetto al contratto approvato.
Condanna in favore del Comune di Firenzuola di € 10.000,00, oltre spese di giudizio di € 1.186,13.
(Sezione Toscana n. 617 del 16-11-2009);
28. Responsabilità nei confronti dell'"Eni" e del MEF in relazione a vicende corruttive in occasione della gestione di gare e contratti, essendosi accertata l'esistenza di un sistema tangenzioso volto a introitare somme versate da imprese partecipanti a gare a evidenza pubblica in cambio di informazioni riservate, al fine di procurare vantaggi alle medesime in sede di aggiudicazione.
Respinge l'appello e conferma la condanna di € 2.450.000,00.
(Sezione Terza Appello n. 329 del 23-07-2009);
29. Danno derivato all'Aeronautica Militare 46° Aerobrigata di Pisa in ordine al reato per avere costretti ed indotti i titolari di alcune ditte a corrispondere somme di denaro e per avere fatto ottenere diversi appalti, relativamente a lavori che dovevano essere eseguiti all'interno della Brigata aerea.
Condanna in favore dell'Aeronautica Militare al pagamento di € 48.500 oltre interessi legali, nonché spese processuali di € 640,64.
(Sezione Toscana n. 317 del 19-05-2009);
30. Danno patrimoniale arrecato all'Amministrazione della Difesa per l'indebita percezione di somme di denaro ed altre regalie da parte degli imprenditori per l'affidamento di numerosi appalti per mense e per pulizie presso reparti dell'A.M.
Accoglie l'appello per prescrizione del danno.
(Sezione Prima Appello n. 299 del 06-05-2009);
31. Danno derivante da tangenti percepite per contratti di fornitura stipulati dall'Amministrazione delle Poste per l'acquisto di prodotti informatici in parte non necessari, e poi, effettivamente non utilizzati, e ad un prezzo maggiorato.
Accoglimento. (Sezione Prima Appello n. 271 del 28-04-2009);
32. Danno inerente ad una serie di presunte anomalie riguardanti l'avvenuto acquisto, presso la Divisione Oculistica dell'Ospedale S. Spirito di Casale Monferrato, di un'apparecchiatura medica per l'esecuzione di chirurgia fotorefrattiva a mezzo laser ad eccimeri.
Condanna in favore della A.S.L. di Casale Monferrato di € 263.393,38 oltre rivalutazione monetaria e interessi legali, nonché spese di giustizia di € 2.895,40.
(Sezione Piemonte n. 221 del 03-11-2009);
33. Danno cagionato al Comune di Falconara Marittima per l'affidamento di lavori di manutenzione del verde pubblico e dell'arredo urbano.
Condanna in favore del Comune di Falconara Marittima di € 11.187,15 oltre rivalutazione monetaria e interessi legali, nonché spese di giustizia di € 2079,48.
(Sezione Marche n.212 del 30-06-2009);
34. Danno cagionato dall'Ente Ferrovie per aver stipulato con il Comune di Oleggio un'apposita convenzione per la realizzazione delle opere sostitutive dei passaggi a livello esistenti sul territorio comunale.
Assoluzione. (Sezione Piemonte n. 197 del 29-09-2009);
35. Danno erariale conseguente alla non utilizzabilità del nuovo Cimitero di Calenzano, costruito in località Carraia.
Condanna in favore del Comune di Calenzano di € 300.000,00 più spese processuali di € 39669,88, nonché rivalutazione ed interessi.
(Sezione Toscana n. 167 del 04-03-2009);
36. Assegnazione di appalti di lavori ad imprese predeterminate in mancanza di qualsiasi procedura di selezione e violazione della normativa urbanistica in materia di scomputo degli oneri di urbanizzazione, di aumenti e trasferimenti delle cubature edificabili, con ampliamenti o modificazioni edilizie non consentiti.

- Inammissibilità. (Sezione Abruzzo n. 148 del 01-12-2009);
37. Danno cagionato all'ANAS per regalie da impresa aggiudicataria di un pubblico appalto.
Condanna di € 30.000,00 oltre interessi legali, nonché spese di giudizio di € 143,38. (Sezione Prima Appello n. 135 del 04-03-2009);
 38. Contenzioso per espletamento di gara per appalto concorso per la realizzazione dell'impianto di illuminazione del campo da rugby del Comune di San Donà di Piave. Condanna in favore del Comune di San Donà di Piave di euro 90.000,00 oltre interessi legali, nonché spese di giustizia di € 871,22. (Sezione Veneto n. 121 del 13-02-2009);
 39. Dazioni illecite di denaro per la realizzazione di alcune opere pubbliche del Comune di Chieti quali: il complesso scolastico, l'autoparcheggio, il centro direzionale (con annessa progettazione), la costruzione del campo di golf, il parcheggio, nonché la gestione della discarica.
Respinge l'appello e conferma la condanna di € 700.000,00 oltre spese di secondo grado di € 1524,33. (Sezione Seconda Appello n. 85 del 12-02-2009);
 40. Danni causati dalla inosservanza delle regole dell'arte nell'esecuzione delle opere per redigere il progetto esecutivo dei lavori di ristrutturazione ed ampliamento del Museo civico di geologia nel Comune di Predazzo.
Condanna in favore del Comune di Predazzo di € 200.000,00 oltre interessi legali, nonché spese di giustizia di € 662,89 e spese di consulenza. (Sezione Trento n. 58 del 04-12-2009);
 41. Responsabilità amministrativa legata all'esecuzione dei lavori edilizi relativi al Polo Museale e Culturale del Comune di Rovereto per non aver vigilato sulla realizzazione del manto di copertura di Palazzo Alberti, la cui inidonea esecuzione aveva comportato la necessità di lavori di sistemazione e quindi maggiori costi per l'amministrazione comunale.
Condanna a favore del Comune di Rovereto di € 20.000,00 oltre interessi legali, nonché spese processuali di € 310,51. (Sezione Trento n. 47 del 17-09-2009);
 42. Danno erariale subito dal Comune di Ronzo Chenis derivato da un lodo arbitrale (seguito da transazione) che aveva riconosciuto all'impresa appaltatrice di un'opera comunale (centro servizi per anziani) il diritto al risarcimento dei danni per la ritardata esecuzione dei lavori, nonché il diritto al pagamento di una serie di opere eseguite ma non contabilizzate dal direttore dei lavori.
Condanna a favore del Comune di Ronzo Chenis di € 7.000,00 oltre interessi legali, nonché spese processuali di € 380,77. (Sezione Trento n. 36 del 29-06-2009);
 43. Danno arrecato al Comune di Palù del Fersina per omessa vigilanza nell'esecuzione di opere pubbliche su un sentiero montano, illegittimamente realizzate in difformità rispetto al progetto autorizzato ed in violazione dei vincoli paesaggistico-ambientali previsti dalla normativa vigente in materia.
Condanna in favore del Comune di Palù del Fersina, di € 6.000,00 oltre rivalutazione monetaria e interessi legali, oltre spese di giudizio di € 469,70. (Sezione Trento n. 35 del 27-05-2009);
 44. Danno arrecato al Comune di Cavedago per responsabilità amministrativa legata ad una procedura di affidamento di appalto per la fornitura e per l'installazione di impianti fotovoltaici sull'edificio scolastico e su quello municipale. Assoluzione. (Sezione Trento n. 18 del 16-03-2009);
 45. Danno arrecato al Comune di Bracciano per percezione di tangenti per irregolarità nell'affidamento di una discarica per lo smaltimento di rifiuti in località Cupinoro e nella gestione e nel rinnovo della concessione dei servizi di trasporto pubblico e scolastico.
Inammissibilità; spese di giudizio di € 259,72.

- (Sezione Seconda Appello n. 14 del 14-01-2009);
46. Affidamenti di incarichi, da parte del Comune di Baselga di Pinè, a professionisti esterni per l'allargamento delle strade comunali.
Condanna in favore del Comune di Baselga di Pinè di € 2.500,00 oltre interessi legali, nonché spese di giustizia di € 563,04.
(Sezione Trento n. 6 del 19-02-2009).

Come emerge dalla suindicata elencazione, le patologie maggiormente ricorrenti negli appalti pubblici di opere, beni e servizi sono rappresentate da quelle iniziative volte alla realizzazione di un'opera pubblica senza una previa accurata verifica della sua concreta eseguibilità economica, tecnica, logistica. Particolarmente significative al riguardo appaiono le fattispecie di cui ai punti 7, 24, 35, 40 e 41 della surriferita elencazione. L'assenza o comunque la grave superficialità in tali casi di una analisi di fattibilità sono spesso le cause del sorgere in corso d'opera di una serie di difficoltà di esecuzione dell'instaurato rapporto contrattuale e del conseguente fallimento dell'opera o del servizio appaltati, rendendosi così vano il dispendio di risorse finanziarie nel frattempo utilizzate.

Una seconda rilevante categoria di danno erariale nella materia in questione continua ad essere connessa a fatti corruttivi e concessivi che determinano ingiustificati e fraudolenti aumenti del prezzo degli appalti pubblici. Dalla sopra riportata elencazione molteplici sono le situazioni di danno in cui si riscontrano i predetti fatti. Inoltre questi ultimi sono stati normalmente ritenuti dai giudici della Corte dei conti anche pregiudizievoli dell'immagine della pubblica amministrazione, lesa nei confronti della pubblica opinione dai comportamenti altamente antidoverosi dei propri dipendenti.

Frequenti risultano, infine, le fattispecie di danno erariale conseguenti a

gravi e ripetute irregolarità nella gestione e nel collaudo dei lavori appaltati, ovvero conseguenti a gravi errori, da parte di funzionari responsabili del procedimento e di direttori dei lavori. Altre irregolarità concernono la contabilizzazione dei lavori medesimi e la disforme esecuzione degli stessi dai relativi atti progettuali.

(Omissis)

CONCLUSIONI

Nel riferire, come è consolidata tradizione, sui dati più rilevanti che hanno caratterizzato l'esercizio della funzione di giurisdizione contabile nell'anno giudiziario da poco concluso, è inevitabile dare rilievo agli eventi che hanno particolarmente inciso sugli ambiti e sul modo di esplicarsi della giurisdizione di responsabilità amministrativa.

La giurisdizione della Corte dei conti, che ben può concepirsi come espressione del principio di unitarietà della funzione giurisdizionale, come di recente autorevolmente ricordato, non è rimasta estranea alla forte attenzione ora attribuita ai grandi temi della riforma della giustizia.

Essenzialmente per la ragione che oggetto della giurisdizione contabile, strumento di garanzia della finanza pubblica proprio dell'ordinamento italiano, è il campo di attività della P.A. in tutte le sue diverse forme e modalità, pur se valutato attraverso i comportamenti causativi di danno dei soggetti per mezzo dei quali la stessa svolge la propria azione.

Settore quindi di particolare rilevanza che, oltre ad imporre la

reciproca ricerca dei giusti punti di equilibrio tra ruolo di garanzia di questo organo di giustizia «particolarmente dedicato» e principio di autonomia amministrativa e gestionale della P.A., comporta l'esigenza di un costante adeguamento al continuo mutare della struttura organizzativa e del modo di operare della P.A. dei parametri del sindacato giurisdizionale sull'azione amministrativa, nonché degli stessi ambiti soggettivi ed oggettivi della giurisdizione contabile.

Tutti aspetti che avrebbero bisogno di un disegno normativo organico e coerente, soprattutto sul piano processuale, e non affidato ad interventi occasionali, determinati da particolari contingenze.

Gli eventi di maggiore rilevanza per la giurisdizione di responsabilità amministrativa sono costituiti, da una parte, dalla recente normativa in materia di presupposti di legittimità dell'avvio della attività istruttoria del procuratore regionale contabile e, dall'altra, dalle nuove precisazioni della Corte di Cassazione in tema di limiti della giurisdizione di responsabilità amministrativa intestata dalla Costituzione alla Corte dei conti.

Su entrambi i punti eviterò di affrontare gli specifici problemi applicativi della nuova disciplina normativa e dei nuovi orientamenti giurisprudenziali, per limitarmi a porre in risalto i principi che tali fattori di evoluzione hanno introdotto in tema di giurisdizione di responsabilità amministrativa.

Come tutti i presenti ben sanno, una nuova normazione ha introdotto due principi del tutto innovativi.

Il primo è quello secondo cui l'attività istruttoria del p.m. contabile

può avere inizio, a pena di nullità, solo in presenza di una notizia di danno specifica e concreta; l'altro è quello secondo cui l'azione di responsabilità per danno all'immagine può essere esercitata solo nei casi previsti dall'art 7 della legge n. 97/2001 e quindi solo in ipotesi di condanna definitiva per alcuni specifici reati contro la P.A..

La Corte di Cassazione, con una serie di pronunce adottate verso la fine del 2009, nell'affrontare ancora una volta la questione degli ambiti oggettivi e soggettivi della giurisdizione contabile, ha confermato e rafforzato il proprio precedente orientamento in ordine ai principi sui quali si radica detta giurisdizione, pervenendo coerentemente ad una più puntuale precisazione degli ambiti della giurisdizione ordinaria societaria e della giurisdizione di responsabilità amministrativa per danno all'erario.

Per quanto riguarda l'intervento normativo, un primo elemento di rilevanza è l'oggettivo dimensionamento dell'iniziativa del p.m. contabile, dal momento che la conseguente limitazione dei presupposti per l'esercizio dei relativi poteri istruttori, pur in linea con il risalente indirizzo della Corte costituzionale circa l'inammissibile svolgimento da parte del procuratore regionale contabile di forme di controllo generalizzato, può ritenersi non più consentire quella autonoma «iniziativa» di cui è dotato il p.m. penale ai sensi dell'art. 330 c.p.p., Iniziativa sinora ritenuta rilevante presupposto per un pieno ed effettivo esercizio della funzione di tutela dell'integrità del pubblico denaro assegnata al sistema della giurisdizione contabile, fondato appunto sul potere d'azione del pubblico ministero contabile.

Circoscrivere in ogni caso l'avvio dei poteri istruttori ad una notizia

specifica e concreta di danno, in altre parole ad una vera e propria denuncia, può comportare il pericolo di una sostanziale subordinazione dell'azione del p.m. contabile all'iniziativa della stessa amministrazione danneggiata, con difetto di coerenza con il principio ordinamentale dell'affidamento del potere d'azione a detto organo pubblico esterno.

Parimenti, deve parlarsi di oggettiva limitazione del potere d'azione della parte pubblica per quanto concerne specificamente la perseguibilità del danno all'immagine, che molto spesso costituisce diretta ed immediata conseguenza di un comportamento in sé gravemente antidoveroso del soggetto agente, più che della qualificazione dello stesso come reato per effetto di sentenza penale definitiva.

Su tali profili, allo stato, non può che attendersi la pronuncia della Corte costituzionale sulle questioni di illegittimità costituzionale sollevate con più ordinanze di sezioni giurisdizionali regionali.

E' importante, invece, riflettere sul significato da attribuire alle disposizioni in questione nella logica complessiva del ruolo che il legislatore ordinario appare ora attribuire alla giurisdizione di responsabilità amministrativa.

L'elemento da considerare è l'introduzione di un potere di controllo del giudice sull'attività istruttoria del p.m. contabile esercitabile in via immediata ad istanza di chiunque vi abbia interesse e non più esclusivamente nella sede propria del giudizio di responsabilità successivamente instaurato.

A parte i problemi applicativi che tale disposizione comporta,

l'introduzione del principio di un controllo diretto ed immediato del giudice sull'attività istruttoria del p.m. potrebbe ritenersi espressione di una nuova attenzione del legislatore ai problemi del processo contabile.

E' questo un processo da lungo tempo in attesa di una organica riforma di adeguamento alla nuova dimensione della giurisdizione di responsabilità amministrativa e di piena aderenza ai principi di cui all'art. 111 Cost. novellato, anche in ragione della particolare funzione dell'istituto della responsabilità amministrativa, che la Corte di Cassazione (SS.UU. ord. n. 519/10) ha di recente ritenuto di natura essenzialmente sanzionatoria.

In una situazione del genere, sarebbe necessario, come già osservato, un disegno riformatore di largo respiro che ridefinisca, nell'ottica della funzione di garanzia del denaro pubblico, i poteri e le modalità operative dell'organo pubblico di azione e dell'organo giudicante, le connesse garanzie dei soggetti sottoposti, nonché gli stessi rapporti tra esercizio della funzione giurisdizionale ed esercizio della funzione di controllo della Corte.

Problema in ordine al quale vanno reconsiderati gli elementi contrapposti della diversità ontologica di dette funzioni e, a fronte, della evidente identità delle attività amministrative che ne possono costituire comune oggetto. Si tratta di elementi che hanno condotto a diverse soluzioni normative, quali quella della reciproca autonomia del precedente sistema (artt. 21, co. 3, e 27 t.u. n. 1214/1934 e art. 81, co. 2, r.d. n. 2440/1923), secondo cui la responsabilità dei funzionari non cessa per effetto dell'esito positivo del controllo, e quella invece della interferenza dell'attività di controllo sull'attività giurisdizionale, introdotta dalla norma innovativa

dell'art. 17, co 30quater legge n. 102/09, secondo cui il visto e la registrazione in sede di controllo di legittimità escludono la gravità della colpa e quindi la responsabilità amministrativa.

E' peraltro da osservare come ai temi posti dalla normazione di cui alla legge n. 102/2009 è anche connessa una coeva pronuncia della Corte costituzionale (n. 337/2009) che, in sede di conflitto di attribuzioni, ha preso in esame la questione dei limiti dei poteri istruttori contabili rispetto alle specifiche guarentigie di insindacabilità dei voti e delle opinioni espresse nell'assolvimento del mandato elettivo, affermando il principio che non sussiste difetto assoluto di giurisdizione della magistratura contabile né sconfinamento dai confini ad essa costituzionalmente assegnati allorché gli atti istruttori siano tipicamente indirizzati all'esercizio delle prerogative proprie della giurisdizione contabile con effetti strettamente limitati alla concreta fattispecie.

Connesso alla giurisdizione contabile è anche il tema della ragionevole durata dei processi di cui il Parlamento sta attualmente discutendo.

In realtà, come già messo in luce nella precedente relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009, la giustizia contabile - salvo casi particolari di interruzione, di sospensione del giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione, per rimessione alla Corte costituzionale ovvero in attesa della definizione del processo penale sugli stessi fatti - non può certo dirsi affetta dalla sistemica lentezza che colpisce altre giurisdizioni.

Ciò è dovuto sia alla struttura stessa del processo contabile sia all'impegno sempre più vivo dei magistrati addetti alle procure ed alle

sezioni regionali, che sta avviando un trend progressivo di riduzione dei tempi di definizione dei giudizi, nella consapevolezza che una pronuncia sulla violazione degli obblighi di servizio ha valore, anche se in funzione di mera deterrenza, solo a condizione che sia emessa in tempi assolutamente ragionevoli.

Il vero profilo di rilevanza della determinazione normativa dei tempi del processo contabile è allora soltanto quello della eventuale retroattività della disposizione, che porrebbe irragionevolmente nel nulla proprio quei giudizi non definiti nei tempi stabiliti a causa della complessità delle questioni affrontate o della connessa necessità di particolari accertamenti istruttori.

Tornando al recente intervento della Cassazione di riconsiderazione dell'intero ambito soggettivo ed oggettivo della potestà giudicante intestata alla Corte dei conti dall'art. 103, co 2, Cost. va in particolare ricordata una recente sentenza (n. 26806/09) in materia di responsabilità degli amministratori e dipendenti di società a partecipazione azionaria pubblica.

La pronuncia lascia immutato l'impianto argomentativo sul quale (ord. n. 19667/03) si era fondata, modificando il precedente indirizzo, l'affermazione della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità degli amministratori degli enti pubblici economici e delle società partecipate.

La presa d'atto dell'evoluzione della struttura amministrativa e della finanza pubblica, dal modello statale e degli enti territoriali verso forme e modelli organizzativi di tipo privato, e la parallela evoluzione delle regole

d'azione poste a base dell'agire amministrativo costituisce tuttora il fondamento della necessaria sottoposizione di tali nuovi modelli alla giurisdizione contabile quale strumento di garanzia del buon uso delle risorse pubbliche.

Ed è proprio in ragione della inammissibilità di forme di utilizzo di denaro pubblico sottratte al controllo giurisdizionale di legalità che appare ulteriormente accentuato il rilievo attribuito al rapporto di "funzionalizzazione" per il perseguimento di finalità pubbliche ravvisabile nell'affidamento della gestione di denaro pubblico a soggetti privati che agiscono secondo strumenti negoziali di diritto privato e che tuttavia, proprio in ragione di detto rapporto di "funzionalizzazione", si inseriscono nelle attività istituzionali e procedimentali della P.A..

Ciò che viene ora in rilievo non è dunque il tipo di regole applicate o la distinzione tra atti privatistici e atti autoritativi di esercizio di funzione pubblica, ma il profilo "gestionale pubblico", la situazione cioè in cui versa chiunque partecipa funzionalmente ad una gestione di beni e risorse pubbliche per finalità pubbliche e che deve di conseguenza rispondere dei comportamenti illeciti che infliggano un danno ingiusto alla P.A. e quindi alla collettività tutta.

Sulla base di tali principi la nuova linea di discriminare tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile, individuata dalla sentenza in argomento nella distinzione tra danno arrecato direttamente al socio pubblico e danno arrecato al patrimonio societario, non soltanto compone il delicato problema della coesistenza tra due azioni risarcitorie (responsabilità sociale e

responsabilità amministrativa) , ma riconduce il potere d'azione del pubblico ministero e la cognizione del giudice contabile ai criteri fondamentali del danno subito dall'erario e dell'esistenza di un rapporto di servizio tra chi agisce ed il socio pubblico.

Al fine di porre in evidenza quale sia l'ampiezza delle vicende connesse all'uso di pubblico denaro delle quali è chiamato a conoscere il giudice contabile possono segnalarsi alcuni dati di particolare rilievo, rinviando per il resto ad altre parti di questa relazione.

Innanzitutto va ricordata l'importanza delle questioni di danno erariale connesse alla commissione di reati contro la P.A., anche se tale aspetto della giurisdizione contabile, fondandosi nella assoluta maggioranza dei casi sul preventivo accertamento del fatto e della responsabilità da parte del giudice penale, rimane limitata alla sola determinazione del danno patrimoniale e non patrimoniale da porre a carico del convenuto, con i problemi, relativamente a tale ultima figura di danno, posti dalla nuova normativa di cui all'art. 17, co. 30 ter d.l. n. 78/09 conv. nella l. n. 102/09 cui si è in precedenza accennato.

Il fenomeno, per quanto riguarda i reati di corruzione, concussione ed abuso di ufficio, continua a presentare carattere di gravità, dal momento che, pur con la difficoltà di confrontare e coordinare dati provenienti da fonti diverse (Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Ministero dell'Interno, Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza), deve comunque ritenersi che il numero delle denunce per fatti di corruzione e concussione accertati nel 2009 è fortemente aumentato rispetto al 2008

(fonte G.d.F.).

Per quanto concerne l'attività delle Procure regionali in tale materia può segnalarsi l'emissione di 92 atti di citazione, cui corrisponde un numero di gran lunga superiore di istruttorie avviate ed ancora in corso ovvero archiviate per difetto di elementi di rilevanza.

Collegata alla precedente è sicuramente la materia delle frodi comunitarie.

Al riguardo, gli elementi di interesse riguardano l'obbligo di attivazione di tutti gli strumenti nazionali, compresa quindi l'azione erariale, per la tutela delle risorse comunitarie, quale effetto della disposizione del Trattato di Lisbona sul principio di cooperazione tra Stati membri; il consolidamento dell'orientamento della Cassazione in tema di giurisdizione contabile sui beneficiari dei fondi, compresi società private e loro amministratori; l'estensione delle azioni delle Procure regionali ai cofinanziamenti nazionali; il sensibile incremento di sentenze e citazioni, il cui numero risulta, rispettivamente, di 61 per un importo di condanne pari ad oltre euro 24 milioni e di 147 per l'importo complessivo di oltre euro 136 milioni (nel 2008, rispettivamente 57 sentenze per euro 15 milioni e 92 citazioni per euro 67 milioni); la sistematica segnalazione delle frodi alla Procura generale da parte della G.d.F. per l'inoltro alle Procure regionali e l'avvio delle istruttorie; l'attività di coordinamento e raccordo tra Procura generale ed OLAF, G.d.F. e Comitato di lotta antifrode presso il Dip. Politiche comunitarie; il rilievo delle sentenze contabili che possono costituire titolo esecutivo anche ai fini della compensazione con altri

finanziamenti dovuti ai beneficiari.

In materia di sanità, oltre a fattispecie di danno per l'erario comuni ad altri enti ed amministrazioni, quali spese inutili, irregolari acquisti di beni e servizi, illegittimi inquadramenti di personale e conferimenti di incarichi e consulenze, si segnalano fenomeni particolari di mala gestione quali inefficienti e costosi programmi di screening anti-tumorale, di assistenza odontoiatrica rivelatasi inesistente (caso delle "dentiere gratuite"), di eccessive prescrizioni di farmaci ovvero di falsità delle stesse o di loro sostanziale inutilità, di sconcertanti interventi chirurgici non necessari.

Per quanto concerne il contenzioso pensionistico si è confermato il deciso decremento dell'arretrato che ha portato a livelli fisiologici il carico del contenzioso nella gran parte delle Sezioni regionali. Il totale dei giudizi pensionistici ancora pendenti alla fine del 2009 si è infatti ridotto rispetto a quelli pendenti a fine 2008 circa del 18% (52.355 rispetto ai 61.612), nonostante l'apertura nel 2009 di 11.670 nuovi giudizi, e soprattutto di oltre 300% rispetto ai giudizi pendenti al 31 dicembre 1999 (224.838), ultimo anno di piena applicazione del sistema preriforma.

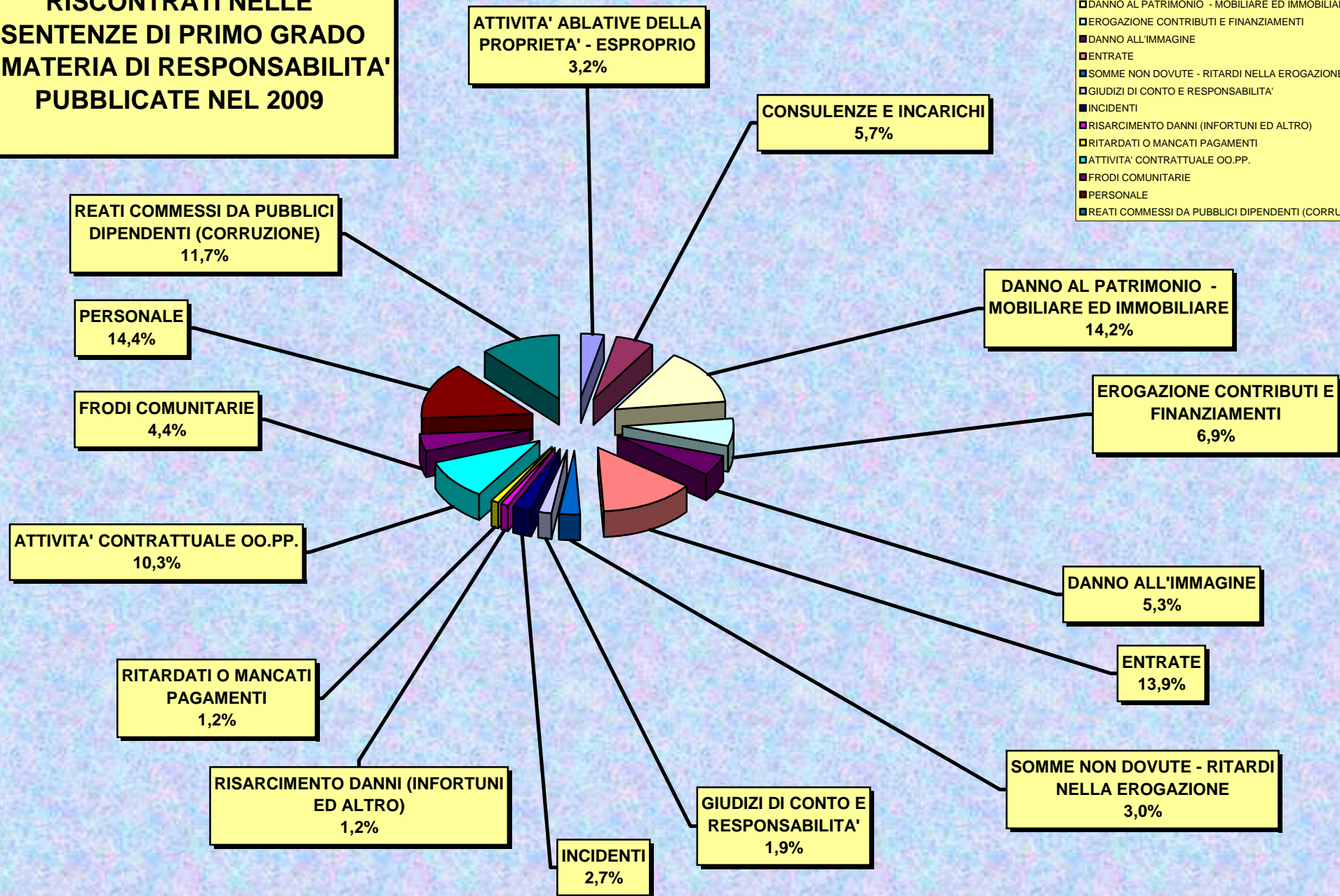
TIPOLOGIA DEGLI EVENTI DANNOSI
EMERSI DALLE MOTIVAZIONI DELLE
SENTENZE DI PRIMO GRADO
PUBBLICATE DALLE
SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
NEL 2009

Tipologia degli eventi dannosi emersi dalle
motivazioni delle sentenze di Primo Grado emesse dalle
Sezioni Giurisdizionali Regionali
IN MATERIA DI RESPONSABILITA'
nel periodo 1/1/2009-31/12/2009

TIPOLOGIA DANNI RISCONTRATI	NUMERO SENTENZE PER SINGOLA TIPOLOGIA	RAPPORTO PERCENTUALE TOTALE SENTENZE/SINGOLA TIPOLOGIA
ATTIVITA' ABLATIVE DELLA PROPRIETA' - ESPROPRIO	35	3,2
CONSULENZE E INCARICHI	62	5,7
DANNO AL PATRIMONIO - MOBILIARE ED IMMOBILIARE	152	14,2
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	74	6,9
DANNO ALL'IMMAGINE	57	5,3
ENTRATE	150	13,9
SOMME NON DOVUTE - RITARDI NELLA EROGAZIONE	32	3,0
GIUDIZI DI CONTO E RESPONSABILITA'	21	1,9
INCIDENTI	29	2,7
RISARCIMENTO DANNI (INFORTUNI ED ALTRO)	13	1,2
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	13	1,2
ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.	111	10,3
FRODI COMUNITARIE	48	4,4
PERSONALE	155	14,4
REATI COMMESSI DA PUBBLICI DIPENDENTI (CORRUZIONE)	126	11,7
totale generale sentenze esaminate	1077	100,0
sentenze di condanna	475	44,1

**TIPOLOGIA EVENTI DANNOSI
RISCONTRATI NELLE
SENTENZE DI PRIMO GRADO
IN MATERIA DI RESPONSABILITA'
PUBBLICATE NEL 2009**

- ATTIVITA' ABLATIVE DELLA PROPRIETA' - ESPROPRIO
- CONSULENZE E INCARICHI
- DANNO AL PATRIMONIO - MOBILIARE ED IMMOBILIARE
- EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI
- DANNO ALL'IMMAGINE
- ENTRATE
- SOMME NON DOVUTE - RITARDI NELLA EROGAZIONE
- GIUDIZI DI CONTO E RESPONSABILITA'
- INCIDENTI
- RISARCIMENTO DANNI (INFORTUNI ED ALTRO)
- RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI
- ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.
- FRODI COMUNITARIE
- PERSONALE
- REATI COMMESSI DA PUBBLICI DIPENDENTI (CORRUZIONE)



MASSIME DELLA CASSAZIONE CIVILE

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Operatività della norma anche nei confronti degli eletti in epoca anteriore alla legge o in caso di condanne per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge

(sentenza)

10. In tema di elezioni per le Regioni e gli enti locali, le disposizioni di cui ai commi quattro-bis e quattro-quinquies dell'*art. 1 della legge 18 gennaio 1992 n. 16* - secondo cui se alcuna delle condizioni previste dal precedente comma primo sopravviene dopo l'elezione e la nomina, essa comporta l'immediata sospensione o la decadenza dalla carica dell'eletto - pur non avendo carattere retroattivo, trovano applicazione, senza per questo infrangere il disposto dell'*art. 2* delle disposizioni sulla legge in generale, alle situazioni e ai rapporti esistenti alla data della loro entrata in vigore, anche in conseguenza di un fatto passato, purché dette situazioni e rapporti siano suscettibili di considerazione e di disciplina autonoma, prescindendo dal loro fatto generatore, come nel caso delle situazioni relative alle cariche pubbliche elettive, il cui regime e la cui disciplina assumono rilievo autonomo rispetto al fatto generatore così da essere modificabili dal legislatore pure in corso di rapporto. (Nel caso la C.S. ha confermato la decisione del giudice di merito che ha dichiarato decaduto dalla carica un consigliere comunale a seguito di condanna penale per concorso nel reato punito dall'*art. 476 cod. pen.*, benché all'epoca della sua elezione la condanna per il suddetto reato non costituisse causa in decadenza).

Sez. I, sent. n. 9087 del 27-08-1993, Mancini c. Comune di Letino (rv 483588).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Operatività della norma anche nei confronti degli eletti in epoca anteriore alla legge o in caso di condanne per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge

(sentenza)

7. La legge 18 gennaio 1992 n. 16, recante norme in materia di elezioni e nomine presso le Regioni e gli enti locali, nel sostituire i commi primo, secondo, terzo e quarto dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990 n. 55 e nel disporre, fra l'altro, che non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono, comunque, ricoprire le relative cariche elettive coloro che siano stati condannati per un delitto commesso con abuso di poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio, introduce non solo una nuova causa di ineleggibilità, ma altresì una corrispondente causa di decadenza dalla carica (dell'eletto nei cui confronti si verifichi la suddetta situazione ostativa), che opera anche nei confronti di quanti siano risultati eletti in epoca anteriore alla citata legge innovativa, senza che ciò implichi alcuna efficacia retroattiva della medesima, né sospetti di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 25 Cost.

Sez. I, sent. n. 7205 del 03-08-1994, Massimi c. Romani (rv 487630).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Patteggiamento

(sentenza)

13. In tema di contenzioso elettorale, agli effetti della *legge 18 gennaio 1992 n. 16* (che all'art. 1, lett. c), modificativo dell'art. 15 della *legge 19 marzo 1990 n. 55*, stabilisce che non possono ricoprire la carica di consigliere comunale coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva per delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione), la sentenza penale resa a seguito di patteggiamento (*art. 444 cod. proc. pen.* del 1988) è equiparata alla sentenza di condanna emessa all'esito di un processo celebrato con il rito ordinario. Tale affermazione non contrasta con l'art. 445 *cod. proc. pen.* nella parte in cui questo prevede che la sentenza resa a seguito di patteggiamento non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi, atteso che nel processo elettorale la sentenza penale viene assunta come fatto storico, non essendo il giudice civile chiamato ad accertare autonomamente la sussistenza del fatto-reato, la sua commissione da parte del candidato o del cittadino eletto, e l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, ma essendo tenuto unicamente a verificare se il candidato o l'eletto sia stato condannato per uno dei reati previsti dalla legge e se la condanna sia divenuta definitiva.

Sez. I, sent. n. 8489 del 18-10-1994, Grezzi c. Montano (rv 488131).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Operatività della norma anche nei confronti degli eletti in epoca anteriore alla legge o in caso di condanne per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge

(sentenza)

8. La nuova causa di ineleggibilità (e di decadenza) di cui agli artt. 1, lett. c), e 4-quinquies della *legge 19 marzo 1990 n. 55*, nel testo introdotto dall'*art. 1 della legge 18 gennaio 1992 n. 16*, è giustificata da un giudizio di "indegnità morale" a ricoprire le cariche elettive indicate dalla legge da parte di soggetti colpiti da alcune condanne penali irrevocabili (nella specie, trattavasi di condanna definitiva per il delitto previsto dall'*art. 479 cod. pen.*). Pertanto, essa si configura come un requisito negativo della capacità di assumere le cariche elettorali e sussiste anche in presenza di condanne per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge, atteso che, non avendo la suddetta causa di ineleggibilità natura sanzionatoria, sono inapplicabili l'*art. 25, comma secondo, Cost.* e l'*art. 1, comma primo, della legge 24 novembre 1981 n. 689*.

Sez. I, sent. n. 9263 del 08-11-1994, Scarfagna c. Amministrazione comunale di Farindola (rv 488434).

CONFORMI:

(1) Sez. I, sent. n. 10700 del 27/10/1993, Quota c. Veronese (rv 484090).

(2) Sez. I, sent. n. 10741 del 28/10/1993, Angelucci c. Pref. di Chieti (rv 484116).

(3) Sez. I, sent. n. 10744 del 28/10/1993, Pichler c. Commissione del Governo della Provincia di Bolzano (rv 484120).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Operatività della norma anche nei confronti degli eletti in epoca anteriore alla legge o in caso di condanne per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge

(sentenza)

9. La causa di decadenza di diritto dalle cariche elettive degli enti locali, prevista dagli artt. 15, comma primo, e 4-quinquies della *legge n. 55 del 1990*, come sostituito dall'*art. 1 della legge n. 16 del 1992*, nei confronti di coloro che riportino, tra l'altro, condanna definitiva per delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, rappresenta un requisito negativo della capacità di mantenere dette cariche ed è applicabile anche quando la condanna si riferisca a fatti anteriori all'entrata in vigore dell'*art. 1 della legge n. 16 del 1992*, senza che questa disposizione si ponga in contrasto con l'*art. 25, secondo comma, Cost.* - il quale, peraltro, si riferisce alle sole sanzioni penali -, trattandosi di un'ipotesi di immediata operatività di una legge, non di retroattività, in senso tecnico, della stessa.

Sez. I, sent. n. 9953 del 24-11-1994, Scarfagna c. Amministrazione provinciale di Pescara (rv 488794).



Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Patteggiamento

(sentenza)

14. In tema di contenzioso elettorale, l'applicazione della pena su richiesta delle parti (*artt. 444-448 cod. proc. pen.*) rientra nell'ipotesi prevista dall'*art. 15 della legge 19 marzo 1990 n. 55*, come modificata dall'*art. 1, comma 4-quinquies, della legge 18 gennaio 1992 n. 16* - il quale commina la decadenza di coloro che ricoprono una delle cariche ivi previste, all'atto del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per uno dei casi contemplati dalla lett. c) - atteso che il giudice accetta la richiesta delle parti di applicare la pena non soltanto quando non sussistono gli estremi per una sentenza di proscioglimento, ai sensi *dell'art. 129 cod. proc. pen.*, ma anche quando, in base alle risultanze di cui può disporre, traspare la colpevolezza del soggetto sottoposto a giudizio.

Sez. I, sent. n. 12511 del 05-12-1995, Cicchini c. Mariani (rv 494938).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Patteggiamento

(sentenza)

15. La sentenza con la quale il giudice, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., applica all'imputato la pena da lui richiesta e concordata con il P.M. (cosiddetto patteggiamento), ancorché non produttiva di taluni effetti tipici della sentenza di condanna (espressamente esclusi dal primo comma dell'art. 445 cod. proc. pen.) è tuttavia idonea a comportare la sospensione dalla carica del consigliere comunale a norma dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990 n. 55 (come modificato dalla legge 18 gennaio 1992 n. 16 e della legge 12 gennaio 1994 n. 30) quando porti applicazione di pena per uno dei reati ivi previsti, non rientrando detta sospensione nel novero delle pene accessorie.

Sez. I, sent. n. 3490 del 12-04-1996, *La Mantia c. Ministero dell'interno* (rv 496994).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Operatività della norma anche nei confronti degli eletti in epoca anteriore alla legge o in caso di condanne per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge

(sentenza)

11. La sentenza costituzionale n. 141 del 1996, affermando l'incostituzionalità dell'*art. 1 della legge n. 15 del 1992* nella parte in cui dispone l'ineleggibilità alle cariche elettive regionali per coloro che abbiano riportato condanna, ancorché non definitiva, per i delitti di cui *all'art. 416-bis cod. pen.*, non ha in alcun modo inciso sull'ulteriore previsione di cui *all'art. 1 della legge n. 15 del 1992* citato relativo alla decadenza di diritto dalla carica nel caso di sopravvenuta condanna definitiva comportante l'ineleggibilità alla carica medesima; pertanto, la condanna definitiva sopravveniente dopo l'elezione, comporta la rimozione immediata dalla carica in ragione dell'indegnità a ricoprirla, senza necessità di alcun procedimento di contestazione preventiva, essendo la difesa del soggetto posticipata per l'urgente tutela di interessi considerati superiori dalla legge, e senza la previa attivazione delle procedure relative alla sospensione dalla carica, riferendosi la sospensione all'ipotesi di condanna con sentenza non definitiva, ipotesi venuta meno in seguito alla citata sentenza n. 141 del 1996 della Corte Costituzionale.

Sez. I, sent. n. 1713 del 18-02-1998, Butera c. Assess. Regione Siciliana (rv 512744).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Operatività della norma anche nei confronti degli eletti in epoca anteriore alla legge o in caso di condanne per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge

(sentenza)

12. Le cause di decadenza di diritto dalle cariche elettive degli enti locali previste dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992, nei confronti di coloro i quali riportino, tra l'altro, condanna definitiva per delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio, sono applicabili anche quando la condanna sia anteriore o comunque si riferisca a fatti anteriori all'entrata in vigore della legge n. 16 del 1992.

Sez. I, sent. n. 7697 del 06-08-1998, Marchio c. Ministero dell'interno (rv 517787).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Patteggiamento

(sentenza)

16. L'art. 15 della legge 19 marzo 1990 n. 55, comma primo, lett. c), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992 n. 16, che prevede la ineleggibilità, tra l'altro, alla carica di Sindaco, e, correlativamente, la decadenza dalla stessa carica, per coloro che abbiano riportato condanna per un delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio, contiene una norma di chiusura, volta ad impedire l'esclusione dall'area della decadenza di comportamenti non specificamente previsti, ma ugualmente lesivi dell'interesse protetto, con la conseguenza che la ineleggibilità e la decadenza operano con riferimento ad ogni condotta che integri la componente materiale di una fattispecie criminosa autonoma (o una circostanza aggravante) estrinsecantesi nell'abuso dei poteri o nella violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione. Tali certamente sono entrambe le fattispecie criminali delineate dall'art. 328 cod. pen. (rifiuto ed omissione di atto d'ufficio), delle quali è elemento costitutivo il carattere indebito del rifiuto o della omissione, e cioè la qualificabilità degli stessi come inadempimento di obblighi discendenti da un funzione pubblica o da un pubblico servizio. Né rileva, ai fini della idoneità della condanna per detto rifiuto o detta omissione ad essere ricompresa nella previsione legislativa di ineleggibilità, e, correlativamente, di decadenza, la circostanza che essa sia stata emessa in sede di " patteggiamento " ex artt. 444 cod. proc. pen. e seguenti, anziché in esito a giudizio ordinario. Ed invero, la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, se non può essere posta dal giudice civile a fondamento di pronunce che postulino l'accertamento del fatto - reato e la responsabilità penale dell'imputato (vedi sentenza Corte Costituzionale n. 499 del 1995), né può spiegare effetti penali che siano subordinati a detto accertamento, in quanto priva dell'autorità propria del giudicato sostanziale nel processo civile ed amministrativo, è, però, del tutto equivalente alla condanna ordinaria, in mancanza di disposizione derogativa, rispetto a quegli effetti extrapenali che l'ordinamento automaticamente ricollega al fatto giuridico della condanna, indipendentemente dai presupposti e dalle modalità procedurali con cui sia stata adottata.

Sez. I, sent. n. 2065 del 10-03-1999, D'Amelio c. D'Amelio (rv 524006).



Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Decreto penale di condanna

(sentenza)

18. Non costituisce causa di ineleggibilità alla carica di Sindaco la pronuncia, a carico dell'eletto, di un decreto penale privo di efficacia esecutiva al momento dell'elezione per effetto della pendenza del giudizio di opposizione proposto (non dall'imputato eletto ma) dal coimputato. (Nell'affermare il principio di diritto che precede, la S.C. ha, peraltro, rilevato, nella specie, l'inesattezza della motivazione adottata dal giudice di merito che aveva escluso "tout court" l'efficacia del decreto penale, anche esecutivo, sotto il profilo dell'ineleggibilità del soggetto con esso definitivamente condannato). (Si veda Corte Costituzionale n. 141 del 1996).

Sez. I, sent. n. 5871 del 14-06-1999, Tuzi c. Margani (rv 527428).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Patteggiamento

(sentenza)

17. In tema di elettorato passivo, le condanne emanate a seguito di patteggiamento ex *art. 444 cod. proc. pen.* per i delitti di cui all'*art. 15, comma primo, lett. c), della legge n. 55 del 1990* devono ritenersi causa di ineleggibilità alla carica di Sindaco, consigliere comunale, ecc. soltanto se pronunciate in epoca successiva all'entrata in vigore della *legge n. 475 del 1999*, giusta disposto dell'*art. 1, commi secondo e terzo, della legge medesima*, a mente dei quali, se "la sentenza prevista dall'*art. 444 cod. proc. pen.* è equiparata a condanna" (comma secondo), tale disposizione si applica soltanto "alle sentenze previste dall'*art. 444 cod. proc. pen.* pronunciate successivamente all'entrata in vigore della presente legge" (comma terzo) (con evidente esclusione, pertanto, delle condanne pronunciate in epoca antecedente alla data di entrata in vigore della legge citata).

Sez. I, sent. n. 13356 del 07-10-2000, Ceccano c. Buffone (rv 543292).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Riabilitazione

(sentenza)

19. In tema di elettorato passivo, le cause di ineleggibilità di cui alla *legge n. 55 del 1990* non si applicano nei confronti dei soggetti condannati con sentenza penale passata in giudicato che abbiano ottenuto la riabilitazione, giusta il disposto dell'art.15, comma quarto-sexies, della *legge n. 55 del 1990*, a condizione che la pronuncia di riabilitazione sia intervenuta prima della presentazione della candidatura (nella specie, a consigliere comunale), attesa l'efficacia soltanto "ex nunc" di tale pronuncia, e senza che assuma, all'uopo, rilievo la data di presentazione della relativa domanda da parte dell'interessato.

Sez. I, sent. n. 1362 del 02-02-2002, Giardini c. Andreucci (rv 552037).

Legge 19 marzo 1990 n. 55, art. 15

Cassazione Civile

Riabilitazione

(sentenza)

20. In tema di elettorato passivo, le cause di ineleggibilità di cui alla *legge n. 55 del 1990* non si applicano nei confronti dei soggetti condannati con sentenza penale passata in giudicato che abbiano ottenuto la riabilitazione, giusta il disposto dell'art. 15, comma quarto-sexies della *legge n. 55 del 1990*, a condizione che la pronuncia di riabilitazione sia intervenuta prima della presentazione della candidatura (nella specie, a consigliere comunale), attesa l'efficacia soltanto "ex nunc" di tale pronuncia, e senza che assuma, all'uopo, rilievo la data di presentazione della relativa domanda da parte dell'interessato. Infatti, tale interpretazione della indicata disposizione, che comprime il diritto costituzionale di elettorato passivo, trova la sua giustificazione nel "venir meno di un requisito soggettivo essenziale per l'accesso alle cariche elettive o per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo", postulato dalla giurisprudenza Costituzionale (sentenze nn. 132 del 2001 e 25 del 2002) a salvaguardia del valore sostanziale della pari capacità elettorale dei cittadini (sentenze nn. 264 del 1996 e 280 del 1992), che mira ad eliminare quei vantaggi ottenuti scorrettamente da alcuni candidati con comportamenti "non virtuosi", sul piano dell'agire comune o nell'ambito delle pubbliche funzioni, per quanto successivamente non più censurati o censurabili, in ragione del buon comportamento tenuto dal suo autore.

Sez. I, sent. n. 7593 del 21-04-2004 (rv 572210).

CORTE COSTITUZIONALE

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **971/1988**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente SAJA - Redattore

Camera di Consiglio del **12/10/1988** Decisione del **12/10/1988**

Deposito del **14/10/1988** Pubblicazione in G. U. **19/10/1988**

Norme impugnate:

Massime: **11903**

Titoli:

Atti decisi:

N. 971

SENTENZA 12-14 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 236 delle norme della Regione siciliana di cui al d.l.p. 29 ottobre 1955, n. 6 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana) a) e art. 85 lett. a) d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Statuto degli impiegati civili dello Stato), promosso con ordinanza emessa l'8 novembre 1985 dal TAR per la Sicilia Sez. di Catania sul ricorso proposto da Iuvara Vincenzo contro Comune di Ispica, iscritta al n. 248 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Udito nella camera di consiglio del 12 ottobre 1988 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza dell'8 novembre 1985 pervenuta addì 18 maggio 1988 (R.O. n. 248/88) il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - Sezione di Catania - rimetteva a questa Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 236 in allegato al decreto legislativo presidenziale (della Regione siciliana) 29 ottobre 1955, n. 6 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana) e dell'art. 85 lett. a) d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Statuto degli impiegati civili dello Stato).

In punto di fatto, Iuvara Vincenzo, dipendente del Comune di Ispica, destituito "di diritto", in

forza delle precitate disposizioni, senza cioè procedimento disciplinare di sorta poiché già irrevocabilmente condannato in sede penale per il reato di peculato (art. 314 c.p.), aveva ricorso avverso il provvedimento deliberato dalla Giunta municipale.

2. - Il Collegio remittente sospetta di illegittimità costituzionale la normativa indicata che inciderebbe sul disposto dell'art. 3 Cost., per la irragionevolezza di una disciplina rigida, che contrasta col "principio generale di graduazione della sanzione alla gravità del fatto-reato". Risulterebbero incisi anche i successivi artt. 4 e 35, poiché il provvedimento produrrebbe senz'altro "l'effetto della perdita del lavoro", nonché, ancora, l'art. 97, impedendosi - si assume - "l'azione amministrativa adeguata".

Considerato in diritto

1.1 - L'art. 85 lett. a) del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Statuto degli impiegati civili dello Stato), direttamente applicabile ai dipendenti degli enti locali della Sicilia per effetto dell'art. 236 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana (d.l.p. 29 ottobre 1955, n. 6) dispone che l'impiegato incorre nella destituzione, escluso il procedimento disciplinare, a seguito di condanna per taluni delitti specificamente elencati, fra cui il peculato, così come dedotto in fattispecie.

1.2 - Il Collegio remittente dubita della legittimità costituzionale di tale normativa per la rigidità della massima sanzione espulsiva, senza cioè che attraverso il procedimento disciplinare sia possibile operare, nella misura della sanzione, alcuna graduazione riferita al caso concreto: in tal modo verrebbero a esser vulnerati, oltre la tutela del lavoro (artt. 4 e 35) e del buon andamento amministrativo (art. 97), i principi fondamentali di ragionevolezza chiaramente desumibili dall'art. 3 Cost.

2.1 - La questione è fondata.

La Corte ha già avuto modo di considerare, per identiche fattispecie, come l'ordinamento appaia vieppiù orientato, oggi, verso la esclusione di sanzioni rigide, avulse da un confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto ed ha osservato esser ciò largamente tendenziale - in adempimento del principio di eguaglianza - nell'area punitiva penale e con identica incidenza anche nel campo disciplinare amministrativo (sent. n. 270 del 1986).

La necessità di razionalizzare il sistema, in atto stemperato nell'indistinto poiché diverse e difformi in parte le corrispondenti norme contenute nei vari ordinamenti per i pubblici dipendenti, rivelava, tuttavia, che i rimedi esaustivi andavano assunti dal Parlamento, dovendosi operare scelte globali a fini di omogeneizzazione, in punto, dell'intero comparto pubblico.

2.2 - Nuovamente investita della questione la Corte deve tener conto che, in conformità alle premesse affermazioni, un recente disegno di legge, volto a modificare talune norme del codice penale in materia di circostanze attenuanti e di sospensione condizionale della pena, contiene disposizioni in ordine all'oggetto dell'odierna fattispecie, diretta a rendere inoperante, infatti, la destituzione di diritto limitatamente ai casi di sospensione condizionale. Non rileva qui esame di sorta sui limiti subiettivi cui il legislatore intenderebbe circoscrivere - ma comunque mantenere - la menzionata sanzione rigida; va favorevolmente considerato, tuttavia, che si intende comunque perseguire, nella sede legislativa, la riferibilità univoca a tutti i pubblici dipendenti.

Sicché appare di certo tendenzialmente concretato quell'intento di adeguamento delle scelte ai criteri di omogeneizzazione emergenti dalla legge-quadro sul pubblico impiego (29 marzo 1983, n. 93) che operato da un ramo del Parlamento (il disegno ha ottenuto il voto della Camera e trovasi ora presso il Senato: doc. n. 1239) consente ora alla Corte - che ne aveva chiaramente avvertita la pressante esigenza - di dispiegare, senz'ulteriori remore, la propria verifica.

3. - L'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la misura massima destitutiva, importa - adunque - che le valutazioni relative siano ricondotte, ognora, alla naturale sede di

valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale ex art. 3 Cost.

Assorbita ogni altra questione, va dichiarata pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 lett. a) d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e dell'art. 236 delle norme per gli enti locali nella Regione siciliana di cui al d.l.p. 29 ottobre 1955 n. 6, nella parte in cui in luogo del mero provvedimento di destituzione di diritto non prevedono l'esperimento del procedimento disciplinare.

In conseguenza di quanto sin qui considerato e in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87 va dichiarata, negli stessi termini, l'illegittimità costituzionale dell'art. 247 r.d. 3 marzo 1934, n. 383, nel testo sostituito con legge 27 giugno 1942, n. 851; dell'art. 66 lett. a) d.P.R. 15 dicembre 1969, n. 1229; dell'art. 1, secondo comma, della legge 13 maggio 1975, n. 157 (in relazione all'art. 85, lett. a), d.P.R. n. 3 del 1957); dell'art. 57 lett. a) d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761; dell'art. 8 lett. a) d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, tutti specificati in dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 lett. a) d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Statuto degli impiegati civili dello Stato) e dell'art. 236 delle norme della regione siciliana di cui al d.l.p. 29 ottobre 1955, n. 6 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana), nella parte in cui non prevedono, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare;

Dichiara, in applicazione dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, e negli stessi termini di cui al precedente punto, l'illegittimità costituzionale degli articoli:

247 r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (T.u. legge comunale e provinciale), nel testo sostituito con legge 27 giugno 1942, n. 851;

66 lett. a) d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229 (Ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari);

1, comma secondo, l. 13 maggio 1975, n. 157 (estensione delle norme dello Statuto degli impiegati civili dello Stato agli operai dello Stato);

57 lett. a) d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali);

8 lett. a) d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti).

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BORZELLINO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 ottobre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **407/1992**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente CORASANITI - Redattore

Udienza Pubblica del **16/06/1992** Decisione del **21/10/1992**

Deposito del **29/10/1992** Pubblicazione in G. U. **04/11/1992**

Norme impugnate:

Massime: **18907 18908 18909 18910**

Titoli:

Atti decisi:

N. 407

SENTENZA 21-29 OTTOBRE 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 21 febbraio 1992, depositato in cancelleria il 2 marzo successivo ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 1992;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 giugno 1992 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'avv. dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso notificato il 21 febbraio 1992, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), nella parte in cui sostituisce il terzo comma dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, ed introduce i nuovi commi 4-bis, 4-ter, 4-septies e 4-octies del medesimo art. 15; ciò in riferimento agli artt. 8, n. 1, 49 - nella parte in cui

richiama l'art. 33 -, 51 - nella parte in cui richiama l'art. 38 - e 54 dello Statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché all'art. 3 della Costituzione.

Premette la ricorrente che la norma impugnata ha dettato un'ampia disciplina riguardante la eleggibilità e la permanenza in carica di amministratori e dipendenti delle regioni e degli enti locali, nonché dei titolari di incarichi per cui l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi regionali, provinciali e comunali, in relazione a condanne penali o alla sottoposizione a procedimenti penali o a misure di prevenzione.

Dopo un'ampia disamina delle nuove disposizioni, la ricorrente osserva che, a parte il caso della sentenza definitiva di condanna, si tratta di ipotesi di "incandidabilità" o di sospensione dalla carica collegate alla pendenza di un procedimento penale o per l'applicazione di misure di prevenzione, ipotesi graduate in relazione ai diversi possibili stadi del procedimento (rinvio a giudizio, condanna in primo grado, condanna confermata in appello), con evidente incidenza nella materia del principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza dell'imputato "sino alla condanna definitiva" (art. 27, secondo comma, della Costituzione).

Stante questo principio, le limitazioni al diritto di elettorato passivo, e al diritto a ricoprire le cariche elettive, sancite dalle norme in questione, non possono in alcun modo configurarsi come effetti sanzionatori "anticipati" della condanna. Non resta allora, prosegue la Provincia, che configurare tali effetti come misure cautelari intese ad evitare il pregiudizio che potrebbe derivare al pubblico interesse e al "buon nome" delle istituzioni dalla elezione o dalla permanenza nell'esercizio della funzione elettiva di chi sia colpito dalle condanne o dalle misure in questione.

Orbene, se tali sono - e non possono essere altre - la portata e la ratio delle disposizioni in esame, i commi 4- bis e 4- ter del nuovo art. 15, che prevedono e disciplinano la sospensione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dei presidenti delle giunte regionali e provinciali, degli assessori e dei consiglieri regionali e provinciali (con norme che appaiono applicabili alle cariche elettive della Provincia autonoma di Trento, in cui, come è noto, le cariche di consigliere regionale e provinciale coincidono nelle stesse persone), si configurano non già come disciplina dell'elettorato passivo con riguardo alle cariche regionali e provinciali considerate, ma come disciplina di una forma di controllo sugli organi, che dà luogo all'adozione di misure cautelari comportanti sospensione dalle cariche medesime.

Come tali, però, dette disposizioni sono illegittime per violazione dell'autonomia costituzionale della Provincia autonoma, garantita dallo Statuto speciale, in quanto configurano una forma nuova di controllo sugli organi, non prevista e non consentita né dalla Costituzione né dallo Statuto. Quest'ultimo, infatti, prevede come unico strumento di intervento statale sugli organi provinciali lo scioglimento del Consiglio quando questo compia atti contrari alla Costituzione e gravi violazioni di legge, o non sostituisca la giunta o il suo Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni (art. 33, primo comma, richiamato dall'art. 49, primo comma); e come unica causa di rimozione dalle cariche di Presidente della giunta o di assessore la revoca ad opera dello stesso Consiglio (artt. 38 e 33, primo comma, richiamati rispettivamente dall'art. 51 e dall'art. 49, primo comma).

La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che la "natura costituzionale" conferita all'autonomia regionale, risultante dal "disegno tracciato dal titolo V della parte II della Costituzione, derogabile, ma solo in termini più favorevoli, per le autonomie speciali", comporta "come prima conseguenza, che il complesso sistema delle relazioni tra Stato e Regioni debba trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione, cui spetta il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti ed i suoi confini"; e come ulteriore conseguenza che "ad ogni potere di intervento dello Stato, suscettibile di incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto - così come accade con le forme puntuali del controllo - la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale" (sent. n. 229 del 1990, recte del 1989).

Tali affermazioni si trovano nel contesto di una sentenza relativa ad una forma di intervento o di controllo sugli atti delle regioni e delle province autonome, ma il discorso vale allo stesso modo

con riguardo a forme di controllo sugli organi come quella di cui è giudizio, posto che la stessa sentenza non ha mancato di precisare che la disciplina "espressa in tema di controlli negli artt. 126 e 127 della Costituzione", come quella relativa al controllo di legittimità sugli atti amministrativi posta dall'art. 125 della Costituzione, "viene a presentarsi come tassativa e insuscettibile di estensione da parte del legislatore ordinario, in quanto posta a garanzia di una autonomia compiutamente definita in sede costituzionale".

In subordine, prosegue la ricorrente, la disposizione del comma 4-ter è censurabile in quanto attribuisce la competenza ad adottare il provvedimento di sospensione ad un organo diverso da quello cui lo statuto demanda l'unico potere statale di controllo sugli organi provinciali, vale a dire il Presidente della Repubblica, e prevede un procedimento diverso da quello previsto dallo statuto per lo scioglimento. In particolare, la partecipazione al procedimento del Ministro per le riforme istituzionali non può evidentemente sostituire, ai fini di garanzia per la Provincia, il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Le disposizioni in questione appaiono illegittime altresì per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto, nel disporre la sospensione e la decadenza nei soli riguardi degli amministratori regionali, provinciali e comunali (nonché di altri enti locali) realizzano un trattamento irragionevolmente differenziato di tali amministratori nei confronti dei titolari di analoghe cariche elettive statali, come quelle di membro del Parlamento e del Governo.

Non sussistono infatti ragioni simili a quelle che hanno condotto questa Corte, nella sentenza n. 310 del 1991, a giustificare l'eccezione alla regola generale introdotta con la norma che sancisce l'ineleggibilità alla sola carica di Sindaco dei condannati (peraltro definitivamente) a certi reati o a certe pene (art. 6, ultimo capoverso, d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570).

Infatti, da un lato le norme qui in discussione estendono il regime di sospensione a tutti i titolari di cariche elettive regionali e locali, compresi i semplici consiglieri; dall'altro lato, lasciano invece esenti da tale disciplina i titolari delle più importanti cariche elettive statali, come i membri del Parlamento, le cui funzioni non sono certo meno delicate di quelle dei consiglieri provinciali, ed i membri del Governo, le cui funzioni a loro volta non sono certo meno delicate di quelle del presidente o di un componente della giunta provinciale.

Tale violazione del principio di eguaglianza ridonda nella specie in lesione dell'autonomia e della posizione costituzionale della Provincia autonoma.

1.2. - Il nuovo terzo comma dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 stabilisce che le disposizioni del primo comma si applicano a "qualsiasi altro incarico" con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza, fra l'altro, del consiglio regionale o provinciale, della giunta regionale o provinciale, dei loro presidenti o di assessori regionali o provinciali.

Anche a tali incarichi appaiono applicabili i commi successivi dell'art. 15, salvo il comma 4-quinquies, il quale, stabilendo la decadenza di diritto dalle "cariche indicate al comma 1" nel caso di definitività della condanna o del provvedimento che applica la misura di prevenzione, e omettendo invece qualsiasi richiamo al comma terzo, sembrerebbe riferirsi solo alle cariche elettive elencate nel primo comma dell'articolo.

Le disposizioni in questione, osserva la ricorrente, sancendo una causa di ineleggibilità o di non nominabilità, e demandando al prefetto la competenza a disporre la sospensione nel caso di sopravvenienza di una delle condizioni previste, con riferimento a tutti gli incarichi per i quali l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi provinciali, e quindi a tutti gli incarichi negli enti dipendenti o vigilati dalla Provincia, nonché negli altri organismi nei quali essa partecipa eleggendo o nominando taluno dei titolari di cariche di ogni natura, violano la competenza provinciale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici provinciali (art. 8, n. 1, Statuto speciale). Violano altresì le competenze attribuite alla Provincia per la nomina di organi o per il controllo sugli organi di altri enti: in particolare, quelle spettanti ai sensi dell'art. 54, primo comma, n. 5, Statuto speciale, che demanda alla giunta provinciale la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, "compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in

base alla legge", nonché la nomina di commissari.

Infatti tali competenze, in particolare quella di cui all'art. 8, n. 1 dello Statuto (da ritenersi comunque comprensiva anche della materia concernente gli enti dipendenti dalla Provincia), comportano da un lato che solo la Provincia possa disciplinare i requisiti per la nomina o l'elezione, le cause di ineleggibilità, di decadenza e di sospensione relative agli uffici e organi indicati; dall'altro lato che solo gli organi provinciali (talora espressamente designati dallo Statuto) siano competenti ad adottare provvedimenti come la sospensione di cui è parola nei commi 4- bis e 4- ter.

Anche per quanto riguarda tali incarichi, e per le stesse ragioni sopra illustrate, sussiste altresì la violazione del principio costituzionale di eguaglianza - ridondante in violazione dell'autonomia e della posizione costituzionale della Provincia - che discende dall'aver previsto la sospensione esclusivamente per i titolari degli incarichi per i quali l'elezione o la nomina sia di competenza degli organi provinciali, e non per i titolari di analoghi incarichi per i quali l'elezione o la nomina sia di competenza di organi statali, compresi il Governo e il Parlamento.

1.3. - Il nuovo comma 4-septies dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 dispone che, qualora ricorra una delle condizioni di cui al primo comma nei confronti del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, "compresi gli enti ivi indicati" - fra i quali la Provincia e le unità sanitarie locali, i cui dipendenti sono soggetti a disciplina provinciale - "si fa luogo alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti".

Il seguito del comma stabilisce che "per il personale appartenente alle regioni" (ma è disposto che probabilmente deve ritenersi esteso alle Province autonome di Trento e Bolzano) la sospensione è adottata dal presidente della giunta regionale, "fatta salva la competenza, nella regione Trentino-Alto Adige, dei presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

Il comma 4-octies a sua volta stabilisce che al personale dipendente di cui al comma 4-septies si applicano altresì le disposizioni dei commi 4-quinquies (decadenza di diritto con la definitività della condanna o del provvedimento che applica la misura di prevenzione) e 4-sexies (esclusione dei casi in cui sia stata concessa la riabilitazione).

Ad avviso della ricorrente, per i dipendenti della Provincia e degli enti comunque soggetti alla disciplina provinciale, stabilire i requisiti di accesso all'impiego e le cause di decadenza e di sospensione spetta esclusivamente al legislatore provinciale: è pertanto illegittimo il comma 4-septies in quanto disciplina materie riservate alla competenza provinciale.

Il medesimo comma 4-septies si riferisce al "personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, compresi gli enti ivi indicati", e quindi sembrerebbe letteralmente dettare una disciplina estesa anche ai dipendenti delle amministrazioni statali e degli enti dipendenti dallo Stato.

Tuttavia il fatto che il comma taccia del tutto circa la competenza e le procedure per disporre la sospensione di tali dipendenti, mentre la specifica per quanto riguarda gli enti locali e le regioni; il fatto che nell'ultima parte del comma si preveda la comunicazione dei provvedimenti, da parte della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero, ai soli "responsabili delle amministrazioni o enti locali indicati al comma 1" (escluse quindi le amministrazioni statali); nonché infine il riferimento del titolo della legge alle sole "elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali", fanno ritenere che in realtà, anche per quanto riguarda i dipendenti, la disciplina introdotta sia limitata a quelli delle amministrazioni regionali e locali.

Ma in tal modo si evidenzia anche a questo riguardo, conclude la ricorrente, una violazione dell'art. 3 della Costituzione, che ridonda a sua volta in lesione dell'autonomia e della posizione costituzionale della Provincia, in quanto non risulta in alcun modo giustificato il diverso e deteriore trattamento riservato dal legislatore statale ai dipendenti della Provincia e degli enti locali rispetto ai dipendenti delle amministrazioni statali, senza che sussistano ragionevoli motivi connessi alle funzioni rispettivamente esplicate.

2.1. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, deducendo la inammissibilità e l'infondatezza del ricorso e rinviando ad una successiva memoria l'illustrazione dei motivi addotti a sostegno di tali conclusioni.

2.2. - Con memoria depositata nei termini, l'Avvocatura Generale dello Stato ha ribadito le

proprie conclusioni di inammissibilità e di infondatezza del ricorso.

La difesa del governo richiama, innanzitutto, talune circostanze relative al contesto in cui la disciplina impugnata è stata proposta al Parlamento e da questo approvata. Tra queste, rileva l'Avvocatura, va ricordata la drammatica realtà dell'allargamento della sfera di influenza territoriale della delinquenza organizzata, che dalle tradizionali regioni di origine si è andata estendendo ormai a tutto il territorio nazionale. Si tratta di una situazione non ulteriormente sostenibile che mina alle radici ogni possibilità di crescita della comunità nazionale e forse anche la sua stessa sopravvivenza.

In questo quadro si inserisce la legislazione cosiddetta antimafia, che trae origini nella legge 10 febbraio 1962, n. 57, e poi via via nelle leggi 31 maggio 1965, n. 575; 26 luglio 1975, n. 354 e 13 settembre 1982, n. 646: con una complessa serie di norme, man mano migliorate ed affinate dall'esperienza operativa, ed in relazione alle nuove emergenze che si andavano manifestando nel tempo, si è tentato di arginare il fenomeno mafioso, cercando di costruire una rete di protezione contro le infiltrazioni della delinquenza organizzata nell'esercizio di attività economiche e nell'amministrazione della cosa pubblica, assicurandone nel contempo la trasparenza ed il buon andamento.

Negli ultimi anni alla legge 19 marzo 1990, n. 55 (recante "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre forme gravi di manifestazioni di pericolosità sociale") si è aggiunta la legge 12 luglio 1991, n. 203, che ha convertito il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa; dopo pochi giorni, è seguita la legge 22 luglio 1991, n. 221, che ha convertito il decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, recante misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, ed infine la legge 18 gennaio 1992, n. 16, che, pur recando l'anodino titolo di "norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali", all'art. 1 ha innovato profondamente le disposizioni dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 relative alle elezioni amministrative, nella prospettiva di una lotta sempre più incisiva alla delinquenza organizzata.

Tutta la suddetta normativa, quindi, va ricollegata a quel concetto di ordine pubblico risultante dalla legislazione che si è susseguita dagli anni '80 in poi, la cui portata, prima strettamente collegata ai criteri della sicurezza e della quiete pubblica, è stata ampliata e valorizzata sotto il profilo materiale ed empirico come salvaguardia delle condizioni generali della tranquillità pubblica e della impermeabilità del consorzio civile di fronte a qualsiasi forma di aggressione criminosa.

La normativa più recente avrebbe, quindi, carattere essenzialmente preventivo, mirando ad eliminare le situazioni in cui - a prescindere da ogni accertamento circa il grado di responsabilità individuale dei componenti del consesso - il governo locale viene assoggettato ad anomale interferenze, che ne alterano la capacità di conformare la propria azione ai canoni fondamentali della legalità.

In conclusione, ritiene l'Avvocatura che tutta la normativa antimafia, ivi compresa quella impugnata, sia preordinata alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica. Sarebbe quindi vano dolersi di una invasione delle competenze provinciali.

Posto che tutta la legislazione contro la delinquenza organizzata mira a fronteggiare un fenomeno gravissimo che mina alle radici la stessa sopravvivenza della comunità nazionale, ne deriva che il fine primario di tutte le norme, ivi compresa quella oggi in esame, appartiene alla competenza dello Stato, anche se sotto qualche profilo secondario può incidere su materie di competenza provinciale.

Quello che conta, però, è il fine primario, e cioè la lotta alla delinquenza organizzata per la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Il che è sufficiente a giustificare ed a legittimare l'intervento legislativo dello Stato, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentt. nn. 138 del 1972, 243 del 1987, 1044 del 1988, 459 del 1989 e 36 del 1992).

2.3. - Quanto alle singole norme impugnate, l'Avvocatura espone quanto segue.

La sospensione immediata e la decadenza di diritto, di cui ai commi 4- bis e 4-quinquies, sono la conseguenza automatica e necessaria del verificarsi dei presupposti indicati nei commi stessi. I provvedimenti di cui al comma 4- ter non avrebbero pertanto natura ed effetti costitutivi, ma solo ricognitivi di una situazione già in atto. Se il concetto di immediatezza - usato dal comma 4- bis - ha un significato, questo non può che essere quello di necessità e di automaticità: una sospensione che per produrre effetti deve prima essere disposta e magari valutata non è immediata. Se si vuol dare, pertanto, un senso ai commi 4- bis e seguenti, non rimarrebbe che riconoscere ad essi natura di disciplina dell'elettorato passivo (con previsione di ipotesi di ineleggibilità, di sospensione cautelare automatica o di decadenza) ma non certamente di nuove forme di controllo sugli organi; non sarebbe, pertanto, invocabile la salvaguardia dell'autonomia speciale che definisce fattispecie tassative di controllo sugli organi.

In ordine, poi, alla denunciata violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'Avvocatura rileva che il ricorso ex art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 è previsto ad esclusiva tutela dell'autonomia regionale: solo la ritenuta violazione dei limiti posti a tutela di questa autonomia può esser fatta valere, in sede di impugnazione in via diretta, dalle regioni, che possono impugnare la legge della Repubblica solo se ed in quanto invada la sfera di competenza loro garantita dalla Costituzione. Inoltre, nel caso specifico, non sarebbe neanche ravvisabile un qualsiasi riflesso ancorché indiretto sull'autonomia e competenza regionali della pretesa violazione dell'art. 3 della Costituzione da parte della legge n. 16/92.

In ogni caso, a prescindere dall'inammissibilità della questione, essa risulterebbe palesemente infondata.

Il principio della parità di trattamento rispetto alle cariche elettive del Parlamento e del Governo sarebbe malamente invocato essendo evidente, da un lato, il differente livello dell'autonomia parlamentare, e, d'altro lato, la valutazione di opportunità politica, esercitata dal legislatore in riferimento alle esperienze pregresse, maturate in sede regionale-locale, in ordine alla necessità di garantire il sistema amministrativo locale dalle infiltrazioni della delinquenza organizzata e comunque dalla occupazione delle relative cariche da parte di personaggi penalmente compromessi.

Quanto alla denunciata violazione dell'autonomia provinciale ad opera del comma terzo dell'art. 15, laddove è previsto che le disposizioni del comma primo si applicano "a qualsiasi altro incarico" con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza, fra l'altro, del Consiglio regionale o provinciale ecc., l'Avvocatura richiama, nel senso dell'infondatezza della questione, le considerazioni sopra svolte.

Quanto, infine, alle ulteriori censure dedotte dalla ricorrente in merito ai commi 4-septies e 4-octies, l'Avvocatura dello Stato ribadisce che l'art. 15, come modificato dalla legge n. 16/92, persegue, così come nel suo complesso la legislazione antimafia, obiettivi di competenza dello Stato; che in sede di impugnazione diretta di legge statale, le Regioni possono denunciare esclusivamente la violazione delle proprie sfere di competenza assegnate dalla Costituzione o da leggi costituzionali; che, infine, la legge disciplina compiutamente i presupposti della sospensione e della decadenza graduandoli in relazione alla gravità delle condanne ed alla natura dei reati. La legge mira a combattere, prevenendo e poi reprimendo, la delinquenza organizzata: è una lotta il cui fine ultimo è la tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, della sopravvivenza stessa della comunità nazionale, con la ovvia conseguenza che, nel condurre questa lotta a tutela dei principi fondamentali della Costituzione, l'interesse del singolo può e deve cedere il passo a quello della intera collettività.

Considerato in diritto

1. - L'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le

regioni e gli enti locali) ha integralmente sostituito i primi quattro commi dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), aggiungendovi altresì i commi da 4- bis a 4-octies.

La Provincia autonoma di Trento solleva questione di legittimità costituzionale - in riferimento a varie disposizioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché all'art. 3 della Costituzione - dei nuovi commi 3, 4- bis , 4- ter , 4-septies e 4-octies del citato art. 15 della legge n. 55 del 1990, come appunto introdotti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992.

2. - La nuova normativa, modificando in senso rigoroso le previsioni contenute in quella previgente, detta un'ampia disciplina in tema di eleggibilità e, in genere, di capacità di assumere e mantenere cariche od uffici di varia natura nelle regioni, nelle province, nei comuni ed in altri enti ed organismi di autonomia locale.

In particolare, viene introdotta (comma 1) la regola della "non candidabilità" alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali per coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per determinati reati (associazione di tipo mafioso o finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, altri delitti concernenti dette sostanze, ovvero in materia di armi, alcuni delitti commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione); per altri delitti è richiesta la condanna con sentenza definitiva o, quanto meno, confermata in appello; per i delitti più gravi (in materia di mafia, stupefacenti, armi) è, d'altro canto, sufficiente che per i soggetti interessati sia stato disposto il giudizio o che essi siano stati presentati ovvero citati a comparire in udienza per il giudizio; gli stessi effetti, infine, conseguono all'applicazione, anche non definitiva, di una misura di prevenzione in relazione all'appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso. Le medesime situazioni comportano che i soggetti in esame "non possono comunque ricoprire" una serie di cariche elettive, anche di secondo grado, e di altri incarichi la cui nomina è di competenza regionale o locale.

È poi, in sintesi, stabilito, per quanto qui più specificamente interessa, che le disposizioni del primo comma si applicano "a qualsiasi altro incarico" in riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza dei consigli o delle giunte regionali o locali o dei loro presidenti, sindaci o assessori (comma 3); che l'eventuale elezione o nomina di chi si trovi nelle condizioni sopra indicate è nulla, con l'obbligo della revoca (comma 4); che, qualora dette condizioni sopravvengano dopo l'elezione o la nomina, ciò comporta "l'immediata sospensione dalle cariche", adottata con procedure diverse a seconda dei casi (commi 4- bis e 4- ter); che, da un lato, la sospensione cessa nel caso in cui venga emessa sentenza favorevole all'interessato, anche se non passata in giudicato, mentre, dall'altro, il passaggio in giudicato della sentenza di condanna (o la definitività del provvedimento applicativo della misura di prevenzione) determina la decadenza di diritto dalla carica (commi 4-quater e 4-quinquies); che la disciplina in esame non si applica se viene concessa la riabilitazione (comma 4-sexies); che, infine, qualora una delle condizioni di cui al primo comma si verifichi nei confronti del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, "si fa luogo alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti" (con procedure diverse a seconda dei casi), con successiva decadenza di diritto a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna (commi 4-septies e 4-octies).

3.1. - Seguendo l'ordine delle censure come prospettate nel ricorso, occorre in primo luogo esaminare la questione di legittimità costituzionale dei citati commi 4- bis e 4- ter del nuovo testo dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, i quali, come già accennato, prevedono il primo l'immediata sospensione dalla carica qualora alcuna delle condizioni di cui al primo comma sopravvenga dopo l'elezione o la nomina, e il secondo che la sospensione dei presidenti delle giunte regionali, degli assessori e dei consiglieri regionali "è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, previa deliberazione del Consiglio dei ministri", mentre negli altri casi la sospensione "è adottata dal prefetto, al quale i provvedimenti dell'autorità giudiziaria sono comunicati a cura della cancelleria del Tribunale o della segreteria del pubblico ministero".

Ad avviso della ricorrente, dette norme, nella parte in cui prevedono la sospensione dei presidenti delle giunte regionali e provinciali e degli assessori e dei consiglieri regionali e provinciali, configurano una nuova forma di controllo sugli organi provinciali, non prevista e non consentita dallo Statuto speciale di autonomia, i cui artt. 49 e 51, nel richiamare rispettivamente gli artt. 33 e 38, prevedono come unico strumento di intervento statale sugli organi provinciali lo scioglimento del Consiglio quando questo compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o non sostituisca la giunta o il suo Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni, e come unica causa di rimozione dalle cariche di Presidente della giunta o di assessore la revoca ad opera dello stesso Consiglio.

La questione non è fondata.

Come esattamente osserva l'Avvocatura dello Stato, deve ritenersi inesatta la premessa su cui la ricorrente fonda le proprie censure, cioè che la disciplina in esame attenga alla materia del controllo sugli organi.

Va in primo luogo osservato, invero, che le ipotesi di "non candidabilità" alle elezioni previste dal primo comma non costituiscono altro che nuove cause di ineleggibilità che il legislatore ha ritenuto di configurare in relazione al fatto di aver subito condanne (o misure di prevenzione) per determinati delitti di particolare gravità. Ciò è confermato dal rilievo, da un lato, che, ai sensi del quarto comma, l'elezione di coloro che versano nelle indicate condizioni "è nulla" e, dall'altro, che la sopravvenienza del fatto dà luogo a conseguenze automatiche e necessarie, quali vanno considerate sia la "decadenza di diritto" (a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna) di cui al comma 4-quinquies, sia l'istituto - che forma oggetto specifico di censura - della "immediata sospensione" dalla carica: questa, infatti, ancorché adottata con procedure complesse, non può avere altra natura che quella di atto meramente dichiarativo e ricognitivo della situazione determinatasi, privo di qualsiasi elemento di carattere valutativo e discrezionale.

In ogni caso, e ciò vale anche in ordine alle cosiddette cariche elettive di secondo grado (assessori e presidenti delle giunte), è fuori luogo invocare le norme statutarie in tema di controllo sugli organi, in quanto l'impugnato istituto della sospensione dalla carica non può farsi rientrare in tale categoria giuridica, sia per le caratteristiche di automaticità sopra evidenziate, sia per la sua natura di provvedimento cautelare disposto a carico di singole persone, che non comporta alcuna valutazione sull'attività istituzionale dell'organo.

3.2. - Parimenti non fondata è la questione - che la ricorrente propone in via subordinata in riferimento alle medesime norme statutarie sopra richiamate - relativa al solo comma 4-ter, nella parte in cui attribuisce la competenza ad adottare il provvedimento di sospensione ad un organo diverso da quello (Presidente della Repubblica) cui lo statuto demanda l'unico potere statale di controllo sugli organi provinciali, e prevede altresì un procedimento diverso da quello stabilito dallo statuto per lo scioglimento, in particolare sopprimendo il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Appare evidente come le considerazioni sopra svolte in ordine alla non riconducibilità della normativa censurata al tema del controllo sugli organi valgano anche in questo caso ad escludere qualsivoglia violazione delle norme statutarie in materia.

3.3. - I medesimi commi 4-bis e 4-ter sono altresì censurati in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto, nel prevedere la sospensione nei soli confronti dei consiglieri ed assessori regionali e provinciali e non anche dei titolari di analoghe cariche statali, quali i membri del Parlamento e del Governo, realizzerebbero un irragionevole trattamento differenziato a favore di questi ultimi.

L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione, sostenendo che la dedotta violazione del principio di eguaglianza non avrebbe alcuna influenza - neanche indiretta - sulla sfera di autonomia garantita alla ricorrente. Ma l'eccezione deve essere respinta, in quanto nel caso in esame non può negarsi, contrariamente a quanto ritiene l'Avvocatura, che la dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione, così come prospettata, sia intimamente connessa con la presunta lesione delle invocate competenze provinciali e si rifletta, pertanto, anche su queste ultime (cfr., da

ult., sentt. nn. 343 del 1991 e 393 del 1992).

Nel merito la questione non è fondata.

Invero, non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati: ne consegue che, anche a prescindere dalle finalità e dalle motivazioni che hanno ispirato la normativa in esame e che saranno appresso illustrate, certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali.

4.1. - La Provincia di Trento impugna, poi, il nuovo testo del comma 3 dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, il quale estende le disposizioni previste dal primo comma "a qualsiasi altro incarico" con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza, fra l'altro, del consiglio regionale o provinciale, della giunta regionale o provinciale, o dei loro presidenti o assessori. Ad avviso della ricorrente, detta norma, unitamente alle successive (e in special modo a quella - comma 4- ter - che attribuisce al prefetto la competenza ad adottare la sospensione dei titolari degli incarichi in esame), viola da un lato la competenza provinciale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici provinciali (art. 8, n. 1, dello Statuto speciale), e dall'altro le competenze attribuite alla giunta provinciale in tema di vigilanza e tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, "compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge" (art. 54, primo comma, n. 5, dello Statuto speciale).

La questione non è fondata.

Occorre a questo punto individuare la ratio e le finalità della normativa in esame, tenuto conto anche del contesto legislativo in cui la stessa si colloca.

Va innanzitutto osservato che, come già detto all'inizio, l'art. 1 della legge n. 16 del 1992 sostituisce quasi integralmente l'art. 15 della legge n. 55 del 1990, la quale, come chiaramente evidenziato dal titolo (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), si inserisce nel filone della cosiddetta legislazione antimafia, rappresentato essenzialmente dalle leggi n. 57 del 1962, n. 575 del 1965, n. 354 del 1975 e n. 646 del 1982, alle quali ha apportato varie modifiche. Il menzionato art. 15 già nel testo originario prevedeva la sospensione da una serie di cariche pubbliche (presidenti di giunte regionali e provinciali, assessori regionali, provinciali e comunali, sindaci, consiglieri comunali e provinciali, ecc.) per coloro che risultassero sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416- bis del codice penale, ovvero ad una misura di prevenzione, anche non definitiva, perché indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso; alla sospensione seguiva la decadenza in conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza o della definitività del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione.

Tuttavia, si è ritenuto, come risulta ampiamente dai lavori preparatori della legge n. 16 del 1992, che tale disciplina non fosse sufficiente ad arginare il fenomeno delle infiltrazioni di stampo mafioso all'interno degli organi dell'autonomia locale, e si è quindi provveduto da un lato, attraverso l'istituto della non candidabilità alle elezioni, ad "impedire che persone gravemente indiziate di crimini .. di stampo mafioso, proprio mediante il metus che incutono, possano pervenire a cariche elettive", e, dall'altro, ad estendere l'ambito dei destinatari della disciplina "a tutta una serie di altri incarichi che spesso formano la fitta rete attraverso la quale si esprime l'intreccio mafia-politica ed il potere clientelare locale".

In definitiva, la ratio legis, come esattamente rileva l'Avvocatura dello Stato, è quella di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali; le finalità che si sono intese perseguire sono la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

L'intervento dello Stato appare pertanto essenzialmente diretto a fronteggiare una situazione di grave emergenza (che ha imposto tutto un complesso di misure - in vari settori dell'ordinamento - nel cui ambito va inserita anche la legge in esame), emergenza che coinvolge interessi ed esigenze dell'intera collettività nazionale, connessi a valori costituzionali di primario rilievo, in quanto strettamente collegati alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica. Da ciò consegue, in conclusione, che devono ritenersi sussistenti, nella specie, quei requisiti che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (cfr., fra le altre, sentt. nn. 243 del 1987, 459 del 1989, 36 del 1992), legittimano l'intervento legislativo dello Stato anche quando questo venga ad incidere su materie in linea di principio di competenza regionale o provinciale.

4.2. - Anche il terzo comma dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, come nel caso dei commi 4-bis e 4-ter precedentemente esaminati, è poi censurato dalla Provincia di Trento per violazione del principio di eguaglianza, in quanto contempla esclusivamente i titolari degli incarichi per i quali l'elezione o la nomina è di competenza degli organi provinciali e non anche per i titolari di analoghi incarichi per i quali l'elezione o la nomina è di competenza di organi statali, quali il Parlamento o il Governo.

La questione - da ritenere ammissibile per i motivi già esposti sopra al punto 3.3 - non è fondata.

Come si è avuto modo di osservare al punto precedente, il legislatore con la disciplina in esame ha inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare. La scelta di intervenire a livello degli enti locali si fonda, come si legge più volte nei lavori preparatori, su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni che si intendono arginare trovano in tale ambito le loro principali manifestazioni: tale scelta, pertanto, non può certamente ritenersi viziata da irragionevolezza.

5.1. - La ricorrente impugna, infine, i nuovi commi 4-septies e 4-octies dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, i quali estendono al personale dipendente delle amministrazioni pubbliche (compresi gli enti indicati nel primo comma) l'istituto della immediata sospensione dalla funzione o dall'ufficio ricoperti, qualora ricorra alcuna delle condizioni elencate nel medesimo comma 1, nonché (mediante un rinvio al comma 4-quinquies) quello della decadenza di diritto al verificarsi dei presupposti ivi indicati (passaggio in giudicato della sentenza di condanna, definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione). È altresì previsto che per il personale degli enti locali la sospensione è disposta dal capo dell'amministrazione o dell'ente locale ovvero dal responsabile dell'ufficio secondo la specifica competenza, mentre per il personale delle regioni e per gli amministratori e componenti degli organi delle uu.ss.ll. la sospensione è adottata dal presidente della giunta regionale, fatta salva la competenza, nella regione Trentino-Alto Adige, dei presidenti delle province autonome.

Ad avviso della ricorrente, le norme in esame violano innanzitutto la competenza provinciale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto (art. 8, n. 1, dello Statuto speciale), comprensiva ovviamente di tutto ciò che attiene ai requisiti di accesso e alle cause di sospensione e di decadenza dall'impiego.

La questione non è fondata per le identiche ragioni - attinenti alla ratio e alle finalità generali della disciplina impugnata - che hanno già condotto al rigetto delle analoghe censure proposte dalla ricorrente avverso il comma 3 della normativa in esame (v., sopra, punto 4.1).

5.2. - Anche in ordine ai commi ora esaminati, la ricorrente denuncia infine la violazione del principio di eguaglianza, in quanto le norme, riferendosi ai soli dipendenti delle amministrazioni regionali e locali e non anche a quelli delle amministrazioni statali, riserverebbero ai primi un trattamento ingiustificatamente deteriore. La questione, ancorché ammissibile, non è fondata. Vanno qui richiamate, a tal fine, sia in ordine al rigetto dell'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, sia alla dichiarazione di infondatezza della questione, le considerazioni sopra rispettivamente svolte ai punti 3.3 e 4.2.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4- bis e 4- ter, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotti dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), sollevate, in riferimento agli artt. 49 e 51 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché all'art. 3 della Costituzione, dalla Provincia di Trento con il ricorso in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge n. 55 del 1990, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992, sollevata, in riferimento agli artt. 8, n. 1, e 54, n. 5, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché all'art. 3 della Costituzione, dalla Provincia di Trento con il ricorso in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4-septies e 4-octies, della legge n. 55 del 1990, introdotti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992, sollevate, in riferimento all'art. 8, n. 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e all'art. 3 della Costituzione, dalla provincia di Trento con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 1992.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 1992

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **103/1993**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente CASAVOLA - Redattore

Udienza Pubblica del **23/02/1993** Decisione del **10/03/1993**

Deposito del **19/03/1993** Pubblicazione in G. U. **24/03/1993**

Norme impugnate:

Massime: **19436 19437 19438 19439 19440 19441 19442 19443 19444 19445 19446**

Titoli:

Atti decisi:

N. 103

SENTENZA 10-19 MARZO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15- bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164 (Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso), convertito con modificazioni dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, promosso con ordinanza emessa l'8 luglio 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Frustagli Domenico ed altri c/Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri, iscritta al n. 681 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di costituzione di Picciolo Guglielmo, ed altro, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1993 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Udito l'avvocato Alfredo Cordone per Picciolo Guglielmo, ed altro, e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio sui ricorsi per l'annullamento di due decreti del Presidente della Repubblica, entrambi in data 30 settembre 1991, con i quali era stato disposto rispettivamente lo scioglimento del consiglio comunale di S.Andrea Apostolo dello Jonio e lo scioglimento del consiglio comunale di Trabia, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza dell'8 luglio 1992, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 48, 51, 97, 113, 125 e 128 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15- bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, che consente l'adozione di provvedimenti di scioglimento di consigli comunali (e provinciali), con decreto del Presidente della Repubblica adottato su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, allorché " .. emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica" (comma 1 dell'art. 15- bis della legge n. 55 del 1990, introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito con modificazioni dalla legge 22 luglio 1991, n. 221).

1.1. - Il Tribunale remittente, in relazione ad eccezione di inammissibilità dei ricorsi (promossi da taluni componenti dei consigli comunali disciolti, uti singuli) sollevata dall'Avvocatura erariale nel giudizio a quo, premette innanzitutto che ai provvedimenti impugnati non può riconoscersi la natura di atti politici, come tali sottratti al sindacato giurisdizionale, dovendosi optare per una individuazione restrittiva della categoria degli atti politici, alla luce del principio costituzionale di indefettibilità della tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione, e per la necessaria delimitazione di quella categoria ai soli atti che attengono alla direzione suprema e generale dello Stato, considerato nella sua unità; connotati, questi, non ravvisabili, per il giudice a quo, nei decreti presidenziali di scioglimento.

2. - Nel merito, il Tribunale amministrativo regionale dubita della legittimità costituzionale della norma indicata, in quanto:

a) consente di attribuire rilevanza a "collegamenti indiretti" di taluni amministratori con la criminalità organizzata;

b) prevede lo scioglimento dell'intero organo elettivo anche in presenza di collegamenti - nel senso detto - riguardanti soltanto alcuni amministratori;

c) stabilisce il permanere degli effetti dello scioglimento per un periodo da dodici a diciotto mesi.

2.1. Il giudice remittente muove dall'inquadramento della norma impugnata nel contesto delle disposizioni finalizzate - come quella - alla difesa delle amministrazioni locali dall'ingerenza o dall'influenza della criminalità: l'art. 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142, di riforma delle autonomie locali, che prevede la possibilità di sospensione e rimozione degli amministratori degli enti locali quando siano imputati di un reato previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646 (legge che ha tra l'altro istituito il reato di associazione di tipo mafioso) o sottoposti a misura di prevenzione - generica, a norma della legge n. 1423 del 1956, o qualificata, a norma della legge n. 575 del 1965 - o a misura di sicurezza; e l'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, che ha previsto la sospensione obbligatoria degli amministratori degli enti locali sottoposti a procedimento penale per il delitto di associazione di tipo mafioso o per delitti di favoreggiamento commessi in relazione al primo, ovvero ancora soggetti all'applicazione, anche con provvedimento non definitivo, di una misura di prevenzione a norma della citata legge n. 575 del 1965.

In questo contesto, la norma impugnata si caratterizza - ad avviso del giudice a quo - per un minore grado di spessore probatorio richiesto quanto al presupposto sostanziale ivi considerato (i "collegamenti" con la criminalità organizzata), rispetto agli elementi richiesti sia per il

promovimento dell'azione penale sia per l'adozione della misura preventiva.

In tal modo, l'apprezzamento della sussistenza di collegamenti tra l'organo elettivo e la criminalità organizzata viene ad essere affidato a valutazioni, di consistenza inferiore anche a quella richiesta per gli elementi indiziari, che non consentono un adeguato controllo in sede giurisdizionale; di qui il dubbio di conformità ai principi di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), sia nel raffronto con le altre norme sopra indicate, meno "afflittive" - in quanto limitate al singolo amministratore - e tuttavia ancorate a presupposti maggiormente verificabili, sia per le insufficienti garanzie di obiettività e coerenza rispetto alla finalità della norma.

Ulteriore violazione del principio di ragionevolezza della legge è ravvisata dal tribunale remittente nel fatto che la norma prevede lo scioglimento dell'intero consiglio comunale, pur in presenza di "collegamenti" con la criminalità organizzata solo di alcuni consiglieri comunali. Tale previsione, che caratterizza la misura in senso sanzionatorio, finisce per colpire anche i componenti dell'organo che sono estranei al collegamento con il crimine organizzato, vulnerando il principio di personalità della responsabilità.

I profili critici indicati si riflettono poi, secondo il tribunale remittente, anche sulla effettività e pienezza della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 della Costituzione) riducendosi la possibilità di controllo della legittimità dell'operato della pubblica amministrazione, tanto più quanto meno "percepibili" sono i dati e gli elementi assunti a base del giudizio di collegamento tra organo elettivo e criminalità organizzata.

Ulteriore parametro costituzionale violato, in questa prospettiva, è ravvisato nell'art. 51 della Costituzione, giacché la garanzia di accesso alle cariche elettive "non può non includere .. il mantenimento della carica conseguita e l'esercizio delle relative funzioni"; la norma denunciata non rispetta la necessità, sottolineata dalla Corte costituzionale, che la disciplina della materia, affidata dal precetto costituzionale al legislatore ordinario, sia immune da genericità o indeterminatezza.

Quanto alla durata dello scioglimento dell'organo elettivo, fissata dalla norma (comma 3 dell'art. 15-bis della legge n. 55 del 1990) tra i dodici e i diciotto mesi, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio dubita che la previsione sia conforme a Costituzione per vari profili:

a) perché tale protratta efficacia dello scioglimento comporta la sospensione sia del diritto di elettorato attivo, che l'art. 48 della Costituzione consente di limitare solo per le cause - incapacità civile, sentenza penale irrevocabile, indegnità morale - ivi elencate, sia del diritto di elettorato passivo (art. 51 della Costituzione);

b) perché determina la "sospensione dell'autonomia degli enti locali", garantita dagli articoli 5 e 128 della Costituzione;

c) perché la rimessione alla discrezionalità dell'amministrazione della determinazione in concreto della durata dello scioglimento, in difetto di un parametro normativo, sottrae la scelta al sindacato giurisdizionale, violando l'art. 24 della Costituzione e altresì gli artt. 5, 48, 51 "e 125" della Costituzione, per le ragioni già esposte riguardo agli altri profili della questione.

3. - Si sono costituiti in giudizio Guglielmo Picciolo e Giuseppe di Vittorio, ricorrenti nel giudizio a quo quali componenti del disciolto consiglio comunale di Trabia, i quali hanno ulteriormente sviluppato le argomentazioni già proposte nell'ordinanza di rimessione, concludendo per una richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

4. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione venga dichiarata inammissibile e comunque infondata.

4.1. - L'Avvocatura rileva che i ricorsi proposti nel giudizio a quo sono volti all'annullamento di decreti di scioglimento ai quali deve riconoscersi natura di atti politici, contro i quali non è consentito sindacato giurisdizionale, ai sensi dell'art. 31 del Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato 26 giugno 1924, n. 1054; di qui la richiesta di declaratoria di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza nel giudizio medesimo.

Alla qualificazione come "atti politici" dei provvedimenti di rigore adottati a norma dell'art. 15-

bis della legge n. 55 del 1990, l'Avvocatura perviene attraverso una ampia disamina dei caratteri qualificanti di tali misure, alla luce delle finalità perseguite dal legislatore e del tipo di procedimento configurato per la loro adozione.

I provvedimenti in questione hanno carattere di specialità rispetto alle ipotesi di scioglimento delle assemblee elettive degli enti locali già contemplate nell'ordinamento; tale specialità, manifestata dalla clausola di esclusione con cui la norma denunziata esordisce "Fuori dei casi contemplati dall'art. 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142.."), attiene sia alle ipotesi più consuete di scioglimento per motivi amministrativi sia al caso di scioglimento "per gravi motivi di ordine pubblico", già previsto nell'art. 323 del T.U. della legge comunale e provinciale n. 148 del 1915 e oggi previsto nel citato art. 39 della legge n. 142 del 1990, come è comprovato dal fatto che, in situazioni di concorso di ipotesi di scioglimento (ex legge n. 142 del 1990 ed ex art. 15- bis legge n. 55 del 1990) si fa comunque luogo alla più incisiva misura prevista dalla norma impugnata (comma 6 dell'art. 15- bis citato).

La finalità che il legislatore ha avuto di mira, dunque, è stata quella di superare la tradizionale delimitazione del concetto di "ordine pubblico" già in precedenza legittimante provvedimenti di scioglimento di organi elettivi locali, concetto riferito alla sicurezza e alla quiete pubblica (Corte costituzionale, sent. n. 40 del 1961); l'emergenza rappresentata dal crescente condizionamento di organizzazioni criminali sui pubblici poteri in ambito locale ha determinato la necessità di un superamento di quei tradizionali e limitati istituti, in ragione del carattere realmente eversivo dell'operato della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Le misure di rigore rispondono così ad esigenze generali e unitarie di difesa dello Stato dall'aggressione di contro-poteri criminali; siffatte connotazioni si riflettono del resto - osserva l'Avvocatura - nel procedimento: l'adozione della misura è affidata alla delibera del Consiglio dei Ministri - il cui intervento non è viceversa previsto nelle ipotesi "ordinarie" di scioglimento - che è trasmessa al Presidente della Repubblica per l'emanazione e contestualmente è trasmessa alle Camere, prima ancora dell'esecutività del provvedimento, per evidenti esigenze di controllo politico anticipato, laddove per l'art. 323 del T.U. n. 148 del 1915 era previsto solo un sindacato a posteriori sull'operato del Governo, e per l'art. 39 della legge n. 142 del 1990 i provvedimenti di controllo degli organi sono comunicati al termine dell'iter di formazione degli stessi. Tali peculiarità sostanziali e procedurali, in definitiva, rendono le misure di scioglimento in argomento piuttosto assimilabili allo scioglimento dei consigli regionali per ragioni di sicurezza nazionale, a norma dell'art. 126, terzo comma, della Costituzione, misura cui si riconosce generalmente la natura di atto politico, non sindacabile in sede di giurisdizione amministrativa bensì in sede di conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale in virtù dell'espresso disposto dell'art. 134 della Costituzione (che in ogni caso non riguarda i comuni e le province).

Del resto - conclude l'Avvocatura - se autorevoli opinioni attribuiscono natura di atto politico allo scioglimento di consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico già previsto dall'art. 323 del T.U. n. 148 del 1915 e ora ridisciplinato dall'art. 39 della legge n. 142 del 1990, a maggior ragione tale natura va riconosciuta al decreto emanato in base alla norma denunziata.

4.2. - Quanto al merito della questione, l'Avvocatura erariale ne deduce l'infondatezza sotto vari profili:

a) in quanto è improprio il raffronto, istituito dal Tribunale remittente, tra la norma denunziata e gli artt. 40 della legge n. 142 del 1990 e 15 della legge n. 55 del 1990, poiché queste ultime disposizioni concernono ipotesi di rimozione e sospensione di amministratori locali sul piano individuale, laddove la prima regola situazioni di inquinamento dell'organo come tale. Il raffronto, quindi, deve essere più correttamente istituito con l'art. 39 della citata legge n. 142 del 1990, che concerne ipotesi di scioglimento del consiglio comunale a causa di anomalie o turbative riferite all'organo nella sua interezza, ipotesi in cui lo scioglimento non può essere "frazionato" a seconda della riferibilità dei fatti o delle condizioni, assunti quali presupposti di scioglimento, a questo o quello dei componenti dell'organo: emblematico lo scioglimento per "gravi motivi di ordine pubblico", in cui non si ha riguardo all'imputazione soggettiva della turbativa, che può anche essere

estranea all'agire dell'organo.

La norma denunciata dà rilievo a un dato obiettivo e super-individuale, un "collegamento" dell'organo con la criminalità organizzata di stampo mafioso. Non pertinenti dunque risultano i riferimenti del giudice a quo alla responsabilità personale, giacché è diverso il segno delle norme poste a raffronto, ed è altresì inesatta l'argomentazione per cui la norma sospettata di incostituzionalità presupporrebbe solo un diverso e minor grado di acquisizione probatoria a fronte delle prove o degli indizi richiesti per l'azione penale o per l'avvio del procedimento di prevenzione.

La disomogeneità dei termini posti a raffronto sottolinea, per questo primo profilo, l'infondatezza della questione rispetto al principio di ragionevolezza;

b) il principio di buon andamento alla pubblica amministrazione è invocato "a rovescio", posto che finalità primaria della norma è quella di tutelare il corretto operato amministrativo negli enti locali;

c) in ordine ai parametri della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 della Costituzione), l'Avvocatura replica che, laddove venisse esclusa la natura politica dei provvedimenti, la piena ricorribilità che ne conseguirebbe sarebbe sufficiente per escludere la lesione di questi stessi parametri;

d) quanto all'art. 51 della Costituzione, l'Avvocatura nega che esista una garanzia costituzionale per il "mantenimento" delle funzioni di consigliere comunale, e, quanto al diritto di elettorato attivo (art. 48 della Costituzione), sottolinea come la norma impugnata tuteli proprio la libera espressione del voto, evitando "sedimentazioni politico-amministrative di tipo illegale o conniventi con fattori criminali";

e) contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale remittente, l'autonomia comunale non solo non è lesa ma al contrario è valorizzata dalla introduzione di un effettivo strumento di tutela della libera determinazione degli organi elettivi locali, così frequentemente eterodiretti e condizionati dal potere criminale (artt. 5 e 128 della Costituzione);

f) non è ravvisabile violazione di principi costituzionali nella durata della sospensione, né, infine, è esattamente invocato l'art. 125 della Costituzione, che concerne le - sole - regioni e non interferisce in alcun modo con la materia del giudizio a quo.

4.3. - In prossimità dell'udienza l'Avvocatura Generale dello Stato ha depositato una memoria nella quale, sviluppando le indicazioni già proposte nell'atto di intervento per la richiesta di declaratoria di inammissibilità infondatezza della questione, ha sottolineato ulteriori profili nella medesima direzione; in particolare:

a) in ordine ai presupposti dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali l'Avvocatura ritiene inesatta l'interpretazione della norma denunciata operata dal giudice remittente, che incentra la questione - solo - sulla nozione di "collegamenti", diretti o indiretti, tra amministratori locali criminalità organizzata, laddove i presupposti richiesti per far luogo allo scioglimento sono, nella legge, ben più complessi: l'art. 15-bis, infatti, dà rilievo a quegli elementi in quanto produttivi di una situazione di menomazione della libera determinazione degli organi elettivi, in una effettiva relazione causale tra i primi e la seconda. Non può quindi affermarsi la "labilità" delle condizioni che legittimano il provvedimento di rigore, consistendo queste nella rilevazione di una perdita o compressione dell'autonomia, politica e funzionale, degli organi, per effetto dei citati elementi di "collegamento"; né d'altra parte sarebbe stato possibile per il legislatore predeterminare le modalità con cui viene a manifestarsi il condizionamento mafioso, il che tuttavia non attribuisce al Governo un potere arbitrario di intervento, attivandosi il procedimento solo in presenza di elementi qualificati (risultanze di indagini penali, accertamenti in sede di prevenzione), ed articolandosi il procedimento stesso su diversi livelli istituzionali;

b) in ordine alla censura circa la "rimozione indiscriminata" di tutti gli amministratori, l'Avvocatura erariale ribadisce che il provvedimento di scioglimento opera su un piano completamente diverso da quello che attiene alle misure individuali a carico di singoli componenti degli organi che risultino coinvolti in procedimenti penali o di prevenzione; la norma denunciata rappresenta uno strumento di "difesa anticipata" delle istituzioni locali, e si colloca sul terreno della

prevenzione, in cui acquistano rilievo elementi che, al di là del grado di rilevanza probatoria che possono acquistare in sede processuale ai fini della individuazione di responsabilità soggettive, dimostrano obiettivamente che l'azione dell'organo si è allontanata dai canoni di legalità e trasparenza;

c) in ordine, infine, alla durata degli effetti del provvedimento da dodici a diciotto mesi, l'Avvocatura osserva che tale periodo, più lungo rispetto a quello contemplato nelle ipotesi di scioglimento ex art. 39 della legge n. 142 del 1990, è coerente con la finalità della norma: la misura rischierebbe di essere del tutto superflua qualora all'applicazione dello scioglimento dovesse seguire un immediato rinnovo del disciolto consiglio, assai verosimilmente riproducendosi la medesima situazione precedente allo scioglimento; la più lunga gestione commissariale è finalizzata quindi all'obiettivo di risanamento della già inquinata situazione politico-amministrativa locale.

Considerato in diritto

1. - È stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15- bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 (articolo introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito con modificazioni dalla legge 22 luglio 1991, n. 221), il quale prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, possa essere disposto lo scioglimento di consigli comunali e provinciali allorché "emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Ad avviso del giudice a quo tale articolo, consentendo di attribuire rilevanza ai "collegamenti indiretti" con la criminalità organizzata ed estendendo la misura anche agli amministratori non direttamente interessati da quei collegamenti, contrasterebbe: con l'art. 3 della Costituzione, nel raffronto con altre previsioni normative anch'esse dirette a reprimere la criminalità organizzata, dato che queste non solo richiedono un maggior grado di acquisizione probatoria, ai fini dell'adozione di provvedimenti di sospensione o rimozione di amministratori di organi elettivi locali, ma producono effetti più ristretti, in quanto possono riguardare soltanto i soggetti colpiti da condanne o misure di prevenzione e devono essere ancorati a dati probatori certi e verificabili; ancora con l'art. 3 della Costituzione, essendo irragionevole e lesiva del principio di "personalità della responsabilità" l'estensione della misura a tutti i consiglieri anche estranei ai "collegamenti" con la criminalità; con gli artt. 24 e 113 della Costituzione per la ridotta tutela giurisdizionale derivante dalla labilità ed incontrollabilità degli elementi sui quali il provvedimento si fonda; con l'art. 51 della Costituzione, in quanto lesivo del diritto alla prosecuzione dell'esercizio delle funzioni di consigliere comunale, sulla base di elementi normativi vaghi e generici non rispondenti alla riserva di legge ivi prevista; con l'art. 97 della Costituzione, in quanto non aderente al principio costituzionale sul piano della coerenza tra mezzo e fine perseguito. Inoltre anche in quanto stabilisce il permanere degli effetti dello scioglimento per un periodo da dodici a diciotto mesi, la disposizione impugnata contrasterebbe poi con gli artt. 5 e 128 della Costituzione, producendo l'ulteriore effetto "di una sorta di sospensione della autonomia degli enti locali .. della quale è necessario corollario la rappresentatività degli organi di amministrazione"; con l'art. 48 della Costituzione perché "ne deriva .. una sospensione .. del diritto di elettorato attivo" fuori dei casi ivi contemplati e, analogamente, con l'art. 51 della Costituzione per quel che riguarda l'elettorato passivo; con l'art. 24 della Costituzione, in difetto di un parametro normativo di riferimento che possa far valutare in sede di sindacato giurisdizionale la graduazione temporale della misura.

2. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell'assunto della natura politica dei provvedimenti di scioglimento impugnati dinanzi al giudice rimettente e che sarebbero per tale ragione insuscettibili di sindacato giurisdizionale, ai sensi dell'art. 31 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054.

Osserva in proposito la Corte che l'ordinanza di rimessione ha disatteso in modo esplicito la medesima eccezione - che era stata già dedotta nel giudizio a quo - nel "rilievo che la categoria degli atti politici, da individuare con criteri restrittivi, stante il principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 della Costituzione), include gli atti che attengono alla direzione suprema e generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali". I provvedimenti adottati ai sensi della norma impugnata, si soggiunge nell'ordinanza, "non presentano tali requisiti, giacché, da un lato la salvaguardia delle amministrazioni locali dalle ingerenze della criminalità organizzata risponde ad un interesse specifico e delimitato dello Stato, per quanto pressante e necessaria sia l'esigenza dell'intervento, e, d'altro lato, una volta che la norma abbia previsto i presupposti ed i contenuti del provvedimento, le valutazioni di ordine politico devono intendersi esaurite nella sede legislativa, restando al potere esecutivo il compito, che è proprio della sfera di azione della potestà amministrativa, di rendere operante il dettato della fonte primaria". In presenza di sì precisa ed argomentata presa di posizione del giudice a quo, circa l'assoggettabilità a sindacato giurisdizionale dei decreti del Presidente della Repubblica in quella sede impugnati, non può più mettersi in discussione l'ammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale, essendo all'uopo sufficiente ricordare l'indirizzo di questa Corte (v. da ultimo sentenza n. 436 del 1992) secondo cui "una volta che il giudice a quo abbia ritenuto di dover fare applicazione della norma, il controllo sull'ammissibilità della questione potrebbe far disattendere la premessa interpretativa (del medesimo giudice) solo quando questa dovesse risultare palesemente arbitraria, e cioè in caso di assoluta reciproca estraneità fra oggetto della questione e oggetto del giudizio di provenienza (sent. n. 67 del 1985) o quando l'interpretazione offerta dovesse risultare del tutto non plausibile." Questi presupposti non si verificano nel caso di specie, il primo, perché è indubitabile la pertinenza della norma impugnata rispetto al giudizio a quo, il secondo, perché il giudice remittente offre un'interpretazione di per sé plausibile sul problema della natura politica degli atti impugnati, che viene esclusa, peraltro, alla stregua di argomenti sostenuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalente, ben tenuti presenti nel dibattito parlamentare sviluppatosi sulla norma ora impugnata (relazione alla Camera dei Deputati - Commissione Affari Costituzionali, resoconto 18 giugno 1991, Atto Camera n. 5723).

3.1. - Nel merito le questioni non sono fondate.

Per quel che riguarda l'asserito contrasto della disposizione impugnata con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui essa attribuisce rilevanza "ai collegamenti indiretti" degli amministratori con la criminalità organizzata, l'ordinanza di rinvio sostiene in primo luogo che tale disposizione, rispetto al contesto normativo nel quale deve essere inquadrata, finalizzato alla difesa delle amministrazioni locali dalle infiltrazioni della criminalità organizzata (art. 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142; legge 13 settembre 1982, n. 646; legge 27 dicembre 1956, n. 1423; legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni; art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55; art. 416-bis del codice penale) sarebbe caratterizzata, nelle premesse costitutive del provvedimento ivi contemplato, da una "diversa intensità delle acquisizioni probatorie circa i rapporti degli amministratori con la criminalità organizzata". Difatti, si sostiene che, alla stregua della disposizione impugnata, allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali potrebbe addivenirsi "anche in presenza di elementi insufficienti sia per la promozione dell'azione penale sia, e soprattutto, per l'adozione della misura preventiva". Di conseguenza si assume che, mentre le misure di prevenzione possono fondarsi su situazioni e circostanze "aventi semplice valore indiziario, l'apprezzamento dei collegamenti con la criminalità organizzata" (richiesto per l'applicazione della norma impugnata) risulterebbe "affidato ad elementi che presentano un grado di significatività inferiore a quello degli indizi e che, pertanto, mal si prestano ad un procedimento logico di tipo induttivo e ad un successivo controllo in sede giurisdizionale".

3.2. - Ciò premesso, rileva la Corte che l'ordinanza di rinvio, nel prospettare tali dubbi di costituzionalità, muove da una lettura parziale della disposizione impugnata perché sembra soffermarsi su uno solo dei suoi aspetti (quello dei collegamenti indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata) senza tener conto della struttura complessiva del citato art. 15- bis che è ben diverso da come viene inteso dal giudice a quo. Si sostiene difatti che esso sarebbe tale da consentire di prescindere "dall'osservanza del canone di congruità argomentativa" perché prevederebbe che quei provvedimenti possano basarsi "su presunzioni aprioristiche", onde la sua "dubbia aderenza ai principi di ragionevolezza .. e di imparzialità .. per le insufficienti garanzie di obbiettività e di coerenza .. rispetto al fine perseguito".

Osserva in proposito la Corte che la disposizione impugnata è invece formulata in modo da assicurare il rispetto dei principi che si assumono violati, e contiene in sé tutti gli elementi idonei a garantire obbiettività e coerenza nell'esercizio dello straordinario potere di scioglimento degli organi elettivi conferito all'autorità amministrativa. Quel potere è previsto nella ricorrenza di talune situazioni, fra loro alternative, quali a) i collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, b) le forme di condizionamento degli amministratori, ma sempre che risulti che l'una o l'altra situazione compromettano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, ovvero quando il suddetto collegamento o le suddette forme di condizionamento risultino "tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

La norma esige, perciò, una stringente consequenzialità tra l'emersione, da un lato, di una delle due situazioni suddette, "collegamenti" o "forme di condizionamento", e, dall'altro, di una delle due evenienze, l'una in atto, quale la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo nonché del regolare funzionamento dei servizi, l'altra conseguente ad una valutazione di pericolosità, espressa dalla disposizione impugnata con la formula (che ha come premessa i "collegamenti" o le "forme di condizionamento") "tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

3.3. - Non può perciò condividersi, alla stregua dell'analisi della disposizione impugnata, l'assunto del giudice a quo, secondo cui l'applicazione dell'art. 15- bis della legge in questione sarebbe affidata ad elementi "che presentano un grado di significatività inferiore a quello degli indizi e che, pertanto, mal si prestano ad un procedimento logico di tipo induttivo e ad un successivo controllo in sede giurisdizionale"; né può aderirsi alla sua opinione secondo cui la disposizione stessa potrebbe legittimare provvedimenti fondati su "convincimenti che, prescindendo dall'osservanza del canone di congruità argomentativa e conclusiva, possono basarsi su considerazioni aprioristiche". È invece la stessa prevista connessione tra situazione emersa ed evenienza pregiudizievole ad esigere, nella motivazione del provvedimento, la dimostrazione che, muovendo dalla accertata constatazione della sussistenza di una delle due situazioni anzidette, possano farsi risalire ad essa quella compromissione o quel pregiudizio cui il legislatore ha inteso ovviare nel prevedere la misura. Un obbligo, quello della adeguatezza della motivazione, che, anche prima di essere espressamente previsto in via generale dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990, era già imposto dalla costante giurisprudenza amministrativa in modo rigoroso per gli atti amministrativi - come quelli previsti dalla disposizione impugnata - restrittivi della sfera giuridica dei destinatari. Si è difatti sempre affermato il principio che in questo particolare tipo di atti si debba adeguatamente dar conto della sussistenza dei presupposti di fatto, del nesso logico fra questi e le determinazioni che, muovendo da essi, vengono adottate, della congruità dei sacrifici operati in relazione alle finalità da perseguire.

3.4. - Ad escludere che la norma, intesa in modo conforme alla sua struttura complessiva ed agli scopi che si propone, possa dar luogo ad interpretazioni tali da dar corpo ai sollevati dubbi di costituzionalità relativamente ai parametri invocati, soccorre d'altronde il significato che ad essa è stato attribuito dalla circolare esplicativa (n. 7102 M/6 del 25 giugno 1991) del Ministero dell'Interno, sul punto dei presupposti che debbono sorreggere i provvedimenti di scioglimento. In

tale circolare si afferma che dagli "elementi" oggetto di valutazione debba emergere "chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata".

Vi è dunque la piena consapevolezza, da parte dell'autorità che deve applicare la norma, che questa renda possibile lo straordinario potere di scioglimento solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata, sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali di esse.

Si è in presenza perciò di una misura di carattere sanzionatorio, che ha come diretti destinatari gli organi elettivi, anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale per la sua ricaduta sulle comunità locali che la legge intende sottrarre, nel loro complesso, all'influenza della criminalità organizzata. Una misura di carattere straordinario, dunque, rigorosamente ancorata alle finalità enunciate nel titolo della legge 22 luglio 1991, n. 221, di conversione del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164 che la qualifica come "misura urgente .. conseguente ai fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso". Tale qualificazione, collegando la misura ad una emergenza straordinaria, attribuisce a quell'emergenza il valore di limite e di misura del potere, esercitabile perciò solo nei luoghi e fino a quando si manifesti tale straordinario fenomeno eversivo.

3.5. - Le considerazioni che precedono mettono in evidenza la specificità della previsione e giustificano così compiutamente le sue peculiarità anche rispetto al restante contesto normativo finalizzato alla difesa della collettività dalle infiltrazioni mafiose. Ciò induce a disattendere il dubbio di costituzionalità prospettato in riferimento al principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di imparzialità (art. 97 della Costituzione), sotto il profilo delle insufficienti garanzie di obbiettività e di coerenza rispetto sia al fine perseguito, sia al modello procedimentale previsto dalle altre disposizioni assunte quali termini di confronto. Queste collegano la sospensione e la rimozione degli amministratori all'avvenuta irrogazione di altra misura preventiva, limitandole solo a coloro cui questa sia stata appunto irrogata, e subordinandole a "riscontri probatori meno labili e verificati dall'osservanza del principio del contraddittorio".

Osserva al riguardo la Corte che la rilevata diversità della misura in esame, rispetto ai modelli procedimentali previsti da altre disposizioni invocate a raffronto, non è irragionevole, ove si consideri l'enunciata specificità della misura che, come si è rilevato in precedenza (punto 3.4), ha natura sanzionatoria nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. Tale natura del provvedimento di scioglimento e la specificità del suo destinatario (organo collegiale) impediscono perciò di poter assumere a termine di raffronto i modelli che riguardano persone singole ed in particolare quelli che prevedono la loro sospensione o la rimozione da cariche pubbliche a seguito della irrogazione di condanne penali o di misure preventive.

3.6. - La irragionevolezza della norma impugnata non può neppure sostenersi sotto il profilo, prospettato nell'ordinanza di rinvio, di eccessività del mezzo rispetto al fine, ravvisabile nella prevista possibilità di estensione della misura a tutti gli amministratori, pur in presenza del collegamento solo di alcuni di essi con la criminalità organizzata. In proposito è sufficiente richiamare quanto osservato in precedenza, circa il carattere sanzionatorio della misura che ha come destinatari non tutti i consiglieri, ma l'organo collegiale considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità a gestire la cosa pubblica. Un rilievo, questo, che fa perdere ogni consistenza sia al profilo della eccessività della misura rispetto al fine, sia al profilo del carattere personale della responsabilità, che non può essere riferito ad un organo collegiale, in particolare nell'ipotesi, alternativa a quella della collusione, del "condizionamento" dell'organo da parte dei gruppi criminali; situazione questa che può profilarsi non necessariamente in conseguenza di comportamenti illegali di taluno degli amministratori.

Avendo dunque come destinatari i consigli comunali e provinciali, la misura può essere per

molti versi assimilata a quella prevista dall'art. 39, comma 1, lettera a, della legge n. 142 del 1990, che contempla lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali "per gravi motivi d'ordine pubblico".

Per il comune fondamentale connotato della regolazione di ipotesi di diminuita o cessata idoneità dell'organo collegiale come tale e non di suoi singoli componenti, e per l'analoga previsione collaterale di uno strumento di controllo parlamentare sull'adozione del provvedimento (rispettivamente, comma 2 della disposizione denunciata e art. 39, comma 6, della legge n. 142 del 1990), anzi, la misura in argomento può considerarsi una specificazione di quella contemplata nell'art. 39 citato, per la cui irrogazione neppure è previsto, nella fase amministrativa, "il contraddittorio". Un elemento questo con cui l'ordinanza di rinvio ha inteso probabilmente riferirsi alla preventiva contestazione degli addebiti e alla possibilità di dedurre in ordine ad essi nel corso del procedimento. La mancanza di tale previsione nel procedimento amministrativo relativo alle ipotesi di scioglimento, così assimilate, appare giustificata dalla loro peculiarità, essendo quelle misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica. Una evenienza dunque che esige interventi rapidi e decisi, il che esclude che possa ravvisarsi l'asserito contrasto con l'art. 97 della Costituzione, dato che la disciplina del procedimento amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, fra i quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 23 del 1978; ord. n. 503 del 1987), non è compreso quello del "giusto procedimento" amministrativo, dato che la tutela delle situazioni soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24 e 113 della Costituzione.

4. - Alla luce di quanto precede devono essere disattese anche le censure che invocano come parametro di riferimento gli artt. 24 e 113 della Costituzione e che sono svolte nell'assunto che "le indicate carenze si riflettono in senso riduttivo sulla pienezza della tutela giurisdizionale, perché quanto meno è percepibile l'efficacia rappresentativa degli elementi sui quali poggia l'accertamento dei rapporti con la criminalità organizzata, tanto più si riduce la possibilità di controllare, nel giudizio di legittimità, l'operato dell'amministrazione".

Osserva in proposito la Corte che, come è stato chiarito in altre occasioni (sent. n. 409 del 1988), gli interessi legittimi correlati all'azione amministrativa non hanno una soglia costituzionalmente garantita, ma sono configurabili, nella loro effettiva consistenza, in relazione alla disciplina sostanziale di rango ordinario di volta in volta presa in considerazione.

Di conseguenza, una volta salvaguardati nei confronti dell'amministrazione i diritti fondamentali ed il principio di uguaglianza, ed assicurata la relativa tutela giurisdizionale, gli interessi procedurali (cioè quelli che attengono alla regolarità formale dell'azione amministrativa) assurgono ad interessi legittimi alla stregua della disciplina che li contempla, perché è essa che ne definisce la misura ed il contenuto in base ai quali possono poi essere fatti valere dinanzi al giudice. I modelli organizzativi o procedurali, come è stato chiarito (sent. n. 409 del 1988 cit.), sono molteplici ed articolati, per cui la legittimità delle norme che li prevedono non può essere affermata solo allorché essi consentano un sindacato il più penetrante possibile, ma deve essere considerata nel temperamento con tutti gli altri principi costituzionali.

Ciò premesso, va richiamato quanto si è osservato, secondo cui l'adozione dei provvedimenti di scioglimento degli organi elettivi locali è ancorata alla ricorrenza di alcune situazioni di fatto in connessione con il verificarsi di certe conseguenze reputate pregiudizievoli. Si è anche osservato che la norma impugnata non esclude affatto che il provvedimento di scioglimento debba essere motivato con riferimento a risultanze obiettive circa l'effettiva sussistenza di quelle situazioni, nonché argomentato in modo plausibile sulle conseguenze che da esse siano derivate o possano derivare sul piano della funzionalità e della imparzialità degli organi stessi o su quello della sicurezza pubblica. Ma appare pur sempre evidente che, una volta assicurati quegli adempimenti, deve ritenersi, in armonia con i principi costituzionali, che l'autorità che deve provvedere sia dotata di poteri latamente discrezionali per valutare - nel suo prudente apprezzamento e con riferimento a tutto il contesto delle circostanze prese in considerazione, nel quadro del particolare fenomeno della

criminalità organizzata - le conseguenze pregiudizievoli che ritenga si siano prodotte o possano prodursi sul terreno degli interessi pubblici da salvaguardare.

Orbene, anche in presenza di tale latitudine di apprezzamenti, la garanzia della tutela giurisdizionale appare sufficientemente assicurata dalla possibilità, per il giudice amministrativo, di verificare la sussistenza degli elementi di fatto - "precisi", secondo quanto affermato nella citata circolare del Ministero dell'Interno - quali vengono asseriti nella motivazione, che all'uopo deve essere fornita dall'organo che emana il provvedimento di scioglimento, nonché di valutare, sotto il profilo della logicità, il significato attribuito agli elementi di fatto su cui ci si fonda, e l'iter seguito per pervenire a certe conclusioni. Del resto, la consistenza fattuale degli "elementi" su cui le misure di scioglimento devono essere fondate si accentua ulteriormente in rapporto alle fonti informative da cui quegli elementi sono rilevati, trattandosi di risultanze che conseguono a poteri di accesso e di verifica delle autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico e alla lotta contro i fenomeni di criminalità organizzata. Tali poteri a loro volta sono puntualmente disciplinati e delimitati nei rispettivi presupposti sostanziali di esercizio: accesso del prefetto presso gli enti territoriali e locali, i cui amministratori vengono raggiunti da provvedimenti di sospensione o decadenza per effetto di condanne penali o misure di prevenzione (art. 15, comma 5, in relazione al comma 1, della legge n. 55 del 1990); accesso del Ministro dell'interno, del direttore della Direzione investigativa antimafia o del prefetto nell'ambito di pubbliche amministrazioni, allorché siano riscontrate "infiltrazioni" di tipo mafioso nell'ambito dell'attività contrattuale concernente opere o lavori pubblici (art. 16, legge n. 55 del 1990 cit., in relazione all'art. 2 del d.l. 29 ottobre 1991, n. 345 convertito in legge 30 dicembre 1991, n. 410); analogo intervento, dei medesimi organi, nell'ambito delle verifiche previste dagli artt. 1 e 1-bis del d.l. 6 settembre 1982, n. 629, convertito in legge 12 ottobre 1982, n. 726, già istitutivo dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa.

Tutta una serie di elementi, questi, che portano ad escludere anche il ravvisato dubbio di costituzionalità in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione.

5.1. - Altro gruppo di censure riguarda la parte dell'art. 15-bis che prevede la protrazione degli effetti dello scioglimento per la durata da dodici a diciotto mesi. Questa previsione contrasterebbe, per il giudice remittente, come si è già ricordato, con il principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) sotto il profilo "dell'adeguatezza del mezzo al fine"; con l'art. 48, secondo comma, della Costituzione, poiché limiterebbe, per la prevista durata, il diritto di elettorato attivo al di là delle ipotesi contemplate da esso; con l'art. 51 della Costituzione, ponendo non consentiti limiti all'elettorato passivo; con gli artt. 5 e 128 della Costituzione, poiché da tale protrazione deriverebbe una sorta di sospensione dell'autonomia degli enti locali, della quale è tradizionale e necessario corollario la rappresentatività degli organi di amministrazione; con l'art. 24 della Costituzione, perché la durata degli effetti dello scioglimento dell'organo elettivo sarebbe rimessa alla insindacabile discrezionalità dell'amministrazione, mancando qualsiasi parametro normativo per la graduazione temporale della misura.

5.2. - Osserva la Corte, per quel che riguarda l'art. 3 della Costituzione, che la possibilità del protrarsi degli effetti dello scioglimento, al di là dei tre mesi previsti dall'art. 39 della legge n. 142 del 1990, non appare irragionevole, perché è collegata alla peculiarità del fenomeno, in ragione del quale è prevista nelle more la ricostituzione dell'organo elettivo per un periodo più lungo rispetto a quello indicato per le altre ipotesi di scioglimento, non legate al fenomeno della criminalità; ciò che trova una sua ragionevole giustificazione nell'esigenza di evitare il riprodursi del fenomeno, ove si sia manifestato: un'evenienza questa che sarebbe certamente più probabile ove la ricostituzione dell'organo fosse immediata. Il protrarsi degli effetti dello scioglimento può difatti consentire, nel frattempo, di intervenire sul terreno del ripristino della legalità, della eliminazione degli effetti prodotti dall'inquinamento criminoso, della creazione di condizioni nuove che, avvalendosi della precedente esperienza, permettano la ripresa della vita amministrativa al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti cui si era voluto ovviare con lo scioglimento. Coerente con questa finalità, sottesa alla determinazione legale della durata minima e massima della misura, risulta del resto la

prevista prevalenza dello scioglimento in base alla norma denunciata, allorché con esso concorra una ipotesi di scioglimento dell'organo a norma del già richiamato art. 39 della legge n. 142 del 1990, secondo quanto dispone il comma 6 della disposizione censurata: tale previsione - che rappresenta una ulteriore conferma del rapporto di sostanziale specificazione che intercorre tra i due istituti - mira ad evitare che lo strumento dello scioglimento adottato ex art. 15- bis possa essere vanificato dalle dimissioni di almeno la metà dei consiglieri, le quali comporterebbero lo svolgimento di nuove elezioni appunto entro tre mesi, a norma dell'art. 39, legge n. 142 del 1990.

5.3. - Quanto all'asserito contrasto con gli artt. 48 e 51 della Costituzione, la censura è manifestamente inammissibile in quanto i parametri costituzionali invocati sono completamente estranei all'ipotesi in esame. L'art. 48, terzo comma, della Costituzione prevede la possibilità di limitazioni del diritto di elettorato attivo con riferimento a situazioni che riguardano la persona di ciascun elettore, singolarmente considerato. Così parimenti l'art. 51, primo comma, posto anche in relazione con l'art. 3 della Costituzione, tende ad evitare ogni discriminazione fra i soggetti dell'ordinamento, quanto alla possibilità di accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive. Nella specie non si è in presenza né di limitazioni legate al diritto di voto del singolo, né di limitazioni all'accesso alle cariche elettive, derivanti da condizioni personali del cittadino, bensì di effetti indiretti della misura sanzionatoria in questione che, come si è detto, è diretta a colpire non i singoli componenti dei consigli elettivi né, tantomeno, i cittadini, singolarmente considerati, del comune o della provincia, bensì l'organo elettivo nel suo complesso, al verificarsi di taluni presupposti di fatto, valutati in ragione delle pregiudizievoli evenienze che possono produrre. Una misura, quindi, che solo indirettamente si riflette su tutti i cittadini di quel determinato comune o di quella determinata provincia, non per conculcare i diritti di ciascuno di essi ma, al contrario, proprio in vista della già ravvisata esigenza di preservare la parte sana della comunità locale dall'influenza delle organizzazioni criminali.

5.4. - Quanto poi al prospettato contrasto con gli artt. 5 e 128 della Costituzione della censurata durata, per un periodo da dodici a diciotto mesi, degli effetti dello scioglimento, la questione è infondata perché, pur essendosi in presenza di una misura che può essere annoverata nella categoria del controllo sugli organi, essa è ispirata - a differenza che in altre ipotesi di scioglimento in cui è previsto un minor intervallo temporale per la ricostituzione di quelli disciolti - dalla particolare esigenza più volte qui messa in evidenza. Si giustifica perciò che l'aspetto proprio delle autonomie, quale quello della rappresentatività degli organi di amministrazione, possa temporaneamente cedere di fronte alla necessità di assicurare l'ordinato svolgimento della vita delle comunità locali, nel rispetto delle libertà di tutti ed al riparo da soprusi e sopraffazioni, estremamente probabili quando sui loro organi elettivi la criminalità organizzata possa immediatamente riprendere ad esercitare pressioni e condizionamenti.

5.5. - Infondata è anche la censura formulata in riferimento all'art. 24 della Costituzione. Diversamente da quanto si asserisce nell'ordinanza, se è vero che la durata degli effetti è determinata sulla base di un potere discrezionale dell'amministrazione, la sua latitudine è pur sempre delimitata dalla valutazione della situazione in concreto riscontrata in relazione all'estensione dell'influenza criminale così come manifestatasi.

La determinazione della durata è, perciò, per sua natura legata alla valutazione di cui si deve dare necessariamente conto alla stregua dei principi generali in tema di motivazione degli atti amministrativi: il che costituisce sicuro limite al possibile arbitrio, condizionando il potere dell'organo che deve determinare la durata degli effetti dello scioglimento e, quindi, consentendo il sindacato giurisdizionale sulla congruità e logicità della valutazione compiuta anche per questa parte del provvedimento.

5.6. - Relativamente alla previsione per ultimo presa in considerazione, l'ordinanza fa anche riferimento all'art. 125 della Costituzione, senza svolgere alcun argomento che possa giustificare tale richiamo. La questione è pertanto manifestamente inammissibile, non ravvisandosi alcuna attinenza con essa del parametro costituzionale invocato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15- bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164 (Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso), convertito con modificazioni dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, in riferimento agli artt. 48, 51 e 125 della Costituzione;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15- bis sopraindicato, sollevate con la stessa ordinanza in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 97, 113 e 128 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 1993.

Il presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 marzo 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **197/1993**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente CASAVOLA - Redattore

Camera di Consiglio del **24/02/1993** Decisione del **19/04/1993**

Deposito del **27/04/1993** Pubblicazione in G. U. **05/05/1993**

Norme impugnate:

Massime: **19394 19395**

Titoli:

Atti decisi:

N. 197

SENTENZA 19-27 APRILE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4 septies e octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), introdotti dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 9 luglio 1992 dal T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Rampino Antonio contro il Provveditorato agli Studi di Udine ed altro, iscritta al n. 684 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1992;

2) ordinanza emessa il 15 luglio 1992 dal T.A.R. del Piemonte sul ricorso proposto da Calabrese Giuseppe contro la U.S.S.L. Torino 1, iscritta al n. 694 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti l'atto di costituzione di Rampino Antonio, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ordinanza del 9 luglio 1992, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale "dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, così come modificato dall'art. 1, comma quarto octies, della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui, nel caso di condanna passata in giudicato per uno di questi reati di cui al precedente primo comma, prevede la decadenza dal servizio dei pubblici dipendenti di cui al precedente comma quarto septies.

Premesso che nei confronti del ricorrente, ausiliario presso una scuola media statale di Udine, è stata disposta, con provvedimento del Provveditore agli studi di Udine, la decadenza di diritto dal servizio ai sensi della norma sopra citata per essere stato condannato - con sentenza ex art. 444 del codice di procedura penale divenuta irrevocabile - per il reato di cui all'art. 73, commi primo e quinto, del d.P.R. n. 309/90, il giudice remittente dubita, innanzitutto, della legittimità costituzionale della norma censurata in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Osserva al riguardo che, con la disposizione menzionata, è stata sostanzialmente reintrodotta, sia pure con la diversa denominazione di decadenza, una fattispecie di destituzione di diritto del pubblico dipendente per condanna penale e cioè una sanzione espulsiva automatica che, al verificarsi del presupposto, costituito dal passaggio in giudicato della relativa sentenza (o dalla definitività del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione), fa venir meno, attraverso l'attività - vincolata in tal senso - dell'autorità competente, il rapporto di pubblico impiego in atto sussistente.

Una volta pertanto che, per uno dei reati indicati al primo comma dell'art. 1 della legge n. 16 del 1992, sia intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato, all'autorità amministrativa è preclusa qualsiasi valutazione, anche nella sua sede naturale, costituita dal procedimento disciplinare, e qualsiasi gradualità sanzionatoria, ma le è imposto dalla disposizione, della cui costituzionalità si fa questione, di pronunciare in ogni caso la decadenza del pubblico dipendente condannato.

In tal modo, considerato l'automatismo normativo così predisposto, si sottopongono indiscriminatamente alla più grave misura sanzionatoria comportamenti di assai diversa gravità. Appaiono pertanto violati i criteri di coerenza e ragionevolezza desumibili dall'art. 3 della Costituzione, così come evidenziati dalla sentenza n. 971 del 1988 di questa Corte.

Ulteriore violazione dell'art. 3 della Costituzione, prosegue il giudice a quo, deriva dal fatto di aver parificato, nelle condizioni che determinano la decadenza, i pubblici dipendenti a coloro che ricoprono cariche pubbliche. Ne è derivata la duplice irrazionale conseguenza che a questi ultimi, nei confronti dei quali è forse giustificato (per la natura fiduciaria del rapporto con il corpo elettorale o con quello politico da cui derivano le funzioni ricoperte) un particolare rigore in presenza di comportamenti delittuosi, sono assimilati soggetti per i quali, in analoghe ipotesi, la normativa previgente, emanata su impulso delle menzionate pronunzie del giudice delle leggi, ha ritenuto sufficiente la valutazione in sede disciplinare delle conseguenze amministrative dei reati commessi; che inoltre, nel mentre i primi decadono solo dalla carica ricoperta, i secondi, subendo ben più grave conseguenza, decadono dal servizio.

Tale automatica risoluzione del rapporto d'impiego, anche per reati di non relevantissima entità, come nel caso de quo, appare inoltre incompatibile sia con la tutela del lavoro, assicurato dagli artt. 4 e 35 della Costituzione, sia con i criteri di imparzialità e buon andamento, cui, ai sensi del successivo art. 97, deve essere ispirata l'attività delle pubbliche amministrazioni, per la sproporzione che può determinarsi tra fatto commesso ed estrema gravità della sanzione, concretantesi nella perdita dei mezzi di sussistenza.

In tal modo, conclude il remittente, viene inoltre tolto al pubblico dipendente colpito dalla decadenza il diritto di esporre le sue ragioni e difese all'amministrazione in sede di procedimento disciplinare prima che gli venga irrogata la sanzione, con conseguente violazione dell'art. 24,

secondo comma, della Costituzione.

1.2. - Si è costituito nel giudizio dinanzi a questa Corte il ricorrente nel giudizio a quo Rampino Antonio, ma fuori termine.

1.3. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale ha concluso per l'infondatezza delle questioni.

Osserva, innanzitutto, l'Avvocatura dello Stato, in ordine alla pretesa violazione degli artt. 4, 24, 35 e 97 della Costituzione, che al riguardo è sufficiente rilevare che il diritto al lavoro sancito dall'art. 4 - norma di valenza esclusivamente programmatica - non è certamente identificabile con un diritto al mantenimento del posto di lavoro; che il principio generale di tutela del lavoro e dei lavoratori contenuto nell'art. 35 rappresenta una semplice applicazione dell'art. 4 ed è il criterio ispiratore delle disposizioni contenute nel titolo III della Costituzione, rispetto alle quali ha una funzione puramente introduttiva; che la lesione del diritto di difesa non è configurabile, essendo questo pienamente esercitato nel giudizio penale di condanna e non essendo instaurato alcun procedimento in sede disciplinare; che, infine, la decadenza non risulta in contrasto con il principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, essendo legata la cessazione del rapporto di lavoro alla esistenza di un illecito correttamente accertato ed essendo quindi sufficientemente giustificata la disciplina, sotto questo riflesso, dalla particolarità della situazione e dell'obiettivo specifico perseguito dal legislatore.

Più delicato, invece, prosegue l'Avvocatura, appare l'ulteriore profilo di contrasto individuato, vale a dire quello concernente l'asserita violazione dell'art. 3, per l'impossibilità di adeguare la reazione ordinamentale al caso concreto e di operare una effettiva graduazione fra le varie fattispecie oggetto di esame in relazione alla loro obiettiva gravità.

Tuttavia, se la situazione in esame è certamente analoga a quella già esaminata dalla Corte nella sentenza n. 971 del 1988, le due fattispecie non sono affatto coincidenti, trattandosi nella prima di ipotesi destitutoria, che rappresenta la sanzione disciplinare massima - il che giustifica l'esigenza di una valutazione modulare del fatto e del potere di graduazione della sanzione da parte dell'organo giudicante - e di ipotesi decadenziale nella seconda, basata sulla necessità di assicurare alla pubblica amministrazione i presupposti indispensabili per una adeguata credibilità nel corpo sociale.

Sotto questo riflesso, dunque, la ratio della norma non è tanto la gravità della pena, bensì l'essere i reati in esame espressione sintomatica di una personalità che esclude nel reo, secondo la valutazione tipica effettuata dal legislatore, l'ulteriore idoneità all'esercizio del pubblico ufficio, sicché la scelta normativa operata non appare priva di logica e razionalità e non è, conseguentemente, in contrasto con il dettato costituzionale.

2.1. - Con ordinanza del 15 luglio 1992, il T.A.R. del Piemonte ha, a sua volta, sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4 septies ed octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotti dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16.

Premesso che nei confronti del ricorrente, operatore professionale coordinatore-tecnico di laboratorio in servizio presso l'u.s.l. Torino I, è stata disposta, con provvedimento dell'amministratore straordinario della u.s.l., la destituzione dall'impiego a seguito della definitiva condanna - con sentenza del 16 dicembre 1989 della Corte di cassazione - per il reato di cui agli artt. 71 e 74 della legge n. 685 del 1975, il giudice remittente (ritenuto altresì di escludere che le norme in esame siano applicabili esclusivamente in caso di reati verificatisi successivamente alla loro entrata in vigore, o per i quali sia intervenuta la condanna definitiva dopo tale data) osserva, innanzitutto, che nella legge n. 16 del 1992 l'equiparazione dei dipendenti degli enti pubblici ai pubblici amministratori appare quasi frutto di una scelta estemporanea, di cui è indizio assai significativo la circostanza che la tecnica legislativa utilizzata è quella del semplice rinvio, senza che sia stata minimamente valutata la diversa natura dei rapporti di servizio presi in considerazione, e dopo che, meno di due anni prima, con l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19, si era affermato il principio che il pubblico dipendente non può essere rimosso di diritto a seguito di condanna penale.

Ora, gli amministratori sono ordinariamente soggetti legati agli enti da un rapporto di servizio onorario, che ha per sua natura carattere temporaneo e comporta un compenso di tipo indennitario, e sono, inoltre, responsabili delle fondamentali scelte politiche e di alta amministrazione dell'ente, per cui la loro decadenza ex lege appare più che giustificata. Al contrario, i dipendenti sono legati all'Amministrazione da un rapporto di tipo professionale, che viene assunto come abituale e normalmente principale attività lucrativa; inoltre, essi possono avere nell'ente una posizione affatto marginale.

L'eguale trattamento di categorie così differenziate di soggetti appare, pertanto, ad avviso del remittente, costituire di per sé violazione del principio costituzionale di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, che si esprime, come ben noto, anche nella necessità di differenziare la disciplina normativa di situazioni tra loro non assimilabili.

Inoltre, pare non appropriato parlare, per i pubblici dipendenti, nelle fattispecie de quibus, di "decadenza" dal rapporto d'impiego. Infatti, le pur eterogenee ipotesi qualificate come tali, cui l'ordinamento ricollega l'estinzione del rapporto d'impiego, trovano un'elencazione e generale disciplina nell'art. 127 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (t.u. imp. civili dello Stato).

Orbene, nessuna di queste può essere assimilata alle ipotesi di decadenza previste dalla legge 16/92: i fatti di reato ivi elencati corrispondono piuttosto, in gran parte, a quelli per cui il previgente art. 85 del predetto d.P.R. prevedeva la sanzione della destituzione di diritto, e possono, comunque, essere tutti ricondotti alle infrazioni disciplinari per le quali l'art. 84 del d.P.R. medesimo commina la sanzione della destituzione.

Sembra, pertanto, di poter concludere - prosegue il giudice a quo - che la decadenza de qua altro non sia che una destituzione ex lege irrogata al dipendente autore di determinati tipi di reato.

Ma non si può allora mancare di ricordare che l'art. 85 precitato fu dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza 14 ottobre 1988, n. 971, nella parte in cui non prevedeva, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura del procedimento disciplinare.

Così, appare in contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione l'automatica cessazione di un rapporto di pubblico impiego senza che sia possibile valutare, adeguando la sanzione al caso specifico, la gravità del reato commesso, la rilevanza di questo in rapporto con l'attività svolta dal dipendente, il vantaggio che l'Amministrazione può ricavare dal suo mantenimento in servizio.

Inoltre, la destituzione automatica appare altresì incompatibile con l'esigenza di tutela del diritto al lavoro, costituzionalmente riconosciuto dagli artt. 4 e 35 della Costituzione e che appare troppo gravemente vulnerato dall'esclusione di ogni forma di difesa in sede amministrativa, in cui possono e debbono essere presi in esame elementi ed interessi diversi ed ulteriori da quelli considerati dal giudice penale, innanzi al quale, indubbiamente, il dipendente ha avuto possibilità di svolgere la propria difesa, adeguata, tuttavia, all'esigenza di quel processo.

2.2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha concluso per l'infondatezza delle questioni sollevate, svolgendo argomentazioni identiche a quelle sopra riferite al punto 1.3.

Considerato in diritto

1. - Con due ordinanze di contenuto in larga parte coincidente (per cui va disposta la riunione dei relativi giudizi), il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia e il T.A.R. del Piemonte sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4 octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55 - introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 -, nella parte in cui, mediante il richiamo al comma 4-quinquies, prevede la decadenza di diritto del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche (compresi gli enti indicati al comma 1) a seguito del passaggio in giudicato della sentenza

di condanna per taluno dei reati elencati nel comma 1 (ovvero della definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione per appartenenza ad associazione di tipo mafioso).

I giudici remittenti concordano nel ritenere che, al di là del nomen iuris adoperato, la norma censurata altro non prevede in realtà che una forma di destituzione ex lege del pubblico dipendente a seguito di condanna penale per determinati reati, cioè una sanzione espulsiva automatica, preclusiva di qualsiasi valutazione dell'autorità amministrativa nella sede naturale del procedimento disciplinare.

Ne deriverebbe, innanzitutto, la violazione del principio di ragionevolezza e di coerenza di cui all'art. 3 della Costituzione, per gli stessi motivi che condussero questa Corte a dichiarare, con la sentenza n. 971 del 1988, l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nella parte in cui non prevedeva, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare.

Il medesimo art. 3 della Costituzione sarebbe ulteriormente violato, ad avviso dei remittenti, in quanto la norma impugnata parifica irrazionalmente, sotto il profilo del trattamento sanzionatorio, i pubblici impiegati da un lato e i pubblici amministratori (titolari di cariche elettive o di altri assimilabili incarichi) dall'altro, prevedendo per entrambe dette categorie di soggetti - che rivestono invece posizioni ben differenziate - la conseguenza, al verificarsi dei presupposti sopra menzionati, della decadenza dall'impiego o dalla carica.

Infine, la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con il diritto al lavoro (artt. 4 e 35 della Costituzione), con il diritto di difesa del pubblico impiegato in sede di procedimento disciplinare (art. 24 della Costituzione), e con il principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione).

2. - Il nucleo centrale delle censure prospettate dai giudici a quibus è costituito, come detto, dal rilievo che il legislatore, nel dettare la norma impugnata, ha sostanzialmente reintrodotto l'istituto della destituzione di diritto del pubblico dipendente a seguito di condanna penale, così incorrendo nella medesima violazione dell'art. 3 della Costituzione che indusse questa Corte ad espungere tale istituto dall'ordinamento con la sentenza sopra citata, cui fece seguito l'intervento del legislatore, il quale, con la legge 7 febbraio 1990, n. 19 (artt. 9 e 10), adeguandosi a detta sentenza, ha dettato una generale ed uniforme disciplina - anche transitoria - della materia.

Sotto tale profilo la questione è fondata.

Già nella sentenza n. 270 del 1986, questa Corte - pur pervenendo allora ad una pronuncia di inammissibilità della questione per la ritenuta spettanza al legislatore delle scelte relative ai possibili rimedi - ebbe modo di affermare che anche nel campo della potestà disciplinare, come nell'area punitiva penale, sussiste l'esigenza della esclusione di sanzioni rigide, cioè della "adozione di criteri normativi idonei alla commisurazione delle misure sanzionatorie conseguenti alla irrevocabile condanna penale", e ciò "quale esigenza - ex art. 3 della Costituzione - di adeguatezza tra illecito e irroganda sanzione".

Con la successiva menzionata sentenza n. 971 del 1988 la Corte addivenne alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 85, lett. a), del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 - nella parte in cui non prevedeva, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare -, nonché di altre disposizioni di analogo contenuto ex art. 27 della legge n. 87 del 1953, osservando che "l'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la misura massima destitutiva, importa .. che le valutazioni relative siano ricondotte, ognora, alla naturale sede di valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale ex art. 3 della Costituzione".

A tale decisione hanno fatto seguito ulteriori pronunce dello stesso segno in ordine ad analoghe fattispecie di destituzione de iure relative ad altre categorie di impiegati o di professionisti (sentt. nn. 40 e 158 del 1990, 16 del 1991), nelle quali si è costantemente ribadito che il profilo essenziale di contrasto con l'art. 3 della Costituzione consisteva nell'automatismo della massima sanzione disciplinare, prevista, senza alcuna distinzione, per una molteplicità di possibili comportamenti, con conseguente offesa del "principio di proporzione" che è alla base della razionalità che domina il

principio di eguaglianza, e che postula sempre l'adeguatezza della sanzione al caso concreto.

3. - Il surriferito costante orientamento di questa Corte non può non condurre ad identica conclusione anche in ordine alla normativa ora in esame.

Essa, invero, - come esattamente rilevano i giudici remittenti - in deroga alla disciplina dettata non molto tempo prima con la sopra citata legge n. 19 del 1990 (la quale in linea generale afferma - all'art. 9, primo comma - che "il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. È abrogata ogni contraria disposizione di legge"), prevede, per il personale dipendente indicato nel comma 4 septies, l'automatica sanzione della destituzione dall'impiego - escluso, pertanto, il procedimento disciplinare - a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per uno dei reati indicati nelle lettere a), b), c) e d) del comma 1 (o della definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione di cui alla lettera f) del medesimo comma 1).

Al riguardo basta osservare che tali disposizioni contemplano una numerosa e variegata serie di fattispecie delittuose, di diversa natura e gravità, e con possibilità, quindi, di irrogazione in concreto di pene notevolmente differenziate, alcune delle quali certamente non elevate. In taluni casi, inoltre, i reati non sono individuati specificamente (cfr. lett. d), ed in altri risultano analoghi a quelli già previsti nell'art. 85 del d.P.R. n. 3 del 1957, poi dichiarato illegittimo da questa Corte (cfr. lett. b).

È ben vero - come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 407 del 1992 e intende qui ribadire - che la legge n. 16 del 1992 nel suo complesso, iscrivendosi nel filone della cosiddetta legislazione antimafia, persegue le finalità della salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, della tutela della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale. Ma, a prescindere dal fatto che la legge in esame dispone comunque l'"immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti" (v. citato comma 4-septies) a seguito di condanna anche non definitiva (o, in alcuni casi, di semplice rinvio a giudizio), le anzidette finalità, di indubbio rilievo costituzionale, non valgono tuttavia a superare lo specifico rilevato profilo di incostituzionalità della norma in esame, sulla base, ripetesi, dell'enunciato costante orientamento di questa Corte in materia. Tale norma concerne una particolare categoria di soggetti, in ordine alla quale deve, in definitiva, ribadirsi l'esigenza che la valutazione della compatibilità del comportamento del pubblico dipendente con le specifiche funzioni da lui svolte nell'ambito del rapporto di impiego va ricondotta - al fine di garantire la necessaria adeguatezza e gradualità sanzionatoria in rapporto al caso concreto e quindi il rispetto dell'art. 3 della Costituzione - alla naturale sede del procedimento disciplinare, il quale, del resto, ben può concludersi con la irrogazione della sanzione destitutoria.

Assorbita ogni altra questione, deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui, mediante il rinvio al comma 4-quinquies, prevede, nei casi ivi indicati, la destituzione di diritto, anziché lo svolgimento del procedimento disciplinare, ai sensi dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19.

4. - È appena il caso di rilevare, infine, che la presente decisione (così come le precedenti sopra ricordate) non riguarda minimamente, com'è ovvio, l'ambito applicativo e gli effetti dell'istituto della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici, disciplinato dalle vigenti norme del codice penale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4 octies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di

elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), nella parte in cui, mediante rinvio al comma 4-quinquies, prevede la destituzione di diritto, anziché lo svolgimento del procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 aprile 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **288/1993**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente CASAVOLA - Redattore

Udienza Pubblica del **25/05/1993** Decisione del **11/06/1993**

Deposito del **24/06/1993** Pubblicazione in G. U. **30/06/1993**

Norme impugnate:

Massime: **19664 19665**

Titoli:

Atti decisi:

N. 288

SENTENZA 11-24 GIUGNO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, così come modificato dall'art. 1, commi 1, lett. b, e 4- bis, della legge 18 gennaio 1992, n. 16 - rectius, dell'art. 15, commi 1, lett. b, e 4- bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 - (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promosso con ordinanza emessa il 14 luglio 1992 dal TAR della Calabria sul ricorso proposto da Tursi Prato Giuseppe contro la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di costituzione di Tursi Prato Giuseppe, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avvocato Mauro Leporace per Tursi Prato Giuseppe e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 14 luglio 1992, il Tribunale amministrativo regionale della Calabria ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale "dell'art. 15 legge 19 marzo 1990, n. 55, così come modificato dall'art. 1, commi 1, lett. b) e 4- bis, della legge 18 gennaio 1992, n. 16" (rectius, dell'art. 15, commi 1, lett. b, e 4- bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55, così come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16), "nella parte in cui, per le ipotesi di reato ivi descritte, viene determinata la sospensione dalle cariche pubbliche elettive pure ivi elencate dei soggetti che abbiano riportato condanna penale anche non definitiva, senza che al riguardo venga operata alcuna distinzione, in relazione alle fattispecie penali previste, fra condanne per reato tentato e condanne per reato consumato".

Il giudice remittente premette che il ricorrente, eletto consigliere della Regione Calabria a seguito delle consultazioni del giugno 1990, ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 giugno 1992 con il quale è stata disposta - in applicazione delle norme sopra menzionate - la sua sospensione dalla predetta carica per essere stato condannato (con sentenza del Tribunale di Cosenza) alla pena di due anni e otto mesi di reclusione per il reato di tentata concussione (sentenza avverso la quale il ricorrente ha proposto appello, giudizio tuttora pendente).

Ciò posto, l'art. 1 della legge n. 16 del 1992 sancisce al primo comma l'impossibilità di essere candidati alle elezioni amministrative - e comunque di ricoprire talune cariche elettive, fra le quali quella di consigliere regionale, rilevante nel caso di specie - per coloro che abbiano riportato condanna penale, anche non definitiva, per delitti fra i quali è ricompresa la fattispecie di cui all'art. 317 del codice penale (concussione); statuendosi al successivo comma 4- bis che, ove alcuna delle condizioni di cui al comma 1, intervenga dopo l'elezione o la nomina, essa "comporta l'immediata sospensione dalle cariche sopra indicate".

Riveste dunque fondamentale importanza - prosegue il remittente - la problematica della interpretabilità o meno delle fattispecie criminose previste dal legislatore non soltanto con riguardo alle ipotesi di reato consumato, bensì anche a quelle di tentativo.

Per quanto riguarda il tenore letterale della norma de qua, si rileva come alla elencazione dei riferimenti codicistici recanti l'individuazione delle *figurae criminis* per le quali il legislatore ha ritenuto applicabile la misura sospensiva sopra ricordata sia del tutto estranea la esplicitazione del "tentativo" (e della relativa coordinata normativa, rappresentata dall'art. 56 del codice penale).

Il Collegio remittente afferma tuttavia di essere ben consapevole della intrinseca fragilità argomentativa rappresentata da un iter logico unicamente svolgentesi attorno al rilevato dato testuale. Ed anzi osserva che è proprio la letterale non riscontrabilità, accanto alle figure che rappresentano lo stadio consumativo del reato, anche delle fattispecie di tentativo, a far ritenere possibile (e, nel caso in esame, a valutare come positivamente realizzatasi) un'operazione di "apertura" del contenuto della norma, idonea a ricomprendervi anche le fattispecie criminose non perfezionate: con conseguente omogenea irrogabilità della misura afflittiva (sospensione dalla carica elettiva) a fronte di presupposti penali (sia pur di accertata consistenza, ma pur sempre) di diversa gravità, alla quale accederebbe la violazione del fondamentale principio di eguaglianza, sancito all'art. 3 della Costituzione. Il TAR, dopo aver richiamato le argomentazioni svolte dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel rimettere alla Corte Costituzionale - con ordinanza n. 15 del 29 giugno 1984 - la questione di legittimità dell'art. 85, lett. a) parte seconda, del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 (nella parte in cui era prevista la destituzione del pubblico dipendente a seguito di condanna in sede penale, senza distinguere a seconda che si fosse trattato di condanna per un delitto tentato o consumato), ribadisce in particolare la configurazione del tentativo in termini di alterità rispetto alle fattispecie criminose in ordine alle quali, di volta in volta "aderendo" la norma ex art. 56 del codice penale (e per l'effetto venendosi a delineare un'ipotesi complessa risultante dalla combinazione di distinte previsioni), viene appunto ad assumere giuridico rilievo - e concreta attitudine sanzionatoria - la fattispecie del delitto tentato. Va poi osservato - prosegue il giudice a quo - come la punibilità stessa del delitto tentato non possa comprendersi disgiuntamente dalla volontà del legislatore di reprimere comportamenti che, lungi dal rappresentare una fattispecie direttamente lesiva per l'ordinamento, si configurano invece quali evidenze di mero pericolo (e,

quindi, di sola accentuata probabilità di attitudine lesiva), senza che si sia ritenuta necessaria (ai fini della irrogazione di una pur attenuata pena) la ricorrenza di quell'evento che pienamente integra la consumazione del reato.

Tale ragionamento - e, con esso, la evidente distinguibilità a livello stesso di allarme o danno sociale conseguente alla commissione di fattispecie delittuose - necessariamente induce l'esigenza di differenziazione del reato consumato da quello (semplicemente) tentato: laddove tale necessità è stata evidentemente ritenuta dal legislatore penale, irragionevole si manifesterebbe la *reductio ad unum* operabile attraverso l'omogeneizzazione di condotte che, diversificandosi quanto alla percorrenza dell'iter consumativo (o di perfezionamento della fattispecie) risultino egualmente idonee a condurre a medesime conseguenze afflittive. Brevi considerazioni vanno infine condotte - conclude il remittente - in relazione alla peculiarità afflittiva recata dalle disposizioni in esame.

Con esse, infatti, viene ad operarsi una pratica "sterilizzazione" (ancorché non necessariamente definitiva) del mandato elettivo dai cittadini conferito mediante lo svolgimento di libere elezioni.

La gravità dell'atto che determina la sospensione dalla carica di un rappresentante elettivo della collettività, da questa democraticamente e liberamente designato in seno al Consiglio regionale, non può trovare conforto che nel ristretto e tassativo ambito discrezionalmente disegnato dal legislatore a presidio di superiori pubblici interessi che appunto consentono di disporre la misura della temporanea inibizione allo svolgimento della funzione pubblica elettiva.

Se pertanto l'assimilabilità di conseguenze sanzionatorie si dimostra irragionevole e lesiva del principio di trattamento paritario ove conseguente ad accertate responsabilità penali per reati consumati o (solamente) tentati, rincarata valenza di opinabilità, sotto il profilo della legittimità costituzionale, riveste una siffatta (consentita) applicazione afflittiva ove con essa si vengano ad incidere, in maniera così accentuata e pervasiva, i diritti di elettorato attivo e passivo. 2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione.

In primo luogo, osserva l'Avvocatura dello Stato, la questione è inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto dinanzi al TAR remittente è stato chiesto l'annullamento del d.P.C.M. che avrebbe "sospeso" il ricorrente dalla carica: la sospensione, però, non è conseguita al decreto in parola, ma direttamente al verificarsi dei presupposti di legge. Quando, pertanto, l'interessato agisce in giudizio per vedere riconosciuto il proprio diritto a conservare la carica rivestita, agisce a tutela di un diritto soggettivo e non di un interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario.

La questione è, comunque, ad avviso dell'Avvocatura, manifestamente infondata.

La tesi del giudice remittente si fonda tutta sul presupposto che la sospensione (e poi la decadenza) di cui all'art. 1 della legge n. 16/1992 abbia natura sanzionatoria in relazione a comportamenti di rilevanza penale, elencati al primo comma, per i quali l'autore sia stato riconosciuto colpevole in sede giudiziaria.

Ciò non è esatto.

Le ipotesi previste nella norma in questione prevedono casi di non "candidabilità" (e quindi, in definitiva, nuovi casi di ineleggibilità) che il legislatore ha ritenuto di configurare in relazione al fatto che l'aspirante candidato abbia subito condanne o misure di prevenzione per delitti connotati da una specifica capacità criminale e/o di particolare gravità (cfr. sent. n. 407/1992). Si tratta, in sostanza, di "qualifiche negative" o "requisiti negativi" che il legislatore ha ritenuto di individuare come cause ostative finanche alla partecipazione alla competizione elettorale: ovvio che, se seguono alla elezione, devono logicamente tradursi in decadenza dalle cariche conseguite (la sospensione, per suo verso, non è altro che la cautela affinché chi ha subito condanne non definitive non continui a svolgere le funzioni connesse alla carica di cui è titolare, in attesa del provvedimento definitivo). La decadenza (e la preordinata sospensione), dunque, non hanno natura di sanzione amministrativa che consegua al riconoscimento giudiziale di colpevolezza in relazione a talune ipotesi delittuose, bensì costituiscono una nuova categoria di cause di ineleggibilità, che se sopravvivono alla elezione, si trasformano in cause di decadenza.

La ragione cui si è ispirato il legislatore nel delineare la nuova categoria della "non candidabilità" è quella di impedire che gli organi di governo delle amministrazioni locali siano "occupati" da personaggi che abbiano conseguito condanne penali che rivestano particolare qualificazione negativa, rilevando una capacità criminale che potrebbe mettere in pericolo il regolare funzionamento degli organi medesimi.

Sotto questo profilo, dunque, non interessa che i reati contemplati dal primo comma dell'art. 1 in esame siano equiparabili quanto a gravità - dato che per tutti è prevista la non candidabilità e quindi la decadenza ove la condanna segue all'elezione -, quanto piuttosto, non avendo la non candidabilità o la decadenza natura sanzionatoria, che essi rivelino, a prescindere dalla loro gravità, una capacità criminale tale che, a giudizio del legislatore, il soggetto non debba neppure partecipare alla competizione elettorale o comunque non debba essere eletto, e se eletto, debba essere automaticamente privato della titolarità della carica, in modo tale da evitare il pericolo che l'azione amministrativa possa essere inquinata dalle sue pericolose inclinazioni a delinquere.

In questa prospettiva è di assoluta evidenza come il peculatore, il malversatore, il corruttore o il corrotto ecc. assolutamente in nulla differiscono da chi abbia tentato di peculare, malversare, corrompere ecc., ma sia stato impedito dal portare a termine il suo disegno criminoso da un intervento esterno.

Quindi, non irragionevole trattamento eguale di due situazioni diverse, ma, al contrario, del tutto ragionevole trattamento eguale di due situazioni che non differiscono.

Osserva, infine, l'Avvocatura dello Stato che l'interesse della collettività a vedere eliminata sul nascere ogni possibilità di inquinamento dell'azione degli organi di governo locali supera di gran lunga l'interesse degli elettori a vedersi rappresentati dai propri eletti. E poi, e soprattutto, è da ritenere che il legame fiduciario fra il corpo elettorale e gli eletti viene meno nel momento in cui questi manifestino una capacità criminale tale da tradire la fiducia ottenuta e da compromettere il corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica.

3. - Si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio a quo Tursi Prato Giuseppe, osservando principalmente che l'interpretazione data dal giudice remittente alla norma denunciata di incostituzionalità non può essere condivisa.

Invero la mancata esplicita previsione del reato tentato nella elencazione dei reati che legittimano la sospensione dalla carica elettiva impedisce che si possa ritenere compresa in detta elencazione la figura del tentativo. È noto, infatti, che dalla combinazione della norma generale sul tentativo (art. 56 del codice penale) con le singole norme incriminatrici speciali derivano figure di reato (quelle appunto dei reati tentati) nuove ed autonome rispetto a quelle dei reati consumati. Figure nuove ed autonome a cui, pertanto, non si estendono automaticamente gli effetti giuridici sfavorevoli previsti dall'ordinamento con esplicito richiamo alle sole ipotesi di reato consumato, a meno di espressa contraria previsione, certamente necessaria in presenza di norme di stretta interpretazione qual è quella in esame.

Per contro, conclude la difesa della parte privata, la diversa tesi secondo cui anche la condanna non definitiva per il reato tentato legittimerebbe l'automatica sospensione da consigliere regionale, renderebbe palesemente fondata la questione di costituzionalità di cui si tratta, in quanto verrebbe il legislatore ad equiparare, nell'adozione di un identico provvedimento afflittivo così grave (e di dubbia costituzionalità sotto altri profili), soggetti responsabili (rectius presumibilmente responsabili) di comportamenti considerati dall'ordinamento di gravità assai diversa.

4. - In una successiva memoria, la parte privata contesta innanzitutto la eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza sollevata dall'Avvocatura Generale dello Stato, e, quanto al merito, ribadisce le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale della Calabria solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, lett. b), e 4- bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16), nella parte in cui dette norme prevedono l'immediata sospensione dalla carica elettiva ricoperta dei soggetti che abbiano riportato, dopo l'elezione, condanna non definitiva per alcuni delitti specificamente indicati, "senza che al riguardo venga operata alcuna distinzione, in relazione alle fattispecie penali previste, fra condanne per reato tentato e condanne per reato consumato".

Ad avviso del remittente, le norme impugnate violano il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), in quanto irrazionalmente parificano, assoggettandole alla identica conseguenza della automatica adozione del provvedimento di sospensione dalla carica, situazioni indubbiamente differenziate, essendo evidente la "alterità" e minore gravità delle fattispecie di reato (*rectius* delitto) tentato rispetto alle corrispondenti fattispecie di reato consumato, come si evince dal fatto che lo stesso legislatore penale ha previsto per le prime una norma di carattere generale (art. 56 del codice penale) che, di volta in volta "aderendo" alle varie ipotesi criminose tipiche, dà luogo ad una figura complessa ed autonoma con pena diminuita.

Tale denunciata equiparazione appare, poi, conclude il remittente, ancor più irragionevole nei casi in cui, come in quello sottoposto al suo giudizio, il provvedimento di sospensione colpisce soggetti titolari di cariche elettive di diretta investitura popolare.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato un'eccezione di inammissibilità, basata sull'asserito difetto di giurisdizione del TAR remittente: ad avviso dell'Avvocatura dello Stato l'impugnato provvedimento di sospensione ha natura meramente dichiarativa e il ricorrente agisce a tutela di un diritto soggettivo, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario.

L'eccezione va rigettata.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, dall'autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale discende che, in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, la Corte medesima può rilevare il difetto di giurisdizione soltanto nei casi in cui questo appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza (cfr., da ultimo, sent. n. 163 del 1993 e precedenti ivi richiamati). Ora, non può ritenersi che nella fattispecie in esame ricorrano tali estremi, sol che si consideri la novità ed atipicità (almeno quanto ai consiglieri regionali) del provvedimento di sospensione introdotto dalla normativa impugnata, provvedimento che, inoltre, è adottato non dall'organo cui l'interessato appartiene, ma con "decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, .. su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, previa deliberazione del Consiglio dei ministri."

3.1. - Passando all'esame del merito, la Corte ritiene, in primo luogo, di doversi attenere - in conformità al proprio costante orientamento - alla interpretazione della normativa impugnata fornita dal giudice a quo (e contestata dalla difesa della parte privata costituita), nel senso della sua applicabilità anche alle ipotesi di condanna per delitto tentato: e ciò in quanto tale interpretazione - cui il remittente è pervenuto dopo ampia motivazione - da un lato non risulta contraddetta da giurisprudenza consolidata di segno opposto, e, dall'altro, certamente non può giudicarsi palesemente erronea, tenuto anche conto del fatto che la Corte di cassazione ha ribadito anche di recente il principio generale secondo cui, pur costituendo il delitto tentato una figura criminosa autonoma, non può ritenersi che in ogni caso, quando la legge si limita a fare riferimento alla ipotesi tipica, debba considerarsi esclusa quella tentata, dovendosi invece avere riguardo alla materia cui la legge si riferisce ed alla sua ratio onde stabilire se sia compresa o meno l'ipotesi del tentativo.

3.2. - La questione non è fondata.

È utile premettere che questa Corte ha ritenuto che persino l'equiparazione *quoad poenam* tra delitti consumati e delitti tentati non sia di per sé lesiva del principio di eguaglianza (pur costituendo indubbiamente un'eccezione ai principi ispiratori del diritto penale), ma che rientri nell'ambito della discrezionale valutazione di politica criminale del legislatore, salvo, ovviamente, il limite della ragionevolezza (cfr. sentt. nn. 144 del 1974 e 26 del 1979).

Ciò posto, si è già avuto modo più volte di evidenziare che la ratio posta a fondamento della legge 18 gennaio 1992 n. 16 (la quale ha, in sintesi, introdotto un'ampia disciplina in tema di eleggibilità e, in genere, di capacità di assumere e mantenere una serie di cariche o incarichi di varia natura nelle regioni e negli enti locali) è quella di assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente interessi dell'intera collettività, connessi a valori costituzionali di primario rilievo (cfr. sentt. nn. 407 del 1992, 197 e 218 del 1993).

Appare pertanto evidente che la scelta discrezionale operata dal legislatore di equiparare - ai fini dell'adozione del provvedimento contemplato nelle norme impugnate - i soggetti condannati per delitto tentato a quelli condannati per delitto consumato non possa considerarsi irragionevole: considerate, infatti, le indicate finalità che la legge in esame intende perseguire e il ruolo ricoperto dai soggetti interessati, non illogicamente si è ritenuto di dare esclusivo rilievo alla capacità criminale di questi ultimi, a prescindere dall'effettivo verificarsi dell'evento lesivo del bene giuridicamente protetto. Né, ai fini della proposta questione, assume alcun rilievo il fatto che possa trattarsi di soggetti titolari di cariche elettive di diretta investitura popolare, circostanza cui il giudice a quo accenna non come autonoma censura, ma quale elemento di accentuazione della presunta irragionevolezza della equiparazione operata dalla normativa in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, lett. b) e 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 giugno 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

vai a: [Dispositivo](#)

Ordinanza **137/1994**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente CASAVOLA - Redattore

Camera di Consiglio del **09/03/1994** Decisione del **25/03/1994**

Deposito del **13/04/1994** Pubblicazione in G. U. **20/04/1994**

Norme impugnate:

Massime: **20794**

Titoli:

Atti decisi:

N. 137

ORDINANZA 25 MARZO-13 APRILE 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 31 del codice penale militare di pace promosso con ordinanza emessa il 6 luglio 1993 dal Tribunale militare di Padova nel procedimento penale a carico di Piccolomini Giovanni iscritta al n. 604 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 9 marzo 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Ritenuto che il Tribunale militare di Padova, all'esito del dibattimento svoltosi nei confronti di un sottufficiale imputato di due distinti episodi di diserzione, dovendo pervenire a una sentenza di condanna poiché a carico dell'imputato risultavano sicure prove di responsabilità e non potendo disporre in favore dello stesso imputato, in considerazione dei suoi precedenti penali, la sospensione condizionale della pena, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 52, ultimo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 31 c.p.m.p., nella parte in cui prevedono per i sottufficiali e i graduati di truppa una pena accessoria diversa da quella prevista per gli ufficiali (rispettivamente, sospensione dal grado e sospensione dall'impiego);

che, secondo il giudice a quo, nei confronti dell'imputato non sarebbe possibile applicare la pena accessoria della rimozione dal grado, prevista dall'art. 156 c.p.m.p. per il caso in cui venga accertata la responsabilità penale per il reato di diserzione, in quanto l'art. 29 c.p.m.p., il quale

include la rimozione dal grado tra le pene accessorie militari, deve ritenersi ormai abrogato a seguito della entrata in vigore della legge 7 febbraio 1990, n. 19, e in particolare dell'art. 9 della stessa;

che, conseguentemente, dovendosi applicare nei confronti dell'imputato la pena accessoria della sospensione dal grado, risulterebbe evidente la diversità di trattamento riservata dalle disposizioni impugnate ai sottufficiali e agli ufficiali, dal momento che per questi ultimi la pena accessoria è quella della sospensione dall'impiego e non dal grado, mentre per i sottufficiali la pena accessoria, ingiustificatamente più afflittiva, è quella della sospensione dal grado;

che, è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero non fondata;

che, in particolare, quanto alla inammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che il giudice a quo muove da una premessa errata, dovendosi escludere che l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19, abbia abrogato le disposizioni del codice penale militare di pace concernenti la individuazione e la disciplina delle pene accessorie militari, dal momento che le sanzioni disciplinari, alle quali soltanto si riferisce l'art. 9 citato, sono sanzioni amministrative, mentre le pene accessorie sono vere e proprie pene criminali, subordinate, quanto alla loro efficacia, al passaggio in giudicato della sentenza recante la condanna alla quale accedono;

che, comunque, la diversità di trattamento riservata agli ufficiali, da un lato, e ai sottufficiali e ai graduati di truppa, dall'altro, discende dalla diversità dello stato giuridico delle categorie considerate, dal momento che solo per gli ufficiali, e non anche per i sottufficiali, è stabilito che il grado sia indipendente dall'impiego (art. 4 della legge 10 aprile 1954, n. 113) e dal momento che, conseguentemente, solo per gli ufficiali, e non anche per i sottufficiali, è possibile disporre la sospensione dall'impiego e non dal grado;

Considerato che il Tribunale militare di Padova ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 52, ultimo comma, della Costituzione, degli artt. 30 e 31 c.p.m.p., nella parte in cui prevedono per i sottufficiali e i graduati di truppa una pena accessoria diversa da quella prevista per gli ufficiali;

che la questione si fonda sul presupposto che l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19, avrebbe abrogato l'art. 29 c.p.m.p., il quale disciplina la pena accessoria militare della rimozione dal grado, pena accessoria che sarebbe applicabile immediatamente nei confronti dell'imputato nel giudizio a quo, quale conseguenza della condanna per il reato di diserzione (art. 156 c.p.m.p.), non ricorrendo le condizioni per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena;

che, in altri termini, le disposizioni impugnate, le quali disciplinano, rispettivamente, le pene accessorie temporanee della sospensione dall'impiego e della sospensione dal grado, sarebbero applicabili nel giudizio a quo, in quanto non potrebbe più essere disposta la pena accessoria perpetua della rimozione dal grado;

che, peraltro, a parte ogni rilievo in ordine alla formulazione della questione e, in particolare, in ordine alla individuazione delle disposizioni impugnate, l'assunto dal quale muove l'ordinanza di rimessione non può essere condiviso, dal momento che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, sia pure con riferimento alla pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici, l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 non ha in alcun modo inciso sulla disciplina delle pene accessorie e, per quel che in questo giudizio rileva, della pena accessoria militare della rimozione dal grado (sent. n. 197 del 1993);

che, conseguentemente, poiché nel giudizio a quo, ove il Tribunale militare di Padova dovesse pervenire ad una sentenza di condanna del sottufficiale imputato del reato di diserzione, dovrebbe, secondo quanto previsto dall'art. 156 c.p.m.p., farsi applicazione dell'art. 29 dello stesso codice (il quale, a seguito della decisione di questa Corte n. 258 del 1993, non prevede più alcuna distinzione, quanto alla entità della pena principale della reclusione militare cui la pena della rimozione dal grado accede, tra la posizione degli ufficiali e quella dei sottufficiali) e non anche delle disposizioni impugnate (o, più precisamente, della disposizione di cui all'art. 31 c.p.m.p.);

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale militare di

Padova deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto ha ad oggetto disposizioni che non sono applicabili nel giudizio a quo;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 31 c.p.m.p., sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 52, ultimo comma, della Costituzione, dal Tribunale militare di Padova con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1994.

Il presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 aprile 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **184/1994**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente CASAVOLA - Redattore

Udienza Pubblica del **26/04/1994** Decisione del **09/05/1994**

Deposito del **16/05/1994** Pubblicazione in G. U. **25/05/1994**

Norme impugnate:

Massime: **20662 20663 22954**

Titoli:

Atti decisi:

N. 184

SENTENZA 9-16 MAGGIO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma quarto septies, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale) introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 14 luglio 1993 dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Dallavalle Franco Maria contro la U.S.L. n. 70 di Alessandria, iscritta al n. 759 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 1993;

2) ordinanza emessa il 16 giugno 1993 dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Donadio Franco contro la U.S.L. Torino III ed altro, iscritta al n. 760 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di costituzione di Donadio Franco nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 1994 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'avv. Gustavo Romanelli per Donadio Franco e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per

il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 16 giugno 1993 il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, primo comma e 97, primo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma quarto septies della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui prevede l'"immediata sospensione" del personale, pubblico dipendente, che abbia riportato sentenza di condanna per i delitti indicati nelle lettere a), b), c), d) di cui al precedente primo comma, ovvero nei cui confronti sussistano le condizioni di cui alle lettere e) ed f) dello stesso primo comma.

Il tribunale remittente premette che il giudizio a quo - nel quale è stata sollevata la predetta questione - ha per oggetto il ricorso avverso la deliberazione con la quale l'amministratore straordinario della Unità sanitaria locale di Torino III ha disposto la sospensione cautelare obbligatoria dal servizio, ex art. 15 succitato e successive modificazioni, del ricorrente F. Donadio, primario chirurgo presso l'Ospedale Martini di Torino, per essere stato lo stesso condannato dalla corte di appello di Torino, con conforme decisione alla sentenza di primo grado, per il reato di cui agli artt. 479 (falso in atto pubblico), 81 e 110 c.p., alla pena di otto mesi e dieci giorni di reclusione, con interdizione temporanea dai pubblici uffici per il periodo minimo previsto dalla legge.

Ciò posto, il giudice a quo ritiene che la questione sollevata sia rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3, primo comma e 97, primo comma, della Costituzione anche alla luce dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale. Più in particolare, si osserva che la legge n. 16 del 1992, inscrivendosi, come già rilevato dalla surrichiamata giurisprudenza costituzionale, nel filone della c.d. legislazione antimafia, ha modificato profondamente il testo previgente dell'art. 15 contenuto nella legge n. 55 del 1990, estendendo le norme concernenti limiti all'accesso ed alla permanenza nei pubblici uffici - già previsti per i titolari di cariche elettive o di nomina pubblica - al personale dipendente delle pubbliche amministrazioni.

Senonché la estensione dell'ambito di operatività della norma censurata, ovvero dell'istituto della sospensione obbligatoria, ai dipendenti della P.A. violerebbe l'art. 3, primo comma, della Costituzione in quanto predisporrebbe lo stesso trattamento per situazioni profondamente differenziate e pertanto non assimilabili.

Un ulteriore autonomo profilo di violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione sarebbe dato dalla circostanza che l'istituto della sospensione obbligatoria, prevista dalla norma impugnata, opererebbe solo con riguardo ai dipendenti degli enti locali, mentre per i dipendenti delle amministrazioni statali, anche se inseriti in uffici periferici, continuerebbe ad applicarsi, salva l'ipotesi di provvedimento restrittivo della libertà personale, la sospensione cautelare facoltativa in base agli artt. 91 e 92 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3. Ne risulterebbe una ingiustificata disparità di trattamento con conseguente violazione dell'art. 3, comma primo, della Costituzione.

Infine, l'istituto della sospensione cautelare obbligatoria come previsto dalla norma censurata violerebbe l'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto, precluderebbe - da un lato - qualsiasi valutazione in ordine alla pericolosità della persistenza in servizio del dipendente, e - dall'altro e correlativamente - potrebbe generare nei confronti dell'amministrazione un notevole pregiudizio.

In ogni caso verrebbe ad essere sottratta all'ente la possibilità di valutare discrezionalmente l'opportunità, nell'interesse pubblico, della sospensione del dipendente.

Tutto ciò apparirebbe ancora meno giustificabile, considerata la illegittimità costituzionale della destituzione di diritto di cui - secondo il giudice a quo - la sospensione obbligatoria avrebbe "di fatto rappresentato la premessa".

2. - Si è costituito nel giudizio dinanzi a questa Corte F. Donadio - ricorrente nel giudizio a quo - il quale si richiama sostanzialmente ai profili di incostituzionalità ed alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione. Aggiunge che i fatti contestatigli in sede penale non avrebbero alcuna attinenza con l'attività di primario attualmente esercitata presso la divisione dell'ospedale Martini di Torino, concernendo per contro la qualità di direttore sanitario della Unità sanitaria locale di Rivoli rivestita in epoca pregressa e precisamente prima del febbraio 1988.

Inoltre, l'equiparazione dei dipendenti pubblici ai pubblici amministratori sarebbe fonte di gravissimi pregiudizi anche e soprattutto di carattere professionale, e ciò a maggior ragione trattandosi, come nel caso di specie, di un chirurgo, al quale venga inibita per lunghissimo tempo l'attività operatoria nella struttura pubblica - che assorbirebbe la quasi totalità dell'attività operatoria svolta in Italia - con conseguente irreversibile perdita di manualità ed ulteriori danni professionali.

3. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

In particolare, l'Avvocatura deduce l'insussistenza della prospettata violazione dell'art. 3 Cost., avuto riguardo alla ratio della l. n. 16 del 1992 la quale, come posto in luce dagli atti parlamentari, sarebbe preordinata a fronteggiare la grave situazione di emergenza nazionale costituita dalle infiltrazioni di stampo mafioso nella pubblica amministrazione.

La suddetta ratio spiegherebbe agevolmente la dilatazione dell'ambito di operatività della sospensione obbligatoria disciplinata dalla norma censurata, atteso che il pericolo delle infiltrazioni della delinquenza organizzata non verrebbe meno ed anzi coinvolgerebbe in pari modo anche i funzionari delle pubbliche amministrazioni.

Quanto al secondo profilo di violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, prospettato nella ordinanza di rimessione, la questione sarebbe stata già risolta con sentenza n. 197 del 1993 nel senso della applicabilità dell'istituto della sospensione obbligatoria anche ai dipendenti delle amministrazioni statali.

Infine, in ordine alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, ritiene l'Avvocatura che le argomentazioni svolte al riguardo dal giudice a quo poggino su una premessa destituita di fondamento, e cioè che la succitata sospensione sia connotabile come sanzione disciplinare; mentre essa ha natura cautelare.

4. - Con altra ordinanza emessa in data 14 luglio 1993, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ripropone la medesima questione di costituzionalità nel corso di un giudizio avente per oggetto l'annullamento della deliberazione con la quale l'amministratore straordinario della U.s.l. n. 70 di Alessandria aveva disposto la sospensione cautelare obbligatoria dal servizio ex art. 15, comma primo, lett. b), e art. 4 septies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificati dalla l. n. 16 del 1992 del ricorrente F. M. Dallavalle, aiuto medico di ruolo dell'Ospedale di Alessandria, per essere stato lo stesso condannato per il reato di cui agli artt. 314 e 81, secondo comma, c.p. dal tribunale di Torino con sentenza 23 marzo 1992, non definitiva.

L'ordinanza ripropone negli stessi termini e con le stesse argomentazioni i motivi già riferiti.

5. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha concluso per la infondatezza delle questioni sollevate, svolgendo argomentazioni identiche a quelle già riferite al punto 3.

Considerato in diritto

1. - Va disposta la riunione dei giudizi per l'identità delle norme impugnate e delle censure svolte nelle ordinanze indicate in epigrafe.

2. - È sottoposta alla Corte la questione se l'art. 15, comma quarto septies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, violi gli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione nella parte in cui prevede la sospensione obbligatoria del

personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, nei confronti del quale sia stata emessa sentenza di condanna per taluno dei reati indicati nelle lettere a), b) e c) di cui al primo comma, ovvero nei cui confronti sussistano le condizioni di cui alle lettere e) ed f) dello stesso primo comma.

3. - Le censure non sono fondate.

Non quella relativa alla violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, che lamenta l'eguale trattamento, quanto al regime di sospensione cautelare, previsto per soggetti che rivestono cariche elettive in enti pubblici territoriali ed assimilati e soggetti che sono pubblici dipendenti, in quanto pone sullo stesso piano titolari di uffici pubblici elettivi, legati all'ente da rapporto di servizio onorario, e soggetti che sono, invece, legati alla P.A. da rapporto d'impiego.

L'eguale trattamento di categorie del tutto differenziate costituirebbe violazione del principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Osserva la Corte che la ratio, desumibile anche dai lavori preparatori, della l. n. 16 del 1992, consiste nell'esigenza di rafforzare la disciplina già posta dalla l. n. 55 del 1990, estendendone talune qualificanti previsioni - inizialmente riferite ai soggetti legati alla P.A. da rapporto di servizio onorario, elettivo o non - a pubblici dipendenti legati alla stessa da rapporto di servizio professionale, che possono talora versare in condizione di potenziale maggiore pericolosità e, quindi, essere fonte di possibili maggiori danni.

La diversità delle posizioni e delle funzioni non comporta, infatti, necessaria diversità della disciplina intesa alla salvaguardia di interessi fondamentali dello Stato.

Il trattamento omogeneo delle due categorie è stato, dunque, determinato dalla legge razionalmente, perché identici sono finalità e mezzi di tutela rispetto alla pericolosità eventuale di comportamenti decisionali ed operativi (cfr. sentt. n. 402 e 407 del 1992) potenzialmente pregiudizievoli per la P.A.

4. - Parimenti infondato è l'altro profilo di violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, correlato alla circostanza che la sospensione cautelare obbligatoria riguarderebbe solo i dipendenti degli enti locali e non anche i dipendenti delle amministrazioni statali, nei cui confronti continuerebbe ad operare soltanto la sospensione cautelare facoltativa prevista dagli artt. 91 e 92 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Rileva la Corte che il comma quarto septies dell'art. 15 della l. n. 55 del 1990 si riferisce al "personale dipendente delle amministrazioni pubbliche". Questa espressione è comprensiva dei dipendenti locali e centrali delle amministrazioni statali nonché dei dipendenti degli enti locali.

Tale conclusione è resa evidente dal riferimento, contenuto nella norma in esame, agli enti "indicati" nel comma primo dello stesso art. 15.

Essendo tali enti tutti di carattere locale, l'anzidetto riferimento chiarisce che il predetto comma quarto septies, quando menziona il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche (senza alcuna delimitazione), è comprensivo dei soggetti appartenenti sia alle strutture dello Stato che a quelle degli enti locali (cfr. sentt. nn. 197 del 1993 e 407 del 1992 cit.).

5. - Non fondato è, infine, il dedotto contrasto della normativa impugnata con l'art. 97, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo che in base ad essa verrebbe impedita alla P.A. la valutazione della convenienza in ordine all'allontanamento del dipendente, allontanamento che talora potrebbe determinare un pregiudizio per l'amministrazione; da qui l'esigenza di non sottrarre il provvedimento di sospensione cautelare al vaglio delle peculiarità dei singoli casi, preclusa proprio dall'obbligatorietà della sospensione.

Osserva la Corte che la sospensione ex art. 15, comma quarto septies, della l. n. 55 del 1990, non si configura come sanzione disciplinare, ma consiste in un provvedimento cautelare di carattere speciale ed obbligatorio che si colloca, per le fattispecie cui si riferisce, accanto a figure generali, come la sospensione cautelare, prevista per gli impiegati civili dello Stato dall'art. 91 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3.

La fase di quiescenza della posizione soggettiva del pubblico dipendente, aperta dal provvedimento di sospensione ex comma quarto septies cit., è connessa ad una specifica normativa

di particolare incisività, diretta a tutelare interessi essenziali della P.A. In quanto collegata con un giudizio penale, per la inerente sua natura cautelare essa ha carattere temporaneo e può essere oggetto di revoca amministrativa (cfr. art. 9, comma secondo, l. n. 19 del 1990), salvo, in ogni caso, il diritto di difesa dell'interessato.

Circa il riferimento che l'ordinanza di remissione fa, sottolineandone le diversità di trattamento, alla destituzione ed alla dichiarata incostituzionalità del suo automatismo (cfr. sent. n. 197 del 1993 cit.), è da rilevare che tale trattamento è conseguenza proprio della diversità delle situazioni e, in particolare, del carattere direttamente sanzionatorio della destituzione.

Per queste considerazioni non appare violato l'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto il principio di buona amministrazione in esso sancito va coordinato con gli altri valori costituzionalmente garantiti e, in concreto, con quelli della tutela dell'ordine pubblico, ai quali si ispira la disciplina censurata.

Le denunce di incostituzionalità sollevate dalle ordinanze in epigrafe sono, quindi, infondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma quarto septies, della l. 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le Regioni e gli enti locali), in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 16 maggio 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **295/1994**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente CASAVOLA - Redattore

Udienza Pubblica del **21/06/1994** Decisione del **04/07/1994**

Deposito del **13/07/1994** Pubblicazione in G. U. **03/08/1994**

Norme impugnate:

Massime: **20717 20718 20719 20720**

Titoli:

Atti decisi:

N. 295

SENTENZA 4-13 LUGLIO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-quinquies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promossi con due ordinanze emesse il 2 settembre 1993 dal Tribunale di Oristano nei procedimenti civili vertenti tra Ghiani Adriano ed il Comune di Mogoro ed altro e tra Ghiani Adriano e la Provincia di Oristano ed altro, iscritte ai nn. 42 e 43 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visti gli atti di costituzione di Ghiani Adriano, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1994 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avv. Costantino Murgia per Ghiani Adriano e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con due ordinanze di identico contenuto emesse il 2 settembre 1993 (r.o. nn. 42 e 43 del

1994), il Tribunale di Oristano ha sollevato questione di legittimità costituzionale "dell'art. 1, comma 4- quinquies, della legge 18 gennaio 1992, n. 16, parzialmente sostitutiva dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55" (rectius: dell'art. 15, comma 4- quinquies, della legge 19 marzo 1990, n. 55 introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16), in quanto prevede la decadenza di diritto di colui che ricopre una delle cariche elettive indicate al comma 1 del medesimo articolo, a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per taluno dei reati pure ivi elencati.

Il giudice a quo premette in fatto che il ricorrente è stato dichiarato decaduto sia dalla carica di consigliere provinciale che da quella di consigliere del Comune di Mogoro in applicazione della norma impugnata, essendo stata emessa nei suoi confronti, ex art. 444 del codice di procedura penale, sentenza di applicazione della pena di un milione di multa - divenuta irrevocabile - per il reato di cui all'art. 328, secondo comma, del codice penale.

Ciò posto, il remittente osserva che è principio ormai riconosciuto, a mente della intervenute pronunzie della Corte Costituzionale (tra le quali assumono specifica rilevanza la n. 971 del 1988 e la n. 197 del 1993), la ineludibile esigenza di escludere sistemi sanzionatori "rigidi", ovvero applicativi di misure punitive senza alcuna valutazione in concreto della fattispecie rispetto alla quale la sanzione viene irrogata, non consentendo in tal modo una "indispensabile gradualità sanzionatoria.." in grado di adeguare la sanzione al fatto.

Ritiene al riguardo il Tribunale che la riferita esigenza, ancorché le anzidette pronunzie di illegittimità costituzionale abbiano specificatamente interessato il rapporto di pubblico impiego attraverso l'istituto della "destituzione di diritto", debba trovare una tutela diffusa e generalizzata, a prescindere della settoriale ipotesi che ne ha occasionato la pronunzia di illegittimità, in quanto è interesse primario di ogni sistema sanzionatorio adeguare concretamente la misura afflittiva al caso di specie. E ciò in conformità al principio di ragionevolezza dettato dall'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'offesa al "principio di proporzione che è alla base della razionalità che domina il principio di uguaglianza, e che postula sempre l'adeguatezza della sanzione al caso di specie" (citata sent. n. 197/93).

Nella presente fattispecie - prosegue il remittente - è evidente come l'esigenza di "adeguatezza e gradualità sanzionatoria" rispetto al caso concreto abbia maggiore rilevanza in considerazione della pluralità e difformità di ipotesi criminali cui la norma censurata riconduce indiscriminatamente la sanzione della decadenza di diritto, venendo così a parificare, in chiave di proporzionalità sanzionatoria, situazioni che in concreto potrebbero risultare di diversa gravità e soggiacere a pene "notevolmente differenziate, alcune delle quali certamente non elevate" (ancora sent. n. 197/93).

Inoltre, l'attuale sistema di automatismo sanzionatorio pregiudica il diritto costituzionalmente garantito di tutti i cittadini ad accedere e conservare (trattandosi di una causa sopravvenuta di ineleggibilità) le cariche elettive (art. 51 Cost.), ed impedisce all'interessato di rappresentare in contraddittorio le proprie ragioni di difesa, anche al fine di consentire all'amministrazione una adeguata valutazione del caso di specie (art. 24, secondo comma, Cost.).

2. - Si è costituito in entrambi i giudizi Ghiani Adriano, ricorrente nei giudizi a quibus, concludendo per l'accoglimento della questione sollevata dal Tribunale di Oristano.

3. - È intervenuto nel giudizio introdotto con l'ordinanza n. 42 del 1994 il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'infondatezza della questione.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che le ipotesi previste nella norma in questione prevedono casi di "non candidabilità" (e quindi, in definitiva, nuovi casi di ineleggibilità) che il legislatore ha ritenuto di configurare in relazione al fatto che l'aspirante candidato abbia subito condanne o misure di prevenzione per delitti connotati da una specifica capacità criminale e/o di particolare gravità (Corte Cost. sent. n. 407/1992).

Si tratta, in sostanza, di "qualifiche negative" o "requisiti negativi" che il legislatore, nel perseguimento di fini di interesse generale, ha ritenuto di individuare come cause ostative finanche alla partecipazione alla competizione elettorale: con la ovvia conseguenza che, se seguono alla elezione, devono logicamente tradursi in decadenza (o in sospensione) dalle cariche conseguite.

La ragione cui si è ispirato il legislatore è quella di impedire che gli organi di governo delle

amministrazioni locali siano occupati da persone che abbiano conseguito condanne penali che rivestano particolare qualificazione negativa, rivelando una capacità criminale che potrebbe mettere in pericolo il regolare funzionamento degli organi medesimi.

Sotto questo profilo, dunque, non interessa che i reati contemplati dal primo comma dell'art. 1 della legge n. 16 del 1992 siano equiparabili per la gravità delle fattispecie astratte o di quelle concrete, quanto, piuttosto, che essi rivelino, a prescindere dalla loro gravità, una capacità criminale tale che, a giudizio del legislatore, il suo autore non debba neppure partecipare alla competizione elettorale, o comunque non debba essere eletto, e se eletto debba essere automaticamente privato in via cautelare o definitiva della titolarità della carica.

Quindi, non irragionevole trattamento eguale di situazioni diverse, come ha denunciato il Tribunale di Oristano, ma, al contrario, del tutto ragionevole trattamento eguale di situazioni che sostanzialmente non differiscono.

Quanto poi alla presunta violazione dell'art. 24 della Costituzione, l'Avvocatura osserva che la decadenza di diritto non costituisce un provvedimento sanzionatorio, per cui non è ipotizzabile, in radice, una violazione del principio di difesa.

Neppure sarebbe configurabile, infine, una violazione dell'art. 51 della Costituzione, perché la decadenza (di diritto) mira alla soddisfazione ed alla salvaguardia di interessi pubblici e principi fondamentali riconosciuti dalla Costituzione (nel caso specifico in particolare l'art. 97) ritenuti dal legislatore prevalenti su altri diritti egualmente coinvolti, ma considerati cedenti (come l'art. 51).

4. - Ha depositato memoria il ricorrente nei giudizi a quibus Adriano Ghiani, insistendo per l'accoglimento della questione.

Osserva, in particolare, la difesa della parte privata che le fattispecie delittuose di cui agli artt. 314 e seguenti del codice penale (rientranti nella previsione di cui alla lett. c) dell'art. 1 della legge n. 16 del 1992) sono tra loro molto diverse, sia per la gravità delle condotte ipotizzate, sia per la natura e misura delle pene previste: è evidente, pertanto, l'irragionevolezza di voler accomunare in un unico regime da un lato reati come il peculato o la concussione, per i quali sono previste pene variabili dai tre ai dodici anni di reclusione, e dall'altro i reati di omissione di atti d'ufficio o abuso d'ufficio, per i quali invece la pena può anche essere - come avvenuto nella fattispecie - soltanto quella della multa.

L'automatica decadenza dall'ufficio elettivo - prosegue la difesa del Ghiani - viene disposta dalla legge a prescindere da una qualsiasi valutazione da parte dell'organo consiliare, rendendo inoltre impossibile il rispetto del principio del contraddittorio (con violazione del principio del giusto procedimento) e determinando un'illegittima disparità di trattamento rispetto ai consiglieri che, in base alla legge n. 154 del 1981, possono invece rappresentare le loro ragioni nelle analoghe ipotesi di ineleggibilità e decadenza.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Oristano, con due ordinanze emesse il 2 settembre 1993, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-quinquies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16.

La questione sollevata è unica, identiche sono le motivazioni; i due giudizi possono perciò essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Il Tribunale remittente ritiene che la disposizione di legge suindicata, in quanto prevede la decadenza di diritto operante automaticamente per chi ricopre una delle cariche elettive indicate nel comma 1 del medesimo art. 15 (consigliere provinciale e consigliere comunale, per quanto attiene i due giudizi a quibus), dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per taluno dei reati indicati nel precitato articolo (nel caso in esame per un delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, ai sensi della lett. c) dello

stesso comma 1), contrasterebbe con gli artt. 3, 24, secondo comma, e 51 della Costituzione.

Secondo il giudice a quo, l'automatismo sanzionatorio violerebbe l'art. 3 sotto il profilo del principio di ragionevolezza e del principio di proporzione, che postula l'adeguatezza e la gradualità della sanzione rispetto ai casi concreti, i quali possono essere di gravità notevolmente diversa; sarebbe altresì in contrasto con l'art. 24, secondo comma, essendo impedito all'interessato di rappresentare le proprie ragioni di difesa al fine di consentire all'amministrazione di valutare il caso di specie; violerebbe, infine, l'art. 51 per lesione del diritto all'accesso e al mantenimento delle cariche elettive.

3.1. - La questione non è fondata.

Vanno in primo luogo esaminate le censure sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Le ordinanze di rimessione, richiamandosi alle precedenti pronunce di questa Corte ed in particolare alla sentenza n. 197 del 1993, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della destituzione di diritto dei pubblici dipendenti anche nei casi previsti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992, affermano che i principi sui quali si fonda tale decisione dovrebbero valere in via generale e quindi anche per le ipotesi in cui la legge medesima prevede la decadenza di diritto dei pubblici amministratori che ricoprono cariche elettive. È palese l'erroneità di siffatta argomentazione.

Nel caso dei pubblici dipendenti, la Corte muoveva dalla sentenza n. 971 del 1988, con la quale l'istituto della destituzione di diritto a seguito di condanna penale, al di fuori del procedimento disciplinare, era stato espunto dall'ordinamento; a tale sentenza il legislatore si era adeguato con la disciplina prevista dalla legge 7 febbraio 1990, n. 19. Di conseguenza, la citata sentenza n. 197 del 1993 ha ribadito, per la "particolare categoria di soggetti" in esame, pur nell'ambito delle specifiche finalità della legge n. 16 del 1992 (cfr. sentenza n. 407 del 1992), l'esigenza "che la valutazione della compatibilità del comportamento del pubblico dipendente con le specifiche funzioni da lui svolte nell'ambito del rapporto di impiego .. va ricondotta alla naturale sede del procedimento disciplinare, il quale, del resto, ben può concludersi con la irrogazione della sanzione destitutiva".

Nulla di simile è configurabile nel caso di chi ricopra cariche pubbliche in virtù di un'investitura diretta o mediata del corpo elettorale. È evidente che la previsione di casi di ineleggibilità non può che essere tassativa, non comportando per sua natura alcuna valutazione discrezionale da parte di qualsivoglia organo o autorità. Nel caso poi di ineleggibilità sopravvenuta in seguito a condanna penale passata in giudicato, la declaratoria di decadenza ha carattere meramente ricognitivo, che esclude di per sé qualsiasi problematica procedimentale.

3.2. - D'altra parte, la "pluralità e difformità di ipotesi criminali", cui la norma censurata "riconduce indiscriminatamente la sanzione della decadenza di diritto" (come rileva il remittente), non costituisce motivo sufficiente perché la norma medesima sia ritenuta in contrasto con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

Nel comma 1 del precitato art. 15 il legislatore ha graduato gli effetti delle diverse ipotesi criminose ai fini della ineleggibilità, o "non candidabilità", a consigliere regionale, provinciale e comunale, nonché ad altre cariche pubbliche elettive di secondo grado: essa si verifica, a seconda della gravità dei reati presi in considerazione, a seguito di sentenza di condanna di primo grado, o confermata in appello, ovvero anche nei confronti di chi è sottoposto a procedimento penale se è stato già disposto il giudizio o se è stato presentato o citato a comparire in udienza per il giudizio. Tale complessa disciplina non è comunque in discussione in questa sede. È invece contestata l'unica previsione della decadenza di diritto per chi sia stato legittimamente eletto, ma nei cui confronti sia sopravvenuta sentenza di condanna passata in giudicato. Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sent. n. 118 del 1994) come la circostanza di aver riportato condanna per una delle fattispecie criminose previste sia stata configurata dalla normativa in esame quale requisito negativo, quasi una sorta di indegnità morale. Non si tratta perciò di irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo: da qui discende l'automatica declaratoria della decadenza.

3.3. - Rimane da valutare, per quanto rileva nel caso in esame, se il legislatore, nell'aver esteso

la disciplina in questione anche al caso di condanne per qualsiasi delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio, non abbia compiuto una scelta irragionevole, avendo accomunato i più gravi delitti di peculato, concussione, corruzione ecc., a fattispecie molto più lievi, quale quella di cui all'art. 328, secondo comma, del codice penale (omissione di atti d'ufficio), verificatasi nel giudizio a quo.

Non può essere tacciata di irragionevolezza una norma improntata certamente a severità, ma coerente con le finalità della legge in esame, che, come più volte osservato da questa Corte (cfr. cit. sentt. nn. 407 del 1992, 197 del 1993, 118 del 1994, nonché 218 e 288 del 1993) sono quelle di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, valori che coinvolgono gli interessi dell'intera collettività ed hanno primario rilievo costituzionale. La coerenza della norma con le finalità anzidette sta appunto nell'aver dato particolare peso, quale requisito negativo, a delitti che, pur essendo di maggior o minor gravità, sono tutti accomunati dalla connotazione di essere stati commessi con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, o a un pubblico servizio. Tanto basta per escludere qualsiasi sospetto di irragionevolezza della norma adottata dal legislatore.

4. - Le considerazioni su svolte, che escludono la violazione dell'art. 3 della Costituzione, valgono anche a dimostrare l'infondatezza del riferimento all'art. 24, secondo comma. Infatti, posta in luce la legittimità della norma che prevede la decadenza automatica in seguito a condanna penale passata in giudicato (v., sopra, punto 3.1), l'esigenza del diritto di difesa è ampiamente soddisfatta dalla facoltà di ricorso al giudice, nei diversi gradi di merito e di legittimità, contro l'intervenuta dichiarazione di decadenza.

5. - Parimenti infondata è, infine, la sospettata violazione dell'art. 51 della Costituzione. Una volta accertato che il legislatore ha esercitato non irragionevolmente, nel rispetto dei principi costituzionali, il potere di stabilire requisiti per l'accesso alle cariche pubbliche elettive, così come prevede il primo comma dell'art. 51, non può configurarsi alcun pregiudizio del diritto costituzionalmente garantito di tutti i cittadini ad accedere e conservare le cariche elettive, poiché il possesso dei requisiti stabiliti dalla legge è condizione per l'esercizio di tale diritto, secondo il chiaro dettato dell'art. 51 medesimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-quinquies, della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 51 della Costituzione, dal Tribunale di Oristano con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 4 luglio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 luglio 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **141/1996**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente FERRI - Redattore

Camera di Consiglio del **21/02/1996** Decisione del **23/04/1996**

Deposito del **06/05/1996** Pubblicazione in G. U. **08/05/1996**

Norme impugnate:

Massime: **22377 22378 22379**

Titoli:

Atti decisi:

N. 141

SENTENZA 23 APRILE-6 MAGGIO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera e), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promosso con ordinanza emessa il 26 giugno 1995 dalla Corte costituzionale, iscritta al n. 507 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1995.

Visti gli atti di intervento di Mancini Giacomo, Cito Giancarlo e del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 1996 il giudice relatore Francesco Guizzi.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ordinanza del 10 ottobre 1994, il tribunale di Patti - giudicando sul ricorso proposto da Luciano Milio per l'annullamento dell'elezione di Vincenzo Roberto Sindoni a sindaco del comune di Capo d'Orlando - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera e), della legge 19 marzo 1990, n.

55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), nella parte in cui riconduce la non candidabilità anche alla condotta di detenzione di sostanza stupefacente come regolamentata dal d.P.R. 5 giugno 1993, n. 171.

Ora, osserva il giudice a quo, l'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, stabilisce al comma 1, lettera e), la non candidabilità, con conseguente nullità dell'eventuale elezione (comma 4), di coloro nei cui confronti pende procedimento penale per un delitto di cui all'art. 74 (recte: 73) del testo unico approvato con d.P.R. n. 309 del 1990, "concernente la produzione o il traffico di dette sostanze". Pur essendo il riferimento all'art. 73 di stretta interpretazione, il senso dell'incidentale testé riportata ("concernente la produzione o il traffico") non può tuttavia essere quello di circoscrivere soltanto ad alcune ipotesi la previsione. Esso va inteso come rinvio alla rubrica dell'art. 73 ("produzione e traffico") che coinvolge tutte le condotte descritte, ed è dunque causa di non candidabilità l'essere sottoposti a giudizio per una qualsiasi delle condotte descritte dal citato art. 73.

Rileva il tribunale che a seguito del d.P.R. 5 giugno 1993, n. 171 - emesso in forza del risultato positivo del referendum abrogativo del 18 e 19 aprile 1993 - la fattispecie di reato contestata al Sindoni ha rilevanza penale quando la sostanza sia destinata a terzi, dal momento che è stata depenalizzata la detenzione per uso personale. Per altro verso, però, inibendosi al giudice dell'azione elettorale l'accertamento, anche in via incidentale, dell'ipotesi di cui alla contestazione (il discrimine tra illecito penale e amministrativo essendo riservato al giudice penale), si dovrebbe statuire l'ineleggibilità per fatti la cui rilevanza penale è ormai dubbia. Di qui, il sospetto di illegittimità dell'art. 15, comma 1, lettera e), della legge citata, nella parte in cui sancisce la non candidabilità di coloro che siano stati rinviati a giudizio per il reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, potendosi configurare una situazione di detenzione per uso personale - perciò depenalizzata - non accertabile dal giudice dell'azione elettorale. Sì che ad avviso del Collegio rimettente la norma è in contrasto:

con l'art. 3 della Costituzione, perché si vengono a equiparare, in difetto di un potere di valutazione, posizioni diverse come quelle dello spacciatore e del detentore per uso personale, nei confronti del quale sia esercitata l'azione penale sulla scorta della normativa previgente;

con l'art. 51 della Costituzione, perché l'applicazione della norma porterebbe a statuire l'ineleggibilità anche in assenza di una preclusione legislativa.

1.2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che si dichiari non fondata la questione.

2.1. - Nel corso di detto giudizio, con l'ordinanza n. 297 emessa il 26 giugno 1995 (e iscritta al n. 507 del registro ordinanze dello stesso anno) questa Corte ha sollevato dinanzi a sé, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, secondo comma, e 51, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera e), della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui prevede la non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali di coloro per i quali, in relazione ai delitti indicati nella precedente lettera a), è stato disposto il giudizio, ovvero per coloro che sono stati presentati o citati a comparire in udienza per il giudizio.

Nell'anzidetta ordinanza, la Corte sottolinea come - rispetto alla questione particolare sollevata dal tribunale di Patti - sia pregiudiziale il vaglio di legittimità costituzionale della norma che stabilisce, in via generale, la non candidabilità a cariche elettive quando sia stato disposto, per determinati reati, il rinvio a giudizio. Il dubbio di legittimità costituzionale del citato art. 15, comma 1, lettera e), della legge n. 55 del 1990 va posto in riferimento alla presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva, di cui all'art. 27, secondo comma, nonché agli artt. 2, 3 e 51, primo comma, della Costituzione.

2.2. - Nel giudizio introdotto dall'ordinanza di questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ricordando come

la non candidabilità abbia carattere cautelare; e sostenendo che non rileva il principio costituzionale di non colpevolezza, per cui la questione sarebbe infondata anche sulla base della considerazione che nell'ordinamento sussistono cause di ineleggibilità non ancorate ad alcuna presunzione, né ad alcun indizio o sospetto d'illecito, ma a semplici ragioni di opportunità o di convenienza (si richiama in proposito l'art. 10 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361).

2.3. - È stato depositato, il 22 settembre 1995, atto di intervento di Giacomo Mancini, sospeso dalla carica di sindaco di Cosenza, ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della legge in esame, il quale afferma di avere interesse all'esito del presente giudizio di costituzionalità, perché la decisione relativa alla non candidabilità non potrà non riflettersi sulla sospensione dei candidati eletti.

Nell'imminenza della camera di consiglio (il 12 gennaio 1996) è stato infine depositato, tardivamente, atto di intervento di Giancarlo Cito, anch'egli sospeso dalla carica di sindaco di Taranto.

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è stata investita dal tribunale di Patti della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera e), della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, nella parte in cui sancisce la non candidabilità, con conseguente nullità dell'elezione, di coloro i quali sono stati rinviati a giudizio per un delitto di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, pur potendosi configurare in concreto una condotta di detenzione di sostanze stupefacenti, per uso personale, depenalizzata ai sensi del d.P.R. 5 giugno 1993, n. 171 (emesso a seguito di referendum abrogativo). I parametri invocati sono l'art. 3, per l'irragionevole equiparazione di situazioni diverse, e l'art. 51 della Costituzione, perché potrebbe sussistere l'ineleggibilità anche nell'ipotesi, accertabile dal giudice penale, di avvenuta depenalizzazione del fatto.

Viene ora all'esame la questione di legittimità costituzionale sollevata da questa Corte, in via pregiudiziale, nel corso del giudizio incidentale promosso dal tribunale di Patti. La questione investe, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, secondo comma, e 51, primo comma, della Costituzione, lo stesso art. 15, comma 1, lettera e), della citata legge n. 55 del 1990, novellata dalla legge n. 16 del 1992, nella parte in cui prevede la non candidabilità alle elezioni regionali, comunali, provinciali e circoscrizionali di coloro per i quali - in relazione ai delitti indicati nella precedente lettera a) - è stato disposto il giudizio, ovvero di coloro che sono stati presentati o citati a comparire in udienza per il giudizio.

2. - Preliminarmente va dichiarato inammissibile sia l'atto di intervento di Giancarlo Cito, perché tardivo, sia quello di Giacomo Mancini, dal momento che, analogamente al Cito, il Mancini non era parte nel giudizio promosso con l'ordinanza emessa dal tribunale di Patti.

3. - Occorre dunque valutare la legittimità costituzionale della norma che stabilisce, in via generale, la non candidabilità a cariche elettive di coloro per i quali sia stato disposto il giudizio, con riguardo ai reati indicati.

La questione è fondata in base ai principi contenuti negli artt. 2, 3 e 51 della Costituzione.

Individuando la ratio della legge n. 16 del 1992, la quale ha profondamente modificato l'impianto della legge n. 55 del 1990, questa Corte ha riconosciuto che, nelle sue varie disposizioni, essa tutela beni di primaria importanza, minacciati dall'infiltrazione della criminalità organizzata di stampo mafioso negli enti locali: le misure eccezionali adottate tendono a salvaguardare il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, l'ordine e la sicurezza, la libera determinazione degli organi elettivi (sentenze nn. 118 del 1994, 197 del 1993 e 407 del 1992). Proprio al fine di garantire questi valori, la legge n. 16 del 1992 integra le misure interdittive, provvisorie, già previste dalla legge n. 55 del 1990 nei confronti dei titolari di organi di amministrazione attiva, e per la prima volta introduce fattispecie di non candidabilità che incidono

sulla costituzione delle assemblee elettive; fattispecie che, interferendo sulla formazione della rappresentanza, devono essere sottoposte a un controllo particolarmente stringente. In tale ipotesi, infatti, la norma incide direttamente sul diritto di partecipazione alla vita pubblica, quindi sui meccanismi che danno concretezza al principio della rappresentatività democratica nel governo degli enti locali, in quanto enti esponentziali delle collettività sottostanti (cfr. sentenza n. 97 del 1991).

La normativa in esame prevede la non candidabilità alle elezioni comunali, provinciali e circoscrizionali, nonché regionali, di coloro i quali sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per alcuni delitti (ad es. associazione di tipo mafioso, di cui all'art. 416-bis del codice penale, o peculato, art. 314, concussione, art. 317, etc.), e di coloro per i quali è disposto il giudizio limitatamente ad alcuni dei delitti previsti, nella specie quelli, di notevole gravità, indicati alla lettera a) dell'art. 15 citato. La legge n. 16 interviene, dunque, anche sulla posizione dei componenti le assemblee rappresentative e di coloro che intendono concorrere alle cariche elettive, nell'esercizio del diritto di elettorato passivo.

Ora, tale non candidabilità va considerata come particolarissima causa di ineleggibilità (sentenza n. 407 del 1992) che il legislatore ha configurato in relazione a vicende processuali (condanna o rinvio a giudizio), e anche nel caso in cui siano adottate misure di prevenzione per indiziati di appartenenza a una delle associazioni di cui all'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646. L'elezione di coloro che versano nelle condizioni di non candidabilità è nulla (art. 15, comma 4), senza che sia in alcun modo possibile per l'interessato rimuovere l'impedimento all'elezione, come invece è ammesso per le cause di ineleggibilità derivanti da uffici ricoperti attraverso la presentazione delle dimissioni o il collocamento in aspettativa (cfr. ancora la sentenza n. 97 del 1991).

La verifica di legittimità costituzionale deve effettuarsi innanzitutto alla luce del diritto di elettorato passivo, che l'art. 51 della Costituzione assicura in via generale, e che questa Corte ha ricondotto alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione (sentenze nn. 571 del 1989 e 235 del 1988). Né tale controllo può arrestarsi dinanzi all'osservazione che esiste un nesso di strumentalità tra la non candidabilità e i valori di rilievo costituzionale testé ricordati: le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione (sentenza n. 467 del 1991, cons. dir., n. 5; sui limiti posti a diritti inviolabili da esigenze di conservazione dell'ordine pubblico, v., fra le varie, le sentenze nn. 138 del 1985 e 102 del 1975). Qui si deve accertare se la non candidabilità sia dunque indispensabile per assicurare la salvaguardia di detti valori, se sia misura proporzionata al fine perseguito o non finisca piuttosto per alterare i meccanismi di partecipazione dei cittadini alla vita politica, delineati dal titolo IV, parte I, della Carta costituzionale, comprimendo un diritto inviolabile senza adeguata giustificazione di rilievo costituzionale.

Nel compiere tale verifica, non bisogna dimenticare che "l'eleggibilità è la regola, e l'ineleggibilità l'eccezione": le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi entro i limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (v. già la sentenza n. 46 del 1969, indi la sentenza n. 166 del 1972, fino alle sentenze nn. 571 del 1989 e 344 del 1993). Considerazioni che questa Corte ha già svolto con riguardo alle cause di ineleggibilità, peraltro sempre rimovibili dall'interessato: e, perciò, si richiede che il limite sia effettivamente indispensabile.

4. - Ora, la previsione della ineleggibilità, e della conseguente nullità dell'elezione, è misura che comprime, in un aspetto essenziale, le possibilità che l'ordinamento costituzionale offre al cittadino di concorrere al processo democratico. Chi è sottoposto a procedimento penale, pur godendo della presunzione di non colpevolezza ai sensi dell'art. 27, secondo comma, della Costituzione, è intanto escluso dalla tornata elettorale: un effetto irreversibile che in questo caso può essere giustificato soltanto da una sentenza di condanna irrevocabile. Questa, d'altronde, è richiesta per la limitazione

del diritto di voto, ai sensi dell'art. 48 della Costituzione; sotto questo specifico profilo l'art. 51, primo comma, e l'art. 48, terzo comma, fanno sistema nel senso di precisare e circoscrivere, per quanto concerne gli effetti di vicende penali, il rinvio alla legge che l'art. 51 opera per i requisiti di accesso alle cariche elettive.

La sancita ineleggibilità assume i caratteri di una sanzione anticipata, mancando una sentenza di condanna irrevocabile e, nel caso di semplice rinvio a giudizio, addirittura prima che il contenuto dell'accusa sia sottoposto alla verifica dibattimentale; e inoltre, ove si guardi al rapporto tra rappresentanti e rappresentati, viene alterata - senza che ciò sia imposto dalla tutela dei beni pubblici cui è preordinata la legge in esame - quella "corretta e libera concorrenza elettorale" che questa Corte ha considerato valore costituzionale essenziale, tanto da sindacare in suo nome disposizioni con cui si statuiscano cause di ineleggibilità irragionevoli e dagli effetti sproporzionati, come nel caso dell'art. 7, primo comma, lettera a), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che approva il testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione alla Camera dei deputati (cfr. in tal senso, da ultimo, la sentenza n. 344 del 1993).

Finalità di ordine cautelare - le uniche che possono farsi valere in presenza di un procedimento penale non ancora conclusosi con una sentenza definitiva di condanna - valgono a giustificare misure interdittive provvisorie, che incidono sull'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei titolari di uffici, e anche dei titolari di cariche elettive, ma non possono giustificare il divieto di partecipare alle elezioni.

L'art. 15 della legge in esame è d'altronde inficiato da interna contraddizione. Quelle stesse situazioni che - se presenti al momento dell'elezione - determinano, ai sensi del comma 1, l'ineleggibilità di coloro che vi si trovano, qualora invece sopravvengano dopo l'elezione comportano la mera sospensione dell'eletto, e non la decadenza (comma 4-bis), mentre questa consegue solo alla condanna definitiva (comma 4-quinquies). Sono dunque evidenti l'incongruenza e la sproporzione di una misura irreversibile come la non candidabilità, in forza di quei presupposti ai quali la legge attribuisce fisiologicamente - ove sopravvenuti - l'effetto meramente sospensivo. La previsione della sospensione appare adeguata a tutelare le pubbliche funzioni, mentre la non candidabilità risulta sproporzionata rispetto ai valori salvaguardati dalla legge n. 16, con particolare riguardo al buon andamento e alla libera autodeterminazione degli organi elettivi locali (sentenze nn. 118 del 1994 e 407 del 1992), sì che è illegittima anche alla luce del principio di ragionevolezza.

Solo una sentenza irrevocabile, nella specie, può giustificare l'esclusione dei cittadini che intendono concorrere alle cariche elettive; né vale obiettare che si tratta di elezioni amministrative, e non di quelle politiche generali, perché pure in questo caso è in gioco il principio democratico, assistito dal riconoscimento costituzionale delle autonomie locali.

È assorbita la questione sollevata in riferimento all'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

5. - Le ragioni che inducono questa Corte a ritenere incostituzionale la norma sulla non candidabilità prevista dall'art. 15, comma 1, lettera e), nell'ipotesi di rinvio a giudizio, valgono allo stesso titolo con riguardo alle altre fattispecie che la legge collega a sentenze di condanna non ancora passate in giudicato o a provvedimenti giurisdizionali non definitivi che comportano l'applicazione di misure di prevenzione. Ciò sulla base del fondamento costituzionale del diritto di elettorato passivo, quale aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica, vulnerato in egual misura dalle varie ipotesi di non candidabilità, di cui all'art. 15: di modo che la declaratoria di illegittimità costituzionale della lettera e) deve essere estesa, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alle altre fattispecie di non candidabilità, di cui all'art. 15, comma 1, lettere a), b), c), d), f), che hanno come presupposto una sentenza non ancora passata in giudicato ovvero un provvedimento applicativo di una misura di prevenzione non definitiva. Così assicurandosi, per il profilo considerato, razionalità e, insieme, coerenza interna e certezza alla disciplina elettorale.

Va precisato altresì che i principi sin qui affermati da questa Corte valgono anche per la disposizione di cui alla citata lettera f), che fa discendere la non candidabilità dall'applicazione di

una misura di prevenzione pure quando il relativo provvedimento non abbia carattere definitivo. È sintomatico che l'art. 2, comma 1, lettera b), del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, modificato da ultimo dalla legge 16 gennaio 1992, n. 15 - significativamente coeva alla n. 16, oggetto del presente giudizio - fa venir meno il diritto di elettorato attivo per coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, alle misure di prevenzione di cui all'art. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come modificato dall'art. 4 della legge 3 agosto 1988, n. 327. Il citato art. 15, comma 1, lett. f), estende invece la non candidabilità a coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, "anche se con provvedimento non definitivo", una misura di prevenzione.

La declaratoria di illegittimità costituzionale non tocca la disposizione dell'art. 15, comma 4-bis, che sancisce la sospensione di diritto degli eletti per i quali sopraggiunga una delle situazioni di cui al medesimo art. 15, comma 1. Disposizione, questa, che - letta nel sistema - dovrà considerarsi applicabile anche al caso in cui tali situazioni sussistano già al momento dell'elezione, sì che una contraria interpretazione risulterebbe gravemente irragionevole e fonte di ingiustificata disparità di trattamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera e), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), nella parte in cui prevede la non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali di coloro per i quali, in relazione ai delitti indicati nella precedente lettera a), è stato disposto il giudizio, ovvero per coloro che sono stati presentati o citati a comparire in udienza per il giudizio;

Dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale del citato art. 15, comma 1, lettere a), b), c), d), nella parte in cui prevede la non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, di coloro i quali siano stati condannati, per i delitti indicati, con sentenza non ancora passata in giudicato;

Dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale del citato art. 15, comma 1, lettera f), nella parte in cui prevede la non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali di coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato una misura di prevenzione quando il relativo provvedimento non abbia carattere definitivo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 aprile 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Guizzi

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 6 maggio 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **335/1996**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente FERRI - Redattore

Camera di Consiglio del **12/06/1996** Decisione del **30/09/1996**

Deposito del **08/10/1996** Pubblicazione in G. U. **16/10/1996**

Norme impugnate:

Massime: **22851**

Titoli:

Atti decisi:

N. 335

SENTENZA 30 SETTEMBRE-8 OTTOBRE 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2-ter, settimo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), promosso con ordinanza emessa il 6 luglio 1995 dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere nel procedimento di prevenzione nei confronti di Migliore Luigi, iscritta al n. 637 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 giugno 1996 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio per l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti di persona pericolosa, instaurato a norma della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), il Tribunale di S. Maria Capua Vetere, con ordinanza del 6 luglio 1995, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42 e 112 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-ter, settimo comma, della legge n. 575 del 1965 citata, nella parte in cui non prevede che, oltre che nei casi di assenza, o di residenza o dimora all'estero, anche nel caso di

morte della persona proposta il procedimento di prevenzione possa essere iniziato o proseguito ai soli fini dell'applicazione dei provvedimenti patrimoniali di sequestro e confisca dei beni che si ritengono frutto di attività illecite o che ne costituiscono il reimpiego.

2. - Nell'ordinanza di rinvio si riferisce che nel giudizio a quo, dopo l'avvio del procedimento, in base alla richiesta del procuratore della Repubblica competente, il Tribunale - previo svolgimento di indagini ex art. 2-ter citato, primo comma - aveva disposto il sequestro di alcuni beni che risultavano nella effettiva disponibilità del proposto, pur se formalmente intestati a terzi (familiari). In sede di esecuzione del provvedimento di sequestro, peraltro, si era accertato che l'interessato era nel frattempo deceduto, per morte violenta; il Tribunale procedente aveva quindi sospeso l'esecuzione del provvedimento cautelare patrimoniale. Di qui la proposizione della questione di costituzionalità, rilevante perché pregiudiziale all'ulteriore iter del procedimento: solo nell'ipotesi di accoglimento, osserva il giudice rimettente, il procedimento di prevenzione potrebbe proseguire, con l'esecuzione del sequestro, e poi essere definito, con la confisca o con la restituzione dei beni; in caso contrario, allo stato della disciplina positiva, esso dovrebbe concludersi immediatamente.

3. - Il Tribunale rileva in primo luogo che la precedente pronuncia resa dalla Corte costituzionale su questione analoga (ordinanza n. 721 del 1988) era intervenuta su un tessuto normativo diverso da quello applicabile al caso (perché precedente la stessa disposizione impugnata dell'art. 2-ter, settimo comma, introdotta solo con la legge 19 marzo 1990, n. 55).

Il rimettente muove quindi dalla ricognizione della generale interdipendenza tra le misure personali e quelle patrimoniali, nel senso che queste presuppongono quelle; sia in base alla disciplina positiva che secondo la giurisprudenza, infatti, il sequestro può intervenire solo nell'ambito di un procedimento già avviato per l'applicazione della misura personale, e la confisca richiede l'applicazione di quest'ultima. Questa configurazione generale del sistema delle misure patrimoniali del resto confermata dalla stessa Corte costituzionale, che - nella sentenza n. 465 del 1993 - ha sostanzialmente affermato, anche se in una fattispecie particolare, l'esigenza che la misura personale preceda quella reale.

Ma se indubbiamente esiste questo nesso in via di principio, esistono pure - osserva il Tribunale - significative eccezioni, in base alle quali prevista la possibilità di applicare una misura preventiva patrimoniale senza doversi applicare ovvero eseguire una misura di carattere personale.

Così è, in primo luogo, proprio in base all'impugnato settimo comma dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, introdotto dall'art. 2 della legge n. 55 del 1990, che consente di instaurare o proseguire il procedimento, ai soli fini dell'applicazione della misura patrimoniale, nei confronti di chi risulti "assente, residente o dimorante all'estero", e dunque verso soggetti passibili di astratta irrogazione, ma non di concreta esecuzione, della misura preventiva. Così è, analogamente, per il successivo ottavo comma dell'art. 2-ter, relativo al caso in cui la persona sia sottoposta ad una misura di sicurezza detentiva o alla libertà vigilata e pertanto non possa essere soggetta all'applicazione della misura personale. Così avviene, ancora, in base all'art. 14 della legge n. 55 del 1990, che consente l'adozione di provvedimenti cautelari e ablativi nei confronti degli indiziati di appartenenza alle associazioni dedite al traffico di stupefacenti, e che sembra permettere, ad avviso del Tribunale, di prescindere dall'esistenza di un provvedimento preventivo personale. Analoga scissione tra misura personale e misura patrimoniale, infine, è contenuta negli artt. 3-quater e 3-quinquies della legge n. 575 del 1965, introdotti dal decreto-legge n. 306 del 1992, convertito dalla legge n. 356 del 1992, che consentono indagini e provvedimenti patrimoniali in relazione a beni che "agevolino" l'attività della persona nei cui riguardi sia proposta o applicata una misura preventiva personale; in questa ipotesi, le misure reali ricadono su beni di persone terze, senza il consueto collegamento in termini di disponibilità del bene da parte del proposto.

D'altra parte, osserva il rimettente, anche nei procedimenti c.d. atipici, regolati dai commi settimo ed ottavo dell'art. 2-ter impugnato, la mancata applicazione della misura personale non esclude il rilievo del presupposto generale dell'accertamento della pericolosità soggettiva della persona, accertamento che viene effettuato pur sempre dal giudice, anche se incidenter tantum: ciò che il legislatore ha voluto evitare, in definitiva, è che la pratica impossibilità di applicare

concretamente una misura di prevenzione personale a causa di vicende estranee al relativo procedimento, come appunto l'assenza o l'allontanamento all'estero del proposto, possa avere effetti paralizzanti sull'iter applicativo della misura patrimoniale, di cui permangono le condizioni legittimanti.

Nel raffronto con l'anzidetta disciplina, pertanto, l'ordinanza di rinvio delinea un primo profilo di censura, riferito all'art. 3 della Costituzione: come nelle ipotesi richiamate, anche nel caso di morte della persona si verifica una identica situazione di interruzione del nesso fra la persona stessa e la misura patrimoniale che dovrebbe sottostare alla medesima regolamentazione, perché anche in tale evenienza i beni suscettibili di confisca sono "connotati dal vizio genetico della illecita provenienza e ... non possono essere lasciati circolare sulla base del solo presupposto della impossibilità di poterne ulteriormente godere per il proposto deceduto".

La disciplina impugnata, viceversa, viene a creare ingiustificate disparità di trattamento nell'ambito dei soggetti terzi, intestatari fittizi dei beni che sono in realtà disponibili dall'interessato: terzi, come nella specie, che si "avvantaggiano" della morte del proposto, rispetto a quelli intestatari dei beni del soggetto assente o all'estero, che rimangono esposti alla possibilità di ablazione.

Ulteriori disparità sono poi ipotizzabili all'interno della stessa categoria dei terzi nell'ambito del medesimo procedimento, a seconda del momento in cui intervengono i provvedimenti patrimoniali preventivi rispetto al decesso del proposto; nonché tra gli eredi di quest'ultimo, che acquistano la titolarità dei beni se la morte interviene prima della confisca, mentre ne sono privati in caso contrario.

Tutte le anzidette differenziazioni risultano, in sostanza, irragionevoli, alla luce della finalità ultima delle misure preventive patrimoniali, volte a eliminare dalla circolazione economica i beni che siano provento diretto o indiretto di attività illegali.

4. - Alla notazione che precede si collega una seconda censura, riferita al parametro dell'art. 42 della Costituzione.

La funzione sociale della proprietà privata richiede, secondo la prospettazione del Tribunale, che la relativa tutela costituzionale venga meno quando si tratta di beni di provenienza illegale, anche quando questi beni pervengano nella disponibilità di soggetti terzi, non interessati al procedimento di prevenzione.

In altri termini, la garanzia della proprietà in tanto varrebbe in quanto possa assolvere la propria funzione sociale che consiste nella sua capacità di favorire e incrementare lo sviluppo di altri diritti costituzionalmente protetti. Ma se ciò non avviene, e se anzi si verifica la "mortificazione" di quella funzione, il diritto di proprietà diviene antisociale e ne viene meno la ragione di tutela; una valutazione, questa, rispetto alla quale risulta influente la circostanza della esistenza in vita dell'interessato, proprio perché si tratta di una antisocialità che segue il bene. E tra i beni e gli interessi, costituzionalmente rilevanti, da valutare nell'ambito della tutela della proprietà, vi sono le esigenze di garanzia dell'iniziativa privata, il cui libero ed equilibrato esercizio viene alterato da fattori estranei che ne inquinano le condizioni di funzionamento; vi sono, inoltre, i profili della solidarietà sociale ed economica, che trovano concretizzazione attraverso lo svolgimento di attività lavorative legali, mentre le acquisizioni illecite, se non contrastate, incrementano i vincoli intimidatori e rendono "allettante" l'attività illegale finalizzata al profitto.

5. - Infine, il Tribunale individua un profilo di contrasto anche con l'art. 112 della Costituzione, ravvisando nella disciplina impugnata un ingiustificato impedimento all'"azione di prevenzione", che, pur distinta da quella penale in senso stretto, segue le regole di giurisdizionalizzazione proprie del processo penale; una vicenda come la morte del proposto non dovrebbe dunque avere alcuna efficacia interruttiva del procedimento, relativamente alle misure patrimoniali.

6. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura deduce l'inammissibilità o l'infondatezza della questione, sul rilievo dell'analogia della questione rispetto a quella già decisa con l'ordinanza n. 721 del 1988. Come allora, il giudice a quo mira oggi a una pronuncia additiva che estenda la confisca di prevenzione a ipotesi attualmente

non previste; un intervento, questo, di carattere normativo in ambito sanzionatorio, o comunque limitativo di diritti, che, per costante giurisprudenza della Corte, travalica i limiti del sindacato di costituzionalità.

Il rilievo, conclude l'Avvocatura, è risolutivo, e non valgono a superarlo le argomentazioni del remittente incentrate sulle limitate novità introdotte dal legislatore con i commi settimo e ottavo dell'art. 2-ter impugnato.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di S. Maria Capua Vetere sottopone al controllo di costituzionalità l'art. 2-ter, settimo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui non prevede che, oltre che nei casi di assenza, di residenza o dimora all'estero, anche nel caso di morte della persona interessata, il procedimento di prevenzione possa essere iniziato o proseguito ai soli fini dell'applicazione dei provvedimenti patrimoniali di sequestro e confisca dei beni che si ritengono essere frutto di attività illecite o costituirne il reimpiego.

Tale mancata previsione, ad avviso del giudice rimettente, darebbe luogo a un'omissione incostituzionale, per violazione degli artt. 3, 42 e 112 della Costituzione: dell'art. 3, in quanto la norma impugnata, non consentendo l'applicazione delle misure patrimoniali di prevenzione quando il soggetto interessato sia defunto, introdurrebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle ipotesi di assenza, di residenza o dimora all'estero, nonché rispetto ad altre ipotesi - che il rimettente individua in quelle previste dall'art. 2-ter, ottavo comma, e dagli artt. 3-quater e 3-quinquies della stessa legge n. 575 del 1965, nonché dall'art. 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55 - nelle quali l'irrogazione delle misure patrimoniali prescinde dalla previa irrogazione della misura personale di prevenzione; dell'art. 42 con riferimento in particolare alla "funzione sociale" della proprietà in esso prevista, in quanto l'impossibilità di sottoporre a sequestro e confisca i beni del sospettato che sia defunto consentirebbe il commercio di beni che il legislatore considera "antisociali", avendo una provenienza che si sospetta illecita; dell'art. 112, in quanto la denunciata omissione legislativa violerebbe l'obbligo di esercitare l'azione penale, obbligo sotto il quale ricadrebbe l'impulso nel procedimento di prevenzione.

2. - La questione, analoga a quella affrontata da questa Corte nell'ordinanza n. 721 del 1988, è inammissibile, conformemente a quanto allora deciso.

2.1. - Nel vigente sistema della legislazione di prevenzione anti-mafia, come è riconosciuto dal giudice rimettente, l'adozione di misure di ordine patrimoniale - il sequestro e la confisca - accede normalmente all'applicazione delle misure di ordine personale, secondo una scelta del legislatore che questa Corte ha ritenuto non priva di ragionevolezza (sentenza n. 465 del 1993).

Il sequestro è disposto con decreto motivato, anche d'ufficio, dal tribunale e riguarda i beni nella disponibilità diretta o indiretta della persona nei cui confronti è iniziato il procedimento per l'applicazione delle misure previste dall'art. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1432 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), beni i quali risultino di valore sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta o che, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che siano frutto di attività illecite o che ne costituiscano il reimpiego (art. 2-ter, secondo comma, della legge n. 575 del 1965). La confisca riguarda i medesimi beni così sottoposti a sequestro e, a meno che non ne sia dimostrata la legittima provenienza, è disposta dal tribunale con l'applicazione della misura personale di prevenzione (art. 2-ter, terzo comma, legge n. 575 del 1965). Il sequestro segue così all'apertura del procedimento di prevenzione; la confisca, a sua volta, segue al sequestro e presuppone l'adozione della misura di prevenzione personale. Entrambi i provvedimenti possono essere disposti anche in un secondo momento, purché entro determinati limiti (prima della cessazione della misura personale di prevenzione, ovvero, la sola confisca, entro un anno, prorogabile di un altro anno, dalla data del

sequestro: art. 2-ter, terzo e sesto comma, della legge n. 575 del 1965, coordinati come indicato nella sentenza n. 465 del 1993 di questa Corte).

Dal sistema legislativo vigente risulta dunque, come principio, che le misure di ordine patrimoniale non hanno la loro ragion d'essere esclusivamente nei caratteri dei beni che colpiscono. Esse sono rivolte non a beni come tali, in conseguenza della loro sospetta provenienza illegittima, ma a beni che, oltre a ciò, sono nella disponibilità di persone socialmente pericolose, in quanto sospette di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o ad altre alle prime equiparate (art. 2-ter, secondo e quarto comma, della legge n. 575 del 1965). La pericolosità del bene, per così dire, è considerata dalla legge derivare dalla pericolosità della persona che ne può disporre.

A ciò è da aggiungere, peraltro, una differenza tra il sequestro e la confisca, quanto alle conseguenze. Indipendentemente dai problemi di natura classificatoria, è evidente che la confisca, pur inserendosi in un procedimento di prevenzione, presenta caratteri che vanno al di là di quelli propri del sequestro, "misura" definita da questa Corte (sentenza n. 465 del 1993) di "ordine cautelare", inerente alla pericolosità di un soggetto e destinata a venir meno cessando, con la pericolosità, le ragioni della cautela (si veda l'art. 2-ter, quarto comma, della legge n. 575 del 1965). La confisca, invece, comporta conseguenze ablatorie definitive (art. 2-nonies della legge n. 575 del 1965) e si distacca perciò dalla contingente premessa che giustifica tanto il sequestro quanto tutte le altre misure di carattere preventivo, valide "allo stato", cioè subordinatamente al permanere - oltre che degli altri presupposti - della pericolosità del soggetto. La ratio della confisca comprende ma eccede quella delle misure di prevenzione consistendo nel sottrarre definitivamente il bene al "circuito economico" di origine, per inserirlo in altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo.

Ed è proprio su questa differenza che si basa quella recente giurisprudenza di legittimità (Cass. S.U. penali, 17 luglio 1996, n. 18) che, in relazione alla confisca ma non al sequestro, ha affermato come "punto di diritto" la non-caducazione della misura già disposta per effetto del decesso del soggetto prima della definitività del relativo provvedimento, sempre che i presupposti di indimostrata legittima provenienza dei beni oggetto di confisca, da un lato, e di pericolosità del soggetto, dall'altro, siano già stati definitivamente accertati. Ciò si spiega per l'appunto perché la ratio della confisca, a differenza di quella delle misure di prevenzione in senso proprio, va al di là dell'esigenza di prevenzione nei confronti di soggetti pericolosi determinati e sorregge dunque la misura anche oltre la permanenza in vita del soggetto pericoloso.

2.2. - È vero peraltro che, eccezionalmente, l'anzidetto nesso di presupposizione tra le misure personali e quelle patrimoniali manca o è attenuato.

Ciò avviene, come ricordato nell'ordinanza del giudice rimettente, in alcune ipotesi inserite successivamente nel corpo della legge n. 575 del 1965. L'impugnato art. 2-ter, settimo comma, della legge n. 575, introdotto dall'art. 2 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), consente di instaurare o proseguire il procedimento nei confronti di persona assente, residente o dimorante all'estero, alla quale "potrebbe applicarsi" la misura di prevenzione personale, "ai soli fini dell'applicazione dei provvedimenti" patrimoniali di sequestro e confisca. L'ottavo comma del medesimo articolo (introdotto anch'esso dall'art. 2 della legge 19 marzo 1990, n. 55) estende la medesima possibilità nei confronti dei beni di persona già sottoposta a misura di sicurezza detentiva o a libertà vigilata.

Il nesso tra la misura personale e quella patrimoniale è ulteriormente allentato negli artt. 3-quater e 3-quinquies della legge n. 575 del 1965 (introdotti dall'art. 24 del d.-l. 8 giugno 1962, n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356), i quali, per potenziare la difesa contro i fenomeni di ingresso nell'attività economica e di strumentalizzazione della stessa da parte della criminalità di tipo mafioso, prevedono la possibilità di sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni e poi eventualmente la loro confisca anche in ipotesi in cui i beni sottoposti alla misura non siano nella disponibilità di persone pericolose ma vengano impiegati per agevolarne l'attività.

E, infine, nelle anzidette ipotesi di superamento del nesso tra misura personale e misura reale il

giudice rimettente include - secondo una ricostruzione interpretativa, formulata dubitativamente - la previsione dell'art. 14 della legge n. 55 del 1990, che prevede l'applicazione delle "misure di prevenzione di carattere patrimoniale" relativamente a beni riferibili a soggetti "indiziati" di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra, ad organizzazioni equiparate a norma dell'art. 1 della legge n. 575 del 1965, o ad associazioni operanti nel traffico degli stupefacenti, ovvero riferibili a soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi o che vivono abitualmente con i proventi di attività delittuosa (art. 1, primo comma, numeri 1 e 2, della legge n. 1423 del 1956), quando si ritenga che i proventi derivino da un'attività prevista dagli artt. 629, 630, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, o da attività di contrabbando.

Da questo quadro risulta che, fermo restando come ipotesi normale il collegamento tra la misura patrimoniale e quella personale, in alcuni casi quest'ultima può mancare. Ma ciò non significa - contrariamente all'assunto del giudice rimettente, il quale trae spunto dalle norme richiamate per sostenere l'avvenuta rottura del nesso tra misure patrimoniali e quelle di prevenzione personale e quindi la novità della presente questione rispetto a quella già decisa nel senso dell'inaffidabilità con la citata ordinanza n. 721 del 1988 - che il sequestro e la confisca si siano resi indipendenti dall'esistenza di individuate persone pericolose, a vantaggio delle quali i beni colpiti potrebbero, direttamente o indirettamente, essere impiegati.

Nel caso dell'assenza e della residenza o della dimora all'estero, la pronuncia della misura patrimoniale presuppone comunque una valutazione di pericolosità della persona, come si ricava dal sistema, è affermato dalla giurisprudenza ed è riconosciuto dallo stesso giudice rimettente. In altri casi, la misura di prevenzione personale è, per così dire, resa superflua o assorbita da altre misure già in atto, come le misure di sicurezza, che presuppongono anch'esse una valutazione di pericolosità della persona. In altri ancora, la pericolosità viene dalla legge desunta dall'esistenza di indizi di situazioni personali, anche penalmente rilevanti, di particolare gravità. E, infine, vi sono ipotesi in cui la rilevanza della pericolosità soggettiva è non abolita ma, per così dire, spostata da chi ha la disponibilità economica dei beni a chi dal loro impiego viene avvantaggiato nella propria attività criminosa.

Da tutto ciò si trae conferma del fatto che, pur in presenza di un allargamento del campo di applicazione dello strumento di prevenzione nei confronti della criminalità economica di matrice mafiosa o equiparata - allargamento che, in alcune limitate ipotesi, ha fatto venir meno la necessaria concorrenza tra il procedimento o il provvedimento di prevenzione personale e il provvedimento patrimoniale -, il legislatore è rimasto comunque fermo nel richiedere, per l'emanazione dei provvedimenti di sequestro e di confisca, un collegamento tra la cautela patrimoniale e l'esistenza di soggetti individuati, da ritenere pericolosi alla stregua della legislazione dettata per contrastare la criminalità mafiosa e quella a questa equiparata.

3.1. - In tale quadro, pur indubbiamente caratterizzato da una tendenza a rendere in taluni casi autonoma l'azione giudiziaria di prevenzione reale da quella di prevenzione personale, la pronuncia d'incostituzionalità prospettata dal giudice rimettente, rivolta a integrare le previsioni dell'art. 2-ter, settimo comma, della legge n. 575 del 1965, aggiungendo il decesso della persona sospettata alle ragioni che già oggi consentono di separare le misure patrimoniali da quelle personali e quindi di disporre le prime in assenza delle altre, non rappresenterebbe una semplice razionalizzazione del sistema, rispetto alle linee che già oggi lo caratterizzano, operazione che possa essere condotta alla stregua dell'invocato art. 3 della Costituzione e del principio di razionalità che da tale articolo deriva. Rappresenterebbe invece una vera e propria scelta innovativa di politica criminale - conforme a quella in effetti a suo tempo prospettata, ma senza esito, nella sede parlamentare, durante i lavori preparatori della legge n. 55 del 1990 (Camera dei deputati, X legislatura, II commissione, seduta del 20 settembre 1989) - che non solo presupporrebbe l'autonomia dei due tipi di provvedimenti ma travolgerebbe anche il principio, finora sempre tenuto fermo dal legislatore, che l'adottabilità di misure patrimoniali consegue all'esistenza di un rapporto tra beni colpiti e soggetti pericolosi in grado di disporre di essi o di essere avvantaggiati dal loro impiego, soggetti ai quali quindi, secondo l'espressione della disposizione impugnata, "potrebbe applicarsi" la misura di

prevenzione personale, ciò che, con ogni evidenza, alla persona defunta "non potrebbe".

La pronuncia richiesta a questa Corte dal giudice rimettente non si collocherebbe dunque all'interno del sistema legislativo vigente al fine di razionalizzarne gli elementi costitutivi alla luce dell'art. 3 della Costituzione, ma rappresenterebbe un'innovazione conseguente a una scelta di politica criminale la quale, in quanto tale, non rientra nei poteri del giudice di costituzionalità delle leggi.

L'estraneità al sistema legislativo vigente del risultato normativo cui mira il giudice rimettente rende dunque tuttora attuale la ragione di inammissibilità fatta valere nell'ordinanza n. 721 del 1988 di questa Corte. L'affermazione, in essa contenuta, che "un intervento di produzione normativa" quale quello ipotizzato allora come ora, in particolare in materia sanzionatoria o, quanto meno, limitativa di diritti, compete esclusivamente al legislatore e, pertanto, esorbita dai poteri di questa Corte sta per l'appunto a significare che la politica criminale spetta alla legislazione, mentre al giudizio di costituzionalità delle leggi spetta la garanzia degli inviolabili limiti che la Costituzione predetermina e il legislatore incontra, a salvaguardia dei diritti individuali.

3.2. - Le predette considerazioni sull'estraneità ai poteri della Corte costituzionale della pronuncia a essa richiesta valgono anche rispetto agli altri profili della questione di costituzionalità proposta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-ter, settimo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 42 e 112 della Costituzione, dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 settembre 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria l'8 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **364/1996**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente FERRI - Redattore

Udienza Pubblica del **14/05/1996** Decisione del **17/10/1996**

Deposito del **30/10/1996** Pubblicazione in G. U. **06/11/1996**

Norme impugnate:

Massime: **23060**

Titoli:

Atti decisi:

N. 364

SENTENZA 17-30 OTTOBRE 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera a), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promossi con ordinanze emesse:

1) il 18 aprile 1995 dalla Corte d'appello di Catanzaro sui ricorsi, riuniti, proposti da Parrotta Domenico contro il Presidente del Consiglio comunale di Pietrapaola ed altro e dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Rossano contro Parrotta Domenico ed altri, iscritta al n. 395 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1995;

2) il 27 giugno 1995 dalla Corte d'appello di Catanzaro sul ricorso proposto da Rocchetti Saverio contro il Prefetto di Cosenza, iscritta al n. 614 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione di Rocchetti Saverio, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 14 maggio 1996 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'avvocato Luigi Monterossi per Rocchetti Saverio e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta

per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. - La Corte d'appello di Catanzaro, investita dei ricorsi proposti da Domenico Parrotta e dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rossano avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale civile di Rossano il 17 gennaio 1995, nella causa elettorale fra lo stesso Parrotta, Giuseppe Vitale e il Presidente del Consiglio comunale di Pietrapaola, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera a), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), nella parte in cui prevede la non candidabilità di coloro i quali hanno riportato condanna per delitto concernente "l'uso o il trasporto di armi, munizioni o materie esplodenti".

La Corte rimettente si duole dell'assoluta genericità di tale inciso, suscettibile di diversa interpretazione, mentre la giurisprudenza costituzionale richiede che le cause di ineleggibilità siano tipizzate dalla legge, con precisione, al fine di evitare situazioni di incertezza e contestazioni troppo frequenti. In questo caso, prosegue il Collegio, la formulazione della lettera a) non consente di individuare univocamente le fattispecie di reato per le quali il legislatore ha inteso porre la causa di ineleggibilità: l'espressione "uso di armi", infatti, non equivale a quella di porto e detenzione, dal momento che usare l'arma è cosa diversa dal detenerla o trasportarla.

Volendo seguire un'interpretazione restrittiva della norma, sarebbe eleggibile chi abbia riportato condanna per il grave reato di porto abusivo di arma da guerra (art. 4 della legge 2 ottobre 1967, n. 895, come sostituito dalla legge 14 ottobre 1974, n. 497: la pena è fino a dieci anni di reclusione), mentre sarebbe ineleggibile il condannato per il più lieve delitto del semplice trasporto di armi (art. 18 della legge 18 aprile 1975, n. 110: la pena è fino a un anno di reclusione). Secondo l'interpretazione estensiva, sarebbero invece accomunate ipotesi di ben diversa rilevanza: e, così, insieme con il condannato per gravi reati di porto e detenzione di armi, munizioni, esplosivi, congegni di guerra, sarebbe ineleggibile l'incauto erede che non abbia provveduto a denunciare nuovamente l'arma del suo dante causa.

1.2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, concludendo nel senso della infondatezza. In memoria, l'Avvocatura osserva che la nozione uso dell'arma, per quanto possa sembrare atecnica, non è circoscritta all'impiego direttamente finalizzato all'offesa, ma ricomprende, almeno, il porto dell'arma stessa. A tal proposito, richiama l'art. 42 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, secondo cui il porto dell'arma è soggetto alla verifica del dimostrato bisogno; e menziona l'art. 74 del regolamento di esecuzione, ove si prevede che l'andare armati di determinati soggetti è disposto nell'interesse pubblico. Il portare l'arma o l'andare armati sono attività che realizzano, dunque, un uso giuridicamente significativo. Né è dubbio che costituisce abuso anche il porto dell'arma in una riunione pubblica (vietato dall'art. 4 della legge n. 110 del 1975) o l'omessa custodia della stessa (art. 20-bis di detta legge). Il porto dell'arma senza licenza, che pure è autonomo reato, può inoltre essere valutato come abuso ai fini del divieto di detenzione di cui all'art. 39 del citato testo unico.

L'Avvocatura sottolinea, infine, come il legislatore abbia utilizzato termini ampi che - evitando la specifica indicazione di titoli di reato - sono idonei a ricomprenderli tutti, in un settore dove è necessaria la massima trasparenza.

2.1. - La Corte d'appello di Catanzaro, investita del ricorso proposto da Saverio Rocchetti, avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale civile di Paola il 21 febbraio 1995, nella causa elettorale tra il Prefetto di Cosenza e il Rocchetti, ha sollevato questione di legittimità costituzionale

della stessa disposizione, con argomenti identici a quelli della precedente ordinanza.

2.2. - Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, concludendo nel senso della non fondatezza.

2.3. - Si è costituito Saverio Rocchetti, ricorrente in appello avverso la sentenza emessa il 21 febbraio 1995 dal Tribunale civile di Paola, sostenendo l'illegittimità costituzionale della norma e rilevando come non sia possibile l'equiparazione o l'assimilazione del reato di porto illegale a quello di uso illegale di armi o del trasporto illegale.

In memoria, egli insiste sulla fondatezza della questione di legittimità costituzionale (e, comunque, sulla necessità di un'interpretazione adeguatrice della norma denunciata), sottolineando come il delitto di porto illegale di armi configuri una fattispecie criminosa autonoma, che non ha alcun rapporto con i delitti ricompresi nell'art. 15, comma 1, lettera a), della citata legge n. 55 del 1990; mentre il trasporto illegale, regolato dall'art. 18 della legge n. 110 del 1975, è delitto che ben s'inquadra nell'elenco di cui alla lettera a), perché rivela una particolare capacità criminale del suo autore, costituendo l'ultimo anello del commercio illegale di armi. D'altra parte, nella relazione della prima commissione del Senato sul disegno di legge n. 3021, poi divenuto legge n. 16 del 1992, si indicano soltanto i delitti concernenti la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione e il commercio di armi (e i reati connessi al traffico di stupefacenti e di armi) e non si fa menzione del porto e della detenzione, sì che si dovrebbero escludere dall'elenco di cui alla lettera a) i reati di porto illegale e di detenzione abusiva.

Considerato in diritto

1. - È al vaglio di legittimità costituzionale la questione, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, dell'art. 15, comma 1, lettera a), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), nella parte in cui stabilisce la non candidabilità di coloro i quali hanno riportato condanna per un delitto concernente l'uso o il trasporto di armi, munizioni o materie esplodenti, sotto il profilo che tale disposizione introduce una causa di ineleggibilità priva dei necessari requisiti di precisione e determinatezza.

Dopo la sentenza n. 141 del 1996 di questa Corte, la citata lettera a) vige solo nella parte in cui prevede la non candidabilità a seguito di condanna irrevocabile, come è avvenuto nei casi in esame. Il Parrotta (ordinanza n. 395/1995) è stato infatti condannato - con sentenza del Tribunale di Rossano del 2 dicembre 1987, divenuta irrevocabile il 2 gennaio 1988 - per il delitto di cui agli artt. 12 e 14 della legge n. 497 del 1974 per aver illegalmente portato in luogo pubblico un fucile da caccia; il Consiglio comunale di Pietrapaola ha quindi revocato, ai sensi del comma 4 dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, novellato dalla legge n. 16 del 1992, la convalida dell'elezione, e contro tale delibera il Parrotta ha presentato ricorso ai sensi degli artt. 9-bis e 82 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, proponendo poi appello avverso la sentenza del Tribunale di Rossano del 17 gennaio 1995, di rigetto del ricorso stesso; in tale giudizio è stata sollevata la presente questione di legittimità costituzionale.

Analoga la vicenda processuale del Rocchetti (ordinanza n. 614/1995), condannato dal Tribunale di Paola con sentenza del 5 novembre 1980, irrevocabile il 20 dicembre 1980, per il delitto di cui agli artt. 12 e 14 della legge n. 497 del 1974. Il Tribunale di Paola, investito del ricorso del prefetto di Cosenza ex art. 82 del d.P.R. n. 570 del 1960, dichiarava l'ineleggibilità del Rocchetti; quest'ultimo ricorreva innanzi alla Corte d'appello di Catanzaro, che ha sollevato, anche in questo procedimento, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera a).

I due giudizi hanno a oggetto la medesima norma e vanno pertanto decisi con unica sentenza.

2. - La questione sollevata da entrambi i Collegi non è fondata.

La lettera a) citata, nella formulazione che risulta dopo la declaratoria parziale di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 141 del 1996, stabilisce la non candidabilità di coloro i quali hanno riportato condanna, passata in giudicato, per il delitto previsto dall'art. 416-bis del codice penale, per quello di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti e anche per i delitti concernenti la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, l'uso o il trasporto di armi, munizioni o materie esplodenti. Secondo il Collegio rimettente l'ampia formulazione della norma ricomprende fattispecie di ben diverso allarme sociale, consentendo oscillazioni giurisprudenziali inammissibili, perché incidono sull'esercizio del diritto di elettorato passivo.

Non vi è dubbio che le cause di ineleggibilità devono essere tipizzate dalla legge con sufficiente precisione, al fine di evitare - o quanto meno limitare - le situazioni di incertezza. E invero la disposizione denunciata, nella parte finale concernente l'uso e il trasporto di armi, può far sorgere qualche perplessità: sì che sarebbe stato consigliabile evitare il ricorso a formule legislative descrittive di più fattispecie, richiamando invece puntualmente i singoli delitti, in modo da rendere più agevole il lavoro dell'interprete e degli operatori giudiziari, e da salvaguardare il bene essenziale della chiarezza normativa. Ma tali rilievi non si tramutano, di per sé, in vizi di legittimità costituzionale: eventuali dubbi interpretativi potranno essere superati dall'elaborazione giurisprudenziale. Spetta infatti al giudice, utilizzando i comuni canoni ermeneutici, precisare le formule normative prima indicate, dando a esse un contorno più netto (cfr., sempre sulle cause di ineleggibilità, la sentenza n. 280 del 1992), conformemente al principio costituzionale che assume a regola l'eleggibilità, e configura l'ineleggibilità quale eccezione. Le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi nei limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (v. la sentenza n. 46 del 1969, indi la sentenza n. 166 del 1972, fino alle sentenze nn. 571 del 1989, 344 del 1993, 141 del 1996). Soccorrono, d'altronde, anche i lavori preparatori nel senso di un'interpretazione rigorosa della norma denunciata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera a), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Catanzaro, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Guizzi

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 30 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **206/1999**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente **GRANATA - Redattore**

Udienza Pubblica del **23/03/1999** Decisione del **26/05/1999**

Deposito del **03/06/1999** Pubblicazione in G. U. **09/06/1999**

Norme impugnate:

Massime: **24921 24922 24923 24924 24925**

Titoli:

Atti decisi:

N. 206

SENTENZA 26 MAGGIO-3 GIUGNO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come sostituito dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), promosso con ordinanza emessa il 7 aprile 1998 dal t.a.r. per la Sicilia, iscritta al n. 599 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione di Bargi Alfredo, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 1999 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Alfredo Gaito, Salvatore Raimondi e Massimo Luciani per Bargi Alfredo e l'avvocato dello Stato Michele Di Pace per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio promosso per l'impugnazione di un decreto rettorale di sospensione

cautelare dal servizio di un professore universitario, rinviato a giudizio per i reati di corruzione e concorso esterno in associazione mafiosa, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 4, 24, secondo comma, 27, secondo comma, 35, 36 (quest'ultimo omesso nel dispositivo dell'ordinanza ma evocato nella motivazione) e 97, secondo (recte: primo) comma della Costituzione, dell'art. 15, comma 4-septies della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come sostituito dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16. La disposizione impugnata stabilisce che i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, i quali abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per determinati delitti, ovvero siano stati rinviati a giudizio per taluni delitti, ovvero siano assoggettati ad una misura di prevenzione, anche non definitiva, in quanto indiziati di appartenere ad una associazione di stampo mafioso, sono sospesi immediatamente dall'ufficio ad opera del capo dell'amministrazione di appartenenza.

Il remittente, mentre giudica manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente sotto il profilo dell'eguale trattamento fatto ai pubblici dipendenti e agli amministratori elettivi (nei cui confronti il comma 4-bis dello stesso art. 15 dispone a sua volta la sospensione di diritto dalla carica, ricorrendo gli stessi presupposti sopra indicati), ritiene invece non manifestamente infondata l'eccezione sotto ulteriori profili.

Il giudice a quo ricorda anzitutto che, a partire dalla sentenza n. 971 del 1988, questa Corte con diverse pronunce ha ritenuto la illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedevano in via automatica sfavorevoli incidenze sul rapporto di impiego o sulla possibilità di svolgere attività professionali nei confronti di coloro che fossero sottoposti a procedimento penale o avessero subito una condanna penale, affermando che misure di questo genere possono essere disposte solo in base ad una valutazione del caso concreto.

Ricorda ancora il remittente che questa Corte, con la sentenza n. 184 del 1994, ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies della legge n. 55 del 1990, in questa sede nuovamente censurato, ritenendo che la sospensione cautelare e la sanzioni disciplinari siano figure non comparabili tra loro: ritiene tuttavia di riproporre la questione sotto alcuni specifici profili.

Considerando che il fine del provvedimento sospensivo cautelare è quello di allontanare dal servizio l'impiegato quando vi sia pericolo che la sua ulteriore permanenza nell'organizzazione dell'ente possa arrecare danni a quest'ultimo, il giudice a quo ritiene che confligga con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità una misura, come quella disposta dalla norma impugnata, caratterizzata dall'assoluto automatismo dell'effetto interdittivo, senza alcuna valutazione discrezionale dell'amministrazione circa l'opportunità della sospensione, come invece avviene nelle ipotesi di sospensione facoltativa previste dagli artt. 91 e 92 del testo unico sugli impiegati civili dello Stato approvato con d.P.R. n. 3 del 1957: tanto più che la sospensione prevista dalla norma censurata opera, in taluni casi, in base al presupposto della mera pendenza del procedimento penale (dopo il rinvio a giudizio), quale che sia la fase in cui esso si trova.

Non si potrebbe giustificare la previsione come una "difesa avanzata" contro le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'amministrazione, diretta al fine di fronteggiare una situazione di emergenza. Infatti l'invocazione dell'emergenza non basterebbe a superare i profili di incostituzionalità della norma; e sarebbe incongrua la coesistenza - che deriva dalla disposizione impugnata - di una misura cautelare automatica ed obbligatoria con un provvedimento sanzionatorio, conseguente al passaggio in giudicato della sentenza di condanna, che non può invece essere automatico ma richiede una valutazione concreta, in sede disciplinare, del comportamento del pubblico dipendente.

Ciò impedirebbe di superare la rilevata incongruenza sulla base della diversità di configurazione giuridica della sospensione, di carattere cautelare, rispetto al provvedimento costitutivo, di natura sanzionatoria. La doverosità della sospensione verrebbe a caratterizzare quest'ultima come una vera e propria pena anticipata, la cui prevedibile lunga durata (fino a cinque

anni, in base all'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19) produce gravi e irreversibili conseguenze sul soggetto colpito, ancorché siano previsti, verificandosene i presupposti, istituti e misure di tipo ripristinatorio.

Per queste ragioni la norma impugnata apparirebbe in contrasto sia con i principi di coerenza e ragionevolezza desumibili dall'art. 3 della Costituzione, in quanto si fonda sul rigido criterio dell'automatismo, senza alcuna possibilità di apprezzamento in ordine alla gravità del reato e alla sua connessione con il servizio, e dunque alla adeguatezza della misura al caso concreto; sia con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, che comporterebbero a loro volta la necessità che la misura sanzionatoria o cautelare sia adeguata al caso specifico, e anche in quanto l'amministrazione potrebbe subire pregiudizio per le mancate prestazioni del dipendente, che peraltro in seguito dovrebbe successivamente remunerare, ove il procedimento penale si concluda con sentenza di proscioglimento; sia con il principio di presunzione di non colpevolezza, di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione, in quanto al semplice rinvio a giudizio, e cioè sulla base di una valutazione attinente soltanto alla legittimità della domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero, consegue la sospensione automatica con effetti equiparabili a quelli derivanti da una sanzione anticipata.

Sussisterebbero inoltre ulteriori profili di non manifesta infondatezza della questione, in relazione all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto viene tolta all'interessato la possibilità di far valere le proprie ragioni in sede amministrativa, e agli articoli 4, 35 e 36 della Costituzione, in quanto la prolungata sospensione dell'attività lavorativa si traduce in una implicita, anticipata, e per certi aspetti irreversibile sanzione a carico del dipendente.

2. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata o meglio manifestamente infondata.

Secondo l'Avvocatura erariale, il profilo di illegittimità fondato sul rigido automatismo della sospensione non sarebbe nuovo rispetto a quello già giudicato non fondato con la sentenza n. 184 del 1994, anche se, allora, in relazione all'art. 97 della Costituzione: in quella pronuncia si chiarì infatti che il principio costituzionale invocato (come oggi quello di eguaglianza) va coordinato, in concreto, con quello della tutela dell'ordine pubblico, cui si ispira la disciplina censurata. Lo stesso dovrebbe dirsi del profilo di contrasto con l'art. 97 per l'impossibilità in cui si trova l'amministrazione di valutare l'incidenza più o meno negativa della sospensione sulla propria attività.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 24 della Costituzione, si osserva che l'efficacia della cautela è tanto maggiore quanto più è pronta e sottratta all'influenza degli ambienti in cui andrà ad operare, e che la sospensione è un provvedimento cautelare e non sanzionatorio, connesso ad un procedimento penale in cui le possibilità di difesa dell'interessato non sono compromesse; i possibili inconvenienti derivanti da una misura cautelare applicata ingiustamente sarebbero giustificati dall'esigenza di tutela dell'ordine pubblico.

Le stesse considerazioni varrebbero a dimostrare l'infondatezza dei profili di violazione degli artt. 4, 35 e 36 della Costituzione.

3. - Si è costituito il ricorrente nel giudizio a quo chiedendo l'accoglimento della questione.

La parte riassume anzitutto la propria vicenda processuale penale, che lo ha visto colpito dapprima da una misura coercitiva, in seguito annullata, e quindi rinviato a giudizio con una ordinanza che evidenzierebbe la insufficienza e la contraddittorietà degli indizi a carico, pur non ritenendo inutile la trattazione dibattimentale.

Nel merito della questione, la parte sostiene che valgono nella specie le stesse argomentazioni che hanno portato la giurisprudenza di questa Corte a ritenere illegittime misure disposte dal legislatore con carattere di automatismo, ricordando in particolare la sentenza n. 239 del 1996 che aveva riguardo ad una misura cautelare, come quella oggi in discussione.

Ritiene poi che il caso della sospensione a seguito del semplice rinvio a giudizio sia diverso da quello della sospensione a seguito di condanna, sia pure non definitiva, che venne all'esame della Corte con la sentenza n. 184 del 1994, in quanto in questo caso manca un giudizio di colpevolezza

dell'imputato.

Inoltre, la parte osserva che il contrasto con i principi di coerenza e di ragionevolezza emergerebbe anche dal fatto che la norma equipara ai fini dell'automatica sospensione tutti coloro che sono legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio, pur se l'attività a questo inerente non comporti decisioni destinate ad avere effetti nei confronti di amministratori, come nel caso dell'attività di insegnamento, e manchi ogni relazione fra il comportamento contestato all'interessato e l'esercizio del suo ufficio: solo una valutazione dell'amministrazione, effettuata in concreto caso per caso in relazione alla gravità del reato e alla sua attinenza con lo svolgimento delle funzioni demandate al pubblico dipendente, potrebbe assicurare la congruità e l'adeguatezza della misura cautelare.

Ancora, sarebbe in contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione l'automatismo di una sospensione operante in ordine ad una attività di servizio non avente alcuna attinenza con quella nel cui ambito sono stati tenuti i comportamenti contestati, pervenendo anche a pregiudicare il buon andamento dell'attività di insegnamento.

Sotto altro profilo, la parte sottolinea il contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello di presunzione di non colpevolezza derivante dal fatto che la sospensione opera, nel caso in esame, sulla sola base del rinvio a giudizio, che non comporta alcuna attività di giudizio ma solo una valutazione della legittimità della domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero. Infine si argomenta il contrasto della norma impugnata con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto viene sottratta all'interessato la possibilità di esercitare in sede amministrativa il diritto di far valere le proprie ragioni, e con l'art. 97 della Costituzione, in quanto si impedisce all'amministrazione di adeguare la sanzione al caso specifico e di valutare il vantaggio che essa può ricavare dal mantenimento in servizio del dipendente.

4. - Nella memoria presentata in vista dell'udienza la parte privata argomenta anzitutto la novità della questione all'esame rispetto a quella decisa dalla Corte con le sentenze n. 407 del 1992 e n. 184 del 1994, per la novità dei parametri e dei profili e la non coincidenza della norma denunciata. In particolare, osserva che nella sentenza n. 184 del 1994 l'art. 15, comma 4-septies della legge n. 55 del 1990 fu scrutinato solo nella parte in cui prevede la sospensione obbligatoria dei dipendenti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna, non definitiva, e non invece in rapporto alla diversa fattispecie del dipendente semplicemente rinviato a giudizio; che non erano allora evocati i parametri degli artt. 27, secondo comma, 24, secondo comma, 4, 35 e 36 della Costituzione; che i profili per i quali era considerato l'art. 3 della Costituzione attenevano alla equiparazione dei dipendenti pubblici ai titolari di cariche elettive e alla disparità di trattamento fra dipendenti degli enti locali e dipendenti delle amministrazioni statali, e l'art. 97 della Costituzione veniva in considerazione sotto il profilo dell'assenza di un potere valutativo dell'amministrazione in ordine alla convenienza o meno della sospensione: profili tutti diversi da quelli oggi all'esame.

La parte argomenta poi in ordine alla violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, sia per contrasto con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, sia per incoerenza e irrazionalità "interna" della disciplina. Sotto il primo aspetto, l'irragionevolezza discenderebbe anzitutto dalla rigidità ed automaticità della sospensione, e dovrebbe essere riconosciuta sulla scorta della abbondante giurisprudenza di questa Corte che ha sancito la necessità di valutazioni in concreto sulle misure sanzionatorie o cautelari, affinché l'adeguatezza della misura sia regolata dal principio di proporzione. Ciò varrebbe per le misure cautelari come per le vere e proprie sanzioni, come emergerebbe dalla circostanza che alcune pronunce di questo filone (in particolare le sentenze n. 40 del 1990 e n. 239 del 1996) si riferiscono a misure cautelari. D'altro canto, prosegue la parte, la distinzione fra sanzioni e misure cautelari sarebbe opinabile e comunque irrilevante in fattispecie come la presente: nella legislazione sul pubblico impiego non vi sarebbe una differenziazione netta fra sospensione cautelare e sospensione dalla qualifica come misura sanzionatoria, tanto è vero che quando viene inflitta tale sanzione il periodo di sospensione cautelare è computato nella sanzione. Si tratterebbe pur sempre, a parte subiecti, di misure afflittive, sanzionatorie quoad effectum. Lo Stato potrebbe bensì difendersi nei confronti delle infiltrazioni della criminalità organizzata, ma non

al prezzo del sacrificio irrimediabile e non proporzionato di diritti costituzionali, come nella specie il diritto di accesso ai pubblici uffici e la libertà di insegnamento. La sospensione sarebbe di per sé eccessiva e non proporzionata nei riguardi dei docenti universitari, che non svolgono attività suscettibili di mettere in pericolo l'interesse pubblico alla protezione dell'ordine e della sicurezza: tanto più quando, come nella specie, il procedimento penale da cui consegue la sospensione attiene a presunti reati commessi nell'esercizio non già dell'attività di professore, ma dell'attività di avvocato, del tutto separata dalla prima. Così che, per rimediare a tale irragionevolezza, ove non si addivenisse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale "secca" della norma, non resterebbe che interpretarla in conformità alla Costituzione, ritenendo che essa non si applichi quando i fatti contestati non attengano all'attività di pubblico funzionario, ovvero dichiararla illegittima nella parte in cui prevede l'irrogazione di misure afflittive per fatti non attinenti alle pubbliche funzioni dell'interessato, ovvero nella parte in cui non prevede che l'amministrazione compia un accertamento in concreto del collegamento fra fatti contestati e attività di pubblico funzionario. La sospensione del professore inciderebbe poi sull'elettorato passivo ai fini delle cariche elettive universitarie, onde varrebbe anche la ratio decidendi della sentenza n. 141 del 1996 che ha dichiarato illegittima la norma sulla "incandidabilità" alle cariche elettive per effetto del rinvio a giudizio o della condanna non definitiva per determinati reati. Ulteriore elemento di irragionevolezza della disciplina denunciata sarebbe il collegamento della misura cautelare alla mera sottoposizione al procedimento penale: il rinvio a giudizio sarebbe infatti mero atto di impulso processuale, che prescinde da un apprezzamento di merito secondo un canone, sia pure prognostico, di colpevolezza. L'automatismo della sospensione contraddirebbe poi con i principi di proporzionalità e di non eccessività delle misure afflittive. Stante l'autonomia reciproca fra giudizio penale e giudizio disciplinare, solo quest'ultimo sarebbe la sede naturale perché si assicurino la gradualità e l'adeguatezza delle misure, anche non formalmente sanzionatorie, ma comunque sostanzialmente afflittive. Sotto il profilo della irrazionalità interna della disciplina, apparirebbe paradossale la previsione dell'automatismo della misura cautelare, quando poi non vi è automatismo nel caso di condanna definitiva. In ordine alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, la parte osserva che il pregiudizio derivante dal mancato rispetto del principio di proporzione è anche quello subito dall'amministrazione, privata di forze lavorative anche ove, in ipotesi, ciò non sia necessario. Ribadite infine le censure di violazione del principio di presunzione di non colpevolezza, di violazione del diritto di difesa, anche sotto il profilo della tutelabilità delle situazioni soggettive nel processo amministrativo (poiché l'automatismo della misura toglierebbe senso al ricorso al giudice amministrativo), e di violazione degli artt. 4, 35 e 36 della Costituzione, la parte conclude avanzando, in subordine rispetto alla richiesta di accoglimento della questione, quella di una pronuncia interpretativa, nel senso che la sospensione cautelare non possa essere inflitta al pubblico funzionario in conseguenza di un procedimento penale relativo a fatti non connessi all'esercizio delle sue pubbliche funzioni.

Considerato in diritto

1. - È messa in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali). La disposizione impugnata dispone che si faccia luogo alla "immediata sospensione" dalla funzione o dall'ufficio nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche "qualora ricorra alcuna delle condizioni di cui alle lettere a), b), c), d), e) ed f) del comma 1" del medesimo articolo: condizioni che si sostanziano nell'aver riportato condanna, anche non definitiva, per determinati delitti di criminalità organizzata (associazione per delinquere di stampo mafioso, associazione

finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti e altri delitti connessi a detto traffico, nonché al traffico di armi, favoreggiamento personale o reale in relazione a taluno dei predetti reati: lettera a), o per determinati delitti contro la pubblica amministrazione (lettera b), ovvero condanna confermata in appello per altri delitti commessi con abuso o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione (lettera c), ovvero a determinate pene per qualsiasi delitto non colposo (lettera d); nell'essere sottoposto a procedimento penale, quando sia stato disposto il rinvio a giudizio o la presentazione o la citazione in udienza per il giudizio per i delitti di criminalità organizzata di cui alla lettera a (lettera e); nell'essere sottoposto, anche con provvedimento non definitivo, a misura di prevenzione in quanto indiziato di appartenere ad una associazione di stampo mafioso (lettera f).

Ancorché il comma 4-septies rinvii a tutte le disposizioni del comma 1, la questione deve intendersi circoscritta - sia in forza dei limiti in cui sussiste la rilevanza nel giudizio a quo, sia in ragione degli argomenti specificamente addotti dal remittente - alla sola ipotesi, riferita alla lettera e di sospensione conseguente al rinvio a giudizio (o alle circostanze equivalenti) per i delitti di cui alla lettera a del medesimo comma 1. Di più, la Corte non è chiamata, nel presente giudizio, a valutare singolarmente le specifiche ipotesi delittuose contemplate dalla lettera a, sotto il profilo dell'adeguatezza o della proporzione fra ciascuna di esse e la misura disposta dal comma 4-septies ma solo a giudicare se contrasti di per sé con la Costituzione la previsione della sospensione "obbligatoria" dalla funzione o dall'ufficio collegata al rinvio a giudizio per i delitti di cui a detta lettera a, complessivamente considerati.

I parametri invocati dal remittente sono molteplici, e possono essere raggruppati nei seguenti profili:

a) la sospensione "obbligatoria" contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, desunti dall'art. 3 della Costituzione, nonché con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, per il rigido automatismo che la caratterizza, e che esclude ogni possibilità di apprezzamento in concreto, da parte dell'amministrazione, della adeguatezza della misura al caso, sia sotto il profilo della gravità del reato e della sua connessione con la funzione, sia sotto il profilo del pregiudizio che potrebbe derivare, dalla sospensione, alla stessa amministrazione;

b) la sospensione "automatica" collegata al semplice rinvio a giudizio farebbe assumere alla misura il carattere di una vera e propria sanzione anticipata, in contrasto con la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione, nonché con i diritti del lavoratore di cui agli articoli 4, 35 e 36 della Costituzione;

c) l'automatismo denunciato contrasterebbe altresì con l'art. 24 della Costituzione, in quanto sarebbe sottratta all'interessato la possibilità di far valere concretamente le proprie ragioni, in sede amministrativa (e di giurisdizione amministrativa), contro la misura sospensiva.

2. - La questione non è fondata nei termini di seguito precisati.

L'art. 15 della legge n. 55 del 1990, nel suo testo originario, prevedeva, nel quadro di una serie di misure normative dirette a rafforzare la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso, la sospensione dall'ufficio dei componenti degli organi esecutivi delle Regioni e degli enti locali rinviati a giudizio per il delitto di associazione per delinquere di stampo mafioso o per quello di favoreggiamento in relazione ad esso, nonché la decadenza dei medesimi a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Con la legge n. 16 del 1992 si sono estese le ipotesi delittuose cui si collegano la sospensione, volta a volta in connessione con il rinvio a giudizio o con la condanna di primo grado o con quella confermata in appello, e la decadenza nel caso di condanna passata in giudicato; si è estesa la disciplina, da un lato, a tutti gli amministratori elettivi, sancendo per questi la "incandidabilità" ove le condizioni contemplate sussistessero al momento dell'elezione, dall'altro lato ai dipendenti delle amministrazioni (non solo quelle regionali e locali, secondo l'interpretazione accolta anche da questa Corte: sentenza n. 184 del 1994), prevedendo la sospensione "obbligatoria" di cui è giudizio, nonché la decadenza in caso di condanna definitiva. Questa Corte è stata chiamata in più occasioni a scrutinare la legittimità costituzionale di singoli aspetti di tale tessuto normativo.

A parte la sentenza n. 407 del 1992, nella quale furono esaminate e respinte le censure mosse alla novella del 1992 dalla Provincia autonoma di Trento sotto il profilo della violazione della autonomia provinciale, si sono succedute nel tempo la sentenza n. 197 del 1993, che dichiarò la illegittimità costituzionale del comma 4-octies dell'art. 15 in esame, relativo alla destituzione di diritto dei dipendenti condannati con sentenza definitiva, censurato perché non consentiva la necessaria adeguatezza e gradualità sanzionatoria, in rapporto al caso concreto, attraverso il procedimento disciplinare; la sentenza n. 184 del 1994 (seguita dalle ordinanze n. 370 e n. 428 del 1994), in cui la Corte giudicò non fondata la questione allora sollevata nei riguardi della stessa disposizione qui censurata, vale a dire il comma 4-septies dell'art. 15, sotto i profili dell'assimilazione del trattamento dei dipendenti e di quello degli amministratori elettivi, della presunta (e negata dalla Corte) disparità di trattamento fra dipendenti di enti locali e dipendenti dello Stato, e della sottrazione all'amministrazione della valutazione in concreto sulla convenienza della sospensione; infine la sentenza n. 141 del 1996, con la quale fu dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 15 sulla "incandidabilità" alle elezioni regionali e locali di coloro che si trovino nelle condizioni ivi previste, ritenuta incompatibile con gli articoli 2, 3 e 51 della Costituzione per la sproporzione fra la misura stessa, comportante l'esclusione dall'elettorato passivo, e i valori tutelati. La norma ora censurata non comporta la privazione della capacità di accesso a uffici o cariche pubbliche, come nel caso deciso con la sentenza n. 141 del 1996: né può condividersi il richiamo della parte privata a quella ratio decidendi, sotto il profilo della perdita da parte del docente universitario sospeso della eleggibilità alle cariche elettive universitarie, poiché - a parte l'assenza dell'art. 51 della Costituzione tra i parametri invocati nel presente giudizio - sta di fatto che si tratta, semmai, di una eleggibilità condizionata alla titolarità dell'ufficio, cui la sospensione si riferisce. Non comporta nemmeno l'applicazione di una misura destitutiva conseguente ad una accertata responsabilità penale, come nel caso deciso con la sentenza n. 197 del 1993. Essa configura invece una tipica misura cautelare, collegata alla pendenza di un'accusa penale nei confronti del funzionario pubblico: una misura fondamentalmente simile a quella che in via generale prevede l'art. 91, primo comma, del d.P.R. n. 3 del 1957 sotto la rubrica "Sospensione cautelare obbligatoria", anche se in realtà la sospensione ivi disciplinata deve essere obbligatoriamente disposta solo nel caso in cui l'impiegato sia colpito da una misura restrittiva della libertà, mentre negli altri casi essa può essere disposta "quando la natura del reato sia particolarmente grave".

Ed infatti la sostanziale novità introdotta dalla disciplina qui esaminata, che fonda le censure di illegittimità costituzionale, è proprio il carattere obbligatorio della sospensione, in dipendenza non già di una circostanza, come la presenza di una misura restrittiva della libertà personale, che di per sé impedisce la normale prosecuzione dell'esercizio delle funzioni da parte dell'impiegato, ma della sola pendenza del procedimento penale.

3. - La natura cautelare della misura prevista comporta, in primo luogo, che, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, non si possa, direttamente, mettere in gioco il parametro costituito dal principio di presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna definitiva, di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione. Le misure cautelari, infatti, operano per definizione prima dell'accertamento definitivo della colpevolezza in ordine ai reati a cui esse pure talora (come nella specie) si collegano. La presunzione di non colpevolezza potrebbe essere chiamata in causa solo indirettamente, in quanto la misura, per i suoi caratteri di irragionevolezza assoluta o di sproporzione o di eccesso rispetto alla funzione cautelare, dovesse in realtà apparire, non come una cautela ma come una sorta di sanzione anticipata, conseguente alla commissione del reato: essendo criterio costituzionalmente imposto quello secondo cui una misura siffatta, incidendo su diritti, in tanto si giustifica in quanto sia disposta "in base ad effettive esigenze cautelari", sia "congrua e proporzionata rispetto a queste ultime", e non abbia "presupposti di tale indeterminata ampiezza e caratteristiche di tale automatismo" da trasformarsi in una vera e propria sanzione anticipata (sentenza n. 239 del 1996).

Così, pure, i parametri costituiti dal diritto al lavoro e dai diritti del lavoratore (artt. 4, 35 e 36

della Costituzione) potrebbero venire in considerazione, ancora una volta, solo indirettamente, nel caso in cui risultasse che l'incongruità della misura rispetto alle esigenze cautelari (di per sé suscettibili di condurre, nell'ambito di un bilanciamento non irragionevole, ad una temporanea compressione di altri diritti) la rendesse tale da restringere quei diritti senza una ragione giustificatrice sufficiente.

4. - È necessario, dunque, verificare quali siano le esigenze cautelari cui risponde la misura in questione, per valutare poi, alla luce del principio di ragionevolezza, se essa si presenti come non incongrua, e quindi costituzionalmente non intollerabile, rispetto alle esigenze medesime. È evidente, in primo luogo, che si tratta di esigenze cautelari di natura tutt'affatto diversa rispetto a quelle che costituiscono il fondamento delle misure adottabili dal giudice nel corso del procedimento penale, ancorché il contenuto della misura possa per avventura coincidere (è il caso della misura interdittiva della sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio, disciplinata dall'art. 289 cod. proc. pen.). Queste ultime, infatti, sono finalizzate agli scopi del processo e della prevenzione di nuovi reati, e per questo sono assoggettate a condizioni connesse a tali scopi (cfr. art. 273 e 274 cod. proc. pen.) e sono affidate al giudice. La misura in questione, invece, risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio: logicamente, dunque, essa è svincolata da esigenze processuali e da finalità di prevenzione speciale, ed è disposta con un provvedimento dell'amministrazione, sia pure, nella specie, vincolato dalla legge (e sottoposto, com'è ovvio, a controllo giurisdizionale per quanto riguarda la sua rispondenza ai presupposti legalmente stabiliti). L'esigenza cautelare è qui collegata all'accusa penale solo in quanto è la pendenza dell'accusa, come tale, che mette in pericolo interessi connessi all'amministrazione, che la espone cioè ad un pregiudizio direttamente derivante dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio. Il pregiudizio possibile concerne in particolare la "credibilità" dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'"ombra" gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera.

Si tratta certamente, in linea di principio, di un interesse della collettività meritevole di protezione dal punto di vista costituzionale, essendo riconducibile al principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione), e in definitiva al rapporto "politico" che lega gli utenti e i destinatari dell'attività amministrativa a coloro che, occupando pubblici uffici, hanno il dovere di adempiere le funzioni pubbliche loro affidate "con disciplina ed onore" (art. 54, secondo comma, della Costituzione), ponendosi "al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98, primo comma, della Costituzione).

5. - È rispetto alla presenza e alla consistenza di questa esigenza di protezione dell'interesse pubblico, e alla ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore fra siffatta esigenza e quella di tutela dei diritti compressi dalla misura cautelare, che va verificata la congruenza della misura.

Si comprende, allora, in primo luogo, come la misura cautelare in tanto si giustifichi, come volta a tutelare interessi "amministrativi", in quanto incide solo sui diritti del singolo che afferiscono direttamente al rapporto di servizio con la pubblica amministrazione (lo *jus ad officium* e gli *jura in officio*).

Si comprende, ancora, come non venga in diretta considerazione, a questo riguardo, la maggiore o minore probabilità che l'imputato risulti colpevole del reato ascrittogli, e dunque il requisito della gravità degli indizi di colpevolezza, che condiziona invece, alla radice, le misure cautelari demandate al giudice dal codice di procedura penale (art. 273, comma 1): ma solo l'esistenza o meno del *periculum in mora* derivante dalla permanenza nell'ufficio dell'impiegato accusato nonostante la pendenza dell'accusa, e nel periodo che precede la verifica di questa in sede penale.

Non a caso, ai fini dell'applicazione della misura (sotto questo profilo assimilabile) della sospensione di cui all'art. 91 del d.P.R. n. 3 del 1957, rileva che "la natura del reato sia

particolarmente grave", e non la gravità degli indizi da cui l'imputato sia raggiunto. Né, del resto, si potrebbe pensare che l'amministrazione, chiamata ad apprezzare l'esigenza di cautela, formuli prognosi di colpevolezza o meno, sostituendosi al giudice penale.

Naturalmente, ciò non significa che qualsiasi sospetto di commissione di un reato grave possa legittimamente condurre all'adozione di misure siffatte. Non realizzerebbe un bilanciamento ragionevole una previsione che, sulla base di un'accusa dotata di minima consistenza (come potrebbe essere quella derivante da una semplice denuncia o dalla semplice apertura di indagini preliminari), facesse discendere una conseguenza pur sempre così grave come la sospensione dall'ufficio o dalla funzione. Ma il requisito della consistenza dell'accusa va commisurato, in questo caso, non alla situazione concreta - rispetto alla quale l'amministrazione, come si è detto, non potrebbe esprimere valutazioni pertinenti - ma alla astratta previsione degli elementi idonei a rendere l'accusa tale da poter essere ritenuta fornita, appunto, del minimo di consistenza necessario per giustificare la misura cautelare.

6. - Ciò chiarito, i quesiti a cui questa Corte è chiamata a rispondere dalle argomentazioni, non certo prive di consistenza, del remittente e della parte privata, si riducono ai due seguenti:

a) se sia legittimo che il legislatore disponga la misura sospensiva come obbligatoria al verificarsi delle condizioni stabilite, anziché affidare alla amministrazione la valutazione in concreto, caso per caso, della sua opportunità e della sua rispondenza all'interesse pubblico;

b) se sia legittimo che si preveda l'adozione della misura sospensiva in presenza del semplice rinvio a giudizio dell'impiegato, e non di una condanna, ancorché non definitiva.

Quanto al primo problema, non viene in considerazione qui la ratio che ha condotto questa Corte, in numerose occasioni, a negare la legittimità costituzionale di norme che prevedevano l'applicazione di diritto, o automatica, di sanzioni destitutive a seguito di determinate condanne penali definitive, senza consentire all'amministrazione una graduazione in relazione all'apprezzamento concreto del fatto per il quale è intervenuta la condanna (cfr. sentenze n. 971 del 1988, n. 16 del 1991, n. 197 del 1993, n. 363 del 1996). Nel caso in esame, infatti, non trattandosi di una sanzione, ma di una misura cautelare, l'esigenza di proporzionalità non si pone rispetto al fatto commesso costituente reato, bensì rispetto al pregiudizio derivante all'interesse pubblico dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio nonostante la pendenza dell'accusa penale, non ancora accertata: non si prospetta quindi una esigenza di "graduazione" della misura in relazione al fatto, ma di adeguatezza della stessa rispetto all'esigenza cautelare.

Vero è, invece, che la misura deve risultare congrua rispetto all'effettività e alla consistenza dell'esigenza cautelare che la fonda, in rapporto alla gravità dell'accusa, al nesso di questa con le funzioni pubbliche svolte dall'impiegato, alla natura delle funzioni medesime, nonché al bilanciamento con l'eventuale interesse dell'amministrazione a continuare ad avvalersi dell'opera dell'impiegato nonostante la pendenza dell'accusa.

7. - Trattandosi della valutazione di interessi strettamente legati all'attività amministrativa, non v'è dubbio che, in via ordinaria, debba essere la stessa amministrazione a compiere il relativo apprezzamento, con riguardo alle caratteristiche del caso concreto.

Tuttavia non si può negare al legislatore, nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di identificare ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare che fonda la sospensione è apprezzata in via generale ed astratta dalla stessa legge (compiendosi dunque per legge quella valutazione della particolare gravità della "natura del reato" che normalmente è affidata all'amministrazione in sede di adozione del provvedimento di sospensione ai sensi dell'art. 91, primo comma, del d.P.R. n. 3 del 1957); e parimenti è stabilito in via generale l'ambito di applicazione della misura in relazione ai soggetti e al nesso fra l'accusa e le funzioni pubbliche, ed è apprezzata sempre in via generale l'opportunità di far prevalere l'esigenza cautelare su altri eventuali interessi contrari della stessa amministrazione.

Sotto quest'ultimo profilo, deve escludersi anche che la previsione legislativa di una sospensione obbligatoria violi di per sé il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, come non lo viola di per sé ogni scelta legislativa diretta a vincolare

l'operato dell'amministrazione in rapporto a determinati presupposti normativamente stabiliti.

Le precisazioni svolte circa la natura cautelare della misura consentono anche di superare la censura fondata su quella che appare una contraddizione, e cioè che lo stesso delitto, la cui imputazione conduce alla sospensione obbligatoria dell'impiegato, una volta intervenuta la condanna definitiva non comporta più (dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-octies in relazione al comma 4-quinquies della stessa legge n. 55 del 1990: sentenza n. 197 del 1993) la destituzione di diritto ma solo, eventualmente, la destituzione decisa in sede disciplinare.

In realtà non si tratta di una contraddizione. Dopo il definitivo accertamento della responsabilità penale, con la connessa applicazione delle sanzioni penali (che possono, o meno, comportare anche la perdita della capacità di ricoprire l'ufficio), vi è solo da verificare in concreto se e quali conseguenze debbano discenderne, in sede disciplinare, sul rapporto di servizio. La vicenda è per così dire chiusa con tutte le conseguenze che per legge saranno o potranno essere fatte discendere da essa, e che dovranno essere adeguate al fatto come definitivamente accertato; mentre non sussistono più, per definizione, esigenze di tipo cautelare. Al contrario, quando pende l'accusa, e fino alla condanna definitiva, il reato non può, come tale, produrre alcuna conseguenza sul rapporto di servizio (salve le eventuali misure cautelari adottate in sede giudiziale), e sussistono invece, o possono sussistere, esigenze cautelari che si collegano, appunto, alla pendenza dell'accusa non ancora definitivamente verificata. Non è di per sé contraddittorio che siano diversi i regimi cui sono sottoposti, da un lato, l'apprezzamento di tali esigenze cautelari in vista di provvedimenti provvisori, dall'altro l'adozione dei provvedimenti definitivi conseguenti al fatto, e che investono il rapporto di servizio.

8. - Venendo ora allo scrutinio di ragionevolezza della scelta legislativa censurata in questa sede, si deve osservare che i delitti per i quali l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 prevede la sospensione obbligatoria vuoi a seguito di condanna non definitiva (lettera a), vuoi a seguito di rinvio a giudizio dell'impiegato (lettera e), sono qualificati non tanto dalla loro gravità in relazione al "valore" del bene offeso o all'entità della pena comminata dalla legge, quanto da una caratteristica che tutti li accomuna: di essere cioè delitti di criminalità organizzata (associazione per delinquere di stampo mafioso, traffico di stupefacenti, traffico di armi, favoreggiamento in relazione agli stessi reati). Si tratta cioè di delitti per i quali la sussistenza di un'accusa a carico di pubblici impiegati fa sorgere immediatamente il sospetto di un inquinamento dell'apparato pubblico da parte di quelle organizzazioni criminali, la cui pericolosità sociale va al di là della gravità dei singoli delitti che vengono commessi o contestati.

Non a caso la norma impugnata è contenuta in una legge recante disposizioni "per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale"; è inserita nel contesto del capo II di tale legge, contenente fra l'altro disposizioni "a tutela della trasparenza dell'attività delle regioni e degli enti locali"; ed è accompagnata da norme sullo scioglimento delle amministrazioni locali nei casi in cui emergano "elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica" (art. 15-bis comma 1, della legge n. 55 del 1990 e successive modificazioni), o che prevedono interventi di controllo e sostitutivi quando si ritenga che "esistano tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso" nelle attività riguardanti appalti di opere e lavori pubblici (art. 16, comma 1, della stessa legge).

Il legislatore ha introdotto in questo contesto norme, come quella impugnata, che riguardano non gli amministratori elettivi, ma coloro che prestano servizio professionale presso le pubbliche amministrazioni, non solo locali: ma la ratio è sempre quella di prevenire e combattere i pericoli di inquinamento delle amministrazioni da parte delle organizzazioni criminali, cioè di salvaguardare "interessi fondamentali dello Stato", suscettibili di essere compromessi anche in relazione alla

posizione dei soggetti legati alla pubblica amministrazione da rapporto di servizio professionale (sentenza n. 184 del 1994).

È in relazione alla specificità di siffatti rischi di inquinamento degli apparati amministrativi, e alla necessità di troncare anche visibilmente ogni legame che possa far apparire l'amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da tali infiltrazioni criminali, che si può giustificare la scelta drastica di considerare incompatibile con l'interesse pubblico la permanenza nell'ufficio o nella funzione di persone sulle quali gravi un'accusa per questo tipo di delitti; operando per legge e in via generale l'apprezzamento dell'esigenza cautelare, e così sottraendo la stessa amministrazione ai rischi di condizionamenti diretti o indiretti derivanti dalla stessa presenza delle organizzazioni criminali, che potrebbero alterarne le valutazioni.

9. - Alla luce di queste considerazioni, si palesano infondati anche i dubbi prospettati circa la rigidità di una scelta legislativa che non distingue e non permette di distinguere caso da caso in relazione alla natura delle mansioni svolte dall'impiegato e alla sussistenza o meno di un nesso fra la funzione pubblica e il fatto di reato a lui contestato.

Sotto il primo profilo, il pregiudizio derivante all'interesse pubblico dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio non deriva tanto dal rischio di una distorsione nell'esercizio della specifica funzione a cui egli è assegnato (rischio al quale si potrebbe ovviare con misure cautelari specifiche intese a prevenire la commissione di nuovi reati, o con misure organizzative di diverso tipo, quali ad esempio il trasferimento dell'impiegato ad altra sede o ad altro ufficio o ad altra mansione), quanto dal sospetto di inquinamento degli apparati, che grava indipendentemente dal ruolo specifico che l'impiegato riveste nell'amministrazione: senza dire - con riguardo alla situazione specifica oggetto del giudizio a quo, e sulla quale la parte privata sofferma talune delle sue argomentazioni - che la permanenza nell'ufficio di dipendenti con mansioni di per sé non "a rischio" di inquinamento, come l'insegnamento, può nuocere all'interesse pubblico quanto la permanenza di impiegati con diverse funzioni, se non altro per l'autorità "morale" legata al pubblico esercizio della funzione docente.

Sotto il secondo profilo, i delitti qui considerati, e qualificati dal collegamento con la criminalità organizzata, sono di per sé estranei alla funzione pubblica, ma esprimono un tipo di pericolosità sociale che, per le ragioni esposte, è suscettibile di mettere a repentaglio l'amministrazione in quanto tale e il suo rapporto con i cittadini: onde può giustificarsi che nell'apprezzamento compiuto dal legislatore non si sia dato rilievo al nesso fra l'accusa e la pubblica funzione svolta dal dipendente.

10. - Una volta ammessa la legittimità di una sospensione obbligatoria in relazione alle circostanze specifiche individuate dal legislatore, non può riconoscersi fondamento nemmeno alla censura di violazione del diritto alla difesa, di cui all'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

La sospensione non opera, propriamente, di diritto, ma deve essere disposta con un provvedimento dell'amministrazione competente, ancorché vincolato nei presupposti e nel contenuto: contro di esso l'interessato può far valere pienamente, in sede giurisdizionale, proprie eventuali doglianze, nonché far valere eventuali vizi derivanti dalla inesistenza dei presupposti legalmente stabiliti. Ma il diritto costituzionale di difesa (come lo stesso diritto alla tutela giudiziaria, di cui all'art. 24, primo comma, della Costituzione) attiene alla possibilità effettiva di far valere nel giudizio le proprie posizioni giuridicamente protette, e non riguarda l'esistenza e il contenuto di queste ultime, onde non può essere invocato quando manchi la posizione di diritto sostanziale di cui possa essere chiesta la tutela giudiziaria (cfr. sentenze nn. 317 del 1990, 146 del 1996, 420 del 1998; ordinanza n. 141 del 1990).

11. - Resta da esaminare il secondo problema accennato, quello cioè della sufficienza del presupposto del semplice rinvio a giudizio a giustificare l'adozione di una misura, anche se provvisoria, pur sempre gravemente incidente sui diritti dell'impiegato, come la sospensione.

Si è già chiarito come non sia pensabile, in questo campo, affidare all'amministrazione la formulazione di prognosi di più o meno probabile colpevolezza, che solo l'autorità giudiziaria potrebbe effettuare: ciò è tanto più vero, quanto più il reato addebitato all'impiegato sia estraneo

all'esercizio della pubblica funzione. Si è pure chiarito come si tratti, dunque, solo di valutare la proporzionalità fra il presupposto costituito dal rinvio a giudizio (soggetto alla necessaria verifica giurisdizionale) e la misura cautelare prevista.

Sotto questo profilo, peraltro, il problema non è diverso da quello che potrebbe porsi in ordine all'ipotesi della sospensione così detta "obbligatoria" prevista dall'art. 91 dello statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. n. 3 del 1957). Anzi, in quel caso il presupposto a cui la legge condiziona la sospensione è la semplice sottoposizione dell'impiegato "a procedimento penale" (comunque poi debba intendersi questa controversa espressione); l'amministrazione è chiamata non già a valutare il fondamento dell'accusa, ma solo la particolare gravità della "natura del reato": valutazione che, come si è detto, nella specie ha compiuto, non irragionevolmente, lo stesso legislatore.

A prescindere dal tipo di valutazione insita nel decreto che dispone il giudizio (cfr. sentenze nn. 64 e 401 del 1991; ordinanze nn. 24 e 232 del 1996), l'esigenza cautelare che sta a fondamento della sospensione obbligatoria, e che il legislatore, con la norma in esame, ha non irragionevolmente considerato sussistente, si collega, come si è chiarito, non già alla commissione del fatto o alla più o meno probabile colpevolezza dell'imputato, bensì alla pendenza dell'accusa, in quanto tale suscettibile di gettare sull'amministrazione un'"ombra" di inquinamento da parte della criminalità organizzata. Questo tipo di pregiudizio si verifica proprio nelle more dell'accertamento giudiziario del reato e della colpevolezza dell'accusato.

L'unica domanda cui si deve rispondere è se il rinvio a giudizio, in sé, e dunque prescindendo necessariamente da possibili distorsioni o eccessi che si verifichino nella pratica giudiziaria - e che debbono trovare altrove il proprio rimedio (non da ultimo nell'azione di risarcimento nei casi di responsabilità civile per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie) sia sufficiente a fondare non irragionevolmente la sospensione.

La risposta deve essere positiva, poiché il rinvio a giudizio, che interviene al termine dell'indagine preliminare e comunque presuppone che siano stati raccolti elementi tali da precludere una pronuncia di insussistenza del fatto ovvero della colpevolezza o della punibilità dell'imputato (cfr. art. 425 cod. proc. pen.), consentendo dunque di eliminare semplici sospetti privi di riscontro o accuse del tutto prive di consistenza comporta una valutazione del giudice vertente proprio sulla esistenza degli elementi che rendono necessario il giudizio per accertare definitivamente il reato. Quanto poi ai presupposti considerati dalla legge equivalenti al rinvio a giudizio, e consistenti nell'attivazione del giudizio direttissimo, la verifica giudiziale della non inconsistenza dell'accusa è sostituita dalla oggettività delle circostanze che per legge consentono di passare immediatamente alla fase del giudizio.

Non può dunque dirsi che sussista sproporzione fra questo livello di consistenza dell'accusa e una misura sospensiva che mira appunto a tutelare il pubblico interesse dal pregiudizio che la stessa esistenza dell'accusa, in quanto tale, produrrebbe se l'accusato permanesse nell'ufficio.

12. - Una misura cautelare, proprio perché tale, e cioè tendente a proteggere un interesse nell'attesa di un successivo accertamento (nella specie giudiziale), deve per sua natura essere contenuta nei limiti di durata strettamente indispensabili per la protezione di quell'interesse, e non deve essere tale da gravare eccessivamente sui diritti che essa provvisoriamente comprime. Se eccede da tali limiti, è suscettibile di una valutazione di illegittimità costituzionale per l'ingiustificato sacrificio, che essa comporta, dei diritti del singolo.

La disposizione denunciata non contiene alcuna espressa previsione circa la durata della sospensione contemplata. Se, pertanto, essa dovesse intendersi nel senso che la sospensione dura a tempo indeterminato, fino al definitivo giudicato sull'accusa penale, le censure di illegittimità costituzionale, sotto il profilo della violazione del criterio di proporzionalità, sarebbero fondate.

Ma è ben possibile una interpretazione che non incorra in tali censure.

In primo luogo, si deve ritenere che, al sopravvenire di una pronuncia, anche non definitiva, di non luogo a procedere o di proscioglimento, la sospensione debba cessare. Infatti il comma 2 dell'art. 15 in esame stabilisce che "le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nel caso in

cui nei confronti dell'interessato venga emessa sentenza, anche se non definitiva, di non luogo a procedere o di proscioglimento". È bensì vero che il comma 1 si riferiva solo alla ipotesi, ormai caduta, della "incandidabilità" alle cariche elettive: ma il rinvio che il comma 4-septies, qui impugnato, fa alle "condizioni di cui alle lettere a), b) c) d) e) ed f) del comma 1" non può non intendersi esteso alla precisazione del comma 2, che limita la portata delle condizioni medesime. Infatti la sopravvenienza della pronuncia assolutoria, anche se non esaurisce la vicenda processuale, fa venir meno sostanzialmente, o almeno attenua fortemente, la ragione giustificatrice della misura cautelare, in quanto alla formale perdurante pendenza dell'accusa si contrappone un accertamento giudiziario negativo al quale, fino a che non venga eventualmente rovesciato da una nuova pronuncia, non si può non dare prevalenza, affinché resti ragionevole il bilanciamento fra esigenze di cautela e interesse del dipendente.

Deve quindi ritenersi che anche nei confronti della sospensione in questione valga la regola, affermata dal comma 4-quater con riguardo alla sospensione degli amministratori elettivi, per cui "la sospensione cessa nel caso in cui nei confronti dell'interessato (...) venga emessa sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione": con la sola avvertenza che, mentre per gli eletti, sospesi "di diritto" (comma 4-bis), la cessazione della sospensione opera anch'essa di diritto, per i dipendenti, sospesi con un provvedimento (obbligatorio) dell'amministrazione, il sopravvenire della sentenza di non doversi procedere o di proscioglimento comporterà la revoca (altrettanto obbligatoria ed immediata) della sospensione medesima: salvo un eventuale nuovo provvedimento di sospensione adottato discrezionalmente dall'amministrazione nel caso in cui ne ricorrano i presupposti.

In ogni caso, deve ricordarsi che l'art. 9, comma 2, secondo e terzo periodo, della legge 7 febbraio 1990, n. 19, stabilisce (nel contesto della disposizione che vieta la destituzione di diritto a seguito di condanna penale, e prevede la possibilità di infliggere la destituzione all'esito del procedimento disciplinare, da promuovere o proseguire, e da concludere, entro termini fissati) che "quando vi sia stata sospensione cautelare dal servizio a causa del procedimento penale, la stessa conserva efficacia, se non revocata, per un periodo di tempo comunque non superiore ad anni cinque", e "decorso tale termine la sospensione cautelare è revocata di diritto".

Siffatta clausola di garanzia è da ritenersi applicabile anche all'ipotesi di sospensione obbligatoria di cui all'art. 15, comma 4-septies della legge n. 55 del 1990, anch'essa ricompresa nell'ampia previsione di una "sospensione cautelare dal servizio a causa del procedimento penale". Né varrebbe obiettare che l'art. 9 della legge n. 19 del 1990, menzionando l'ipotesi che la sospensione sia già stata revocata, si riferisce solo a sospensioni non obbligatorie, e quindi revocabili. Nulla infatti si oppone ad una lettura più estensiva - e costituzionalmente corretta - della norma nel senso che essa ponga un limite di durata massima a tutte le misure di sospensione "a causa del procedimento penale", e che la menzione dell'eventuale revoca sia fatta con riferimento solo alle ipotesi in cui essa può aver luogo.

Un limite massimo di durata appare d'altra parte congruo rispetto al bilanciamento fra l'esigenza cautelare, che pur potrebbe protrarsi anche oltre tale limite, e quella di non comprimere eccessivamente l'interesse del dipendente, quando l'accertamento della responsabilità penale si protragga nel tempo.

Nell'ipotesi qui in esame, la regola per cui la sospensione viene meno a seguito di una sentenza, anche non definitiva, di non doversi procedere o di proscioglimento è idonea, nella normalità dei casi, ad impedire una durata eccessiva della sospensione fondata sul rinvio a giudizio, poiché a questo normalmente fa seguito, in tempi contenuti, almeno la pronuncia di primo grado, che, se affermativa della responsabilità, comporta una nuova causa di sospensione (ai sensi del comma 4-septies in relazione alla lettera a del comma 1); se negativa, fa venir meno la sospensione obbligatoria. Tuttavia, nelle ipotesi, sia pure anomale, in cui dovesse protrarsi oltre il quinquennio l'intervallo temporale fra il rinvio a giudizio e la pronuncia di primo grado, opererebbe la clausola di garanzia contenuta nell'art. 9 della legge n. 19 del 1990.

13. - Così precisata la portata della norma, essa sfugge dunque, sotto ogni profilo, alle censure

mosse dal giudice a quo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4-septies della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4, 24, secondo comma, 27, secondo comma, 35, 36 e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 3 giugno 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **510/2000**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente MIRABELLI - Redattore

Camera di Consiglio del **11/10/2000** Decisione del **13/11/2000**

Deposito del **20/11/2000** Pubblicazione in G. U. **29/11/2000**

Norme impugnate:

Massime: **25896**

Titoli:

Atti decisi:

N. 510

SENTENZA 13-20 NOVEMBRE 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Francesco GUIZZI, Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nel testo sostituito dall'art. 3 della legge 19 marzo 1990, n. 55, promosso con ordinanza emessa il 23 settembre 1999 dal tribunale di Avellino nel procedimento concernente Pagnozzi Stella, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio dell'11 ottobre 2000 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ordinanza del 23 settembre 1999 il tribunale di Avellino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 27 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), "nella parte in cui la suindicata norma, estendendo ai conviventi i divieti e le decadenze previsti nei commi 1 e 2 dello stesso articolo, non consente alcuna prova o accertamento contrario".

1.2. - Nel giudizio principale è stata richiesta al tribunale rimettente, da parte del questore competente, l'applicazione del divieto di iscrizione nel registro degli esercenti il commercio, a

norma dell'art. 10, comma 4, citato, nei confronti della moglie convivente di un soggetto già sottoposto, con provvedimento definitivo, alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno per la durata di due anni, a norma della legge n. 575 del 1965.

1.3. - Ad avviso del tribunale, la disposizione della cui applicazione si tratta presenterebbe profili di incostituzionalità, e ciò nonostante che la Corte costituzionale, in una sua precedente decisione (ordinanza n. 675 del 1988), abbia dichiarato manifestamente infondata una questione allora sollevata circa l'estensione degli effetti interdittivi a soggetti terzi, ritenendo ragionevole la presunzione di intestazione fittizia dei beni sottesa alla norma impugnata.

Il dubbio di costituzionalità, del resto manifestato anche in dottrina e in giurisprudenza, concerne comunque - prosegue il giudice a quo - aspetti diversi da quelli già esaminati dalla Corte nella richiamata decisione del 1988, e precisamente riguarda la prescrizione che impone al giudice di applicare al convivente di chi sia stato sottoposto a una misura di prevenzione secondo la legge antimafia dunque a una persona che come tale non ha subito alcun procedimento il divieto di iscrizione nei registri delle camere di commercio e, con esso, il divieto di ottenere licenze o autorizzazioni all'esercizio del commercio.

Ciò che appare irragionevole al tribunale, anche avuto riguardo alle conclusioni della richiamata ordinanza n. 675 del 1988, è il carattere assoluto della presunzione di intestazione fittizia dei beni per eludere la disciplina antimafia, presunzione che è posta appunto nell'ipotesi dell'estensione degli effetti della misura: l'impossibilità di fornire una prova contraria per il convivente contrasta con la possibilità di svolgere accertamenti patrimoniali per verificare se la persona pericolosa disponga di beni e capitali suscettibili di essere reinvestiti nell'attività commerciale che fa capo alla persona convivente o se invece quest'ultima disponga autonomamente di mezzi finanziari allo scopo.

Del resto, aggiunge il rimettente, non può sostenersi che la censurata presunzione - che l'attività commerciale del terzo costituisca attività di "copertura" di quella illegale del prevenuto - sia necessariamente corrispondente alla realtà dei fatti, poiché può ben darsi il caso che l'attività commerciale del parente/convivente venga iniziata e svolta in modo autosufficiente; ne è esempio, prosegue il tribunale, proprio il caso di specie, giacché il prevenuto risulta da tempo e tuttora detenuto in esecuzione di condanne penali, ciò che legittima il dubbio circa la sua possibilità di finanziare il coniuge-convivente ai fini dell'esercizio del commercio.

La presunzione assoluta oggetto della questione sarebbe, secondo l'ordinanza di rinvio, in contrasto con il canone generale di ragionevolezza della legge, e inoltre con a) l'art. 3 [secondo comma] della Costituzione, sotto il profilo della rimozione degli ostacoli di ordine sociale al lavoro, costituendo anche l'unione matrimoniale o la convivenza una condizione di vita sociale, "non sempre scelta in piena libertà", b) l'art. 4 della Costituzione, circa l'effettività del diritto al lavoro, c) l'art. 27 della Costituzione, per l'estensione a una persona estranea al procedimento di conseguenze lato sensu penalistiche, poiché, secondo il Tribunale, la misura di prevenzione postulerebbe pur sempre un accertamento di responsabilità penale, solo variando il grado probatorio necessario, d) l'art. 24 della Costituzione, perché vengono applicate conseguenze sfavorevoli a un soggetto che nel procedimento giurisdizionale di prevenzione non ha avuto la possibilità di interloquire e difendersi, ed e) l'art. 41 della Costituzione, perché ne deriva un ostacolo alla libera iniziativa economica dell'individuo.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura richiama il precedente maggiormente pertinente della Corte costituzionale, costituito dall'ordinanza n. 675 del 1988, della quale riprende alcuni passaggi argomentativi, in particolare per l'affermazione che l'estensione degli effetti accessori della misura di prevenzione al coniuge, ai figli e ai conviventi del prevenuto, cioè a soggetti non personalmente colpiti dalla misura, poggia sull'esigenza di "impedire che i divieti e le decadenze possano essere elusi mediante il ricorso ad intestazioni fittizie a persone di comodo" e dunque che non è irragionevole, "in

relazione alla situazione ad alto rischio di pericolosità nella quale la norma è destinata ad operare", la previsione che i conviventi siano "assoggettati alle medesime preclusioni della persona sottoposta alla misura, in base alla presunzione che essi possano intervenire quali prestanome della stessa, o che quest'ultima possa comunque aver parte alle attività economiche alle quali si riferiscono i provvedimenti oggetto di divieti o decadenze".

Le argomentazioni del tribunale di Avellino non sono, secondo l'Avvocatura, idonee a condurre a diversa conclusione rispetto alla citata pronuncia. Anche a trascurare il dato formale secondo cui, una volta posta e ritenuta come valida la presunzione di interposizione, le conseguenze sfavorevoli solo formalmente possono dirsi imputabili a soggetti "terzi" giacché il soggetto effettivamente colpito rimane pur sempre il prevenuto, rileva l'Avvocatura che comunque, nell'effettuare la valutazione circa la ragionevolezza della previsione, la Corte ha già chiarito che il criterio di giudizio si fonda su un bilanciamento di interessi; alla stregua di questo stesso criterio deve pertanto essere considerata la prospettazione dei nuovi e ulteriori dubbi d'incostituzionalità della norma, che, nel contesto di alta pericolosità nel quale essa è destinata a operare, pur essendo di particolare rigore, si presenta tuttavia come l'unico efficace strumento per impedire aggiramenti o elusioni della disciplina antimafia, attraverso intestazioni di comodo; le censure del rimettente non sarebbero dunque idonee a condurre a diverso orientamento. La richiesta dell'Avvocatura, pertanto, è nel senso dell'infondatezza della questione.

Considerato in diritto

1. - L'art. 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nei commi 1 e 2 (nella formulazione vigente a seguito della legge 19 marzo 1990, n. 55) prevede, a carico delle persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una misura di prevenzione, diversi divieti e decadenze relativi ad atti e provvedimenti autorizzativi, concessori, abilitativi di attività d'impresa e relativi a erogazioni di danaro da parte dello Stato, di enti pubblici e delle comunità europee. Il comma 4 del medesimo articolo, della cui legittimità costituzionale il tribunale di Avellino dubita, stabilisce, tra l'altro, che tali divieti e decadenze operino anche nei confronti di chiunque conviva con il sottoposto alla misura di prevenzione. Il tribunale ritiene che tale previsione - determinata dall'intento di evitare che la persona convivente, usata come schermo, possa servire per eludere i divieti e le decadenze stabiliti - violi gli artt. 3, 4, 24, 27 e 41 della Costituzione. La doglianza riguarda quella che il giudice rimettente ritiene essere una presunzione assoluta che non consentirebbe all'interessato di provare il carattere non fittizio dell'intestazione dei beni che gli appartengono.

2. - La questione non è fondata.

3. - Nella valutazione della legittimità costituzionale della disposizione denunciata, si deve tenere conto nel suo complesso della ponderazione fatta dal legislatore degli interessi implicati nella disciplina in esame, nella quale entra, come ragione determinante, l'esigenza di contrastare l'attività economica di soggetti colpiti da misure di prevenzione antimafia tramite, in particolare, il reimpiego del danaro proveniente da attività criminosa. Gli invocati artt. 4, 24, 27 e 41 della Costituzione prevedono diritti che, secondo l'ordinanza del giudice rimettente, sarebbero irragionevolmente sacrificati dalla presunzione assoluta che sottostà alla disposizione impugnata. Di qui, il riferimento all'art. 3 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto del canone della ragionevolezza o non-arbitrarietà nella valutazione comparativa e complessiva degli interessi che la norma mette in gioco.

In questa valutazione ponderata, occorre innanzitutto considerare la determinazione dell'efficacia quinquennale dei divieti, stabilita nell'ultima parte del medesimo comma 4 dell'art. 10 (quale sostituito con la legge n. 55 del 1990); la possibilità di richiedere la riabilitazione - alla quale consegue la cessazione dei divieti previsti dall'art. 10 della legge n. 575 del 1965 - dopo tre o cinque

anni, a seconda del tipo di criminalità al quale la misura di prevenzione si riferisce (riabilitazione introdotta dall'art. 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327, e, nell'area della criminalità organizzata, dall'art. 14 della legge n. 55 del 1990), nonché la deroga (introdotta anch'essa dall'art. 3 della legge n. 55 del 1990) contenuta nello stesso art. 10, al comma 5, che prevede la possibilità che il giudice escluda la decadenza e il divieto (eccettuate le autorizzazioni e le licenze di polizia relative alle armi, alle munizioni e agli esplosivi) nel caso in cui, per effetto di tali provvedimenti, vengano a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.

Ma soprattutto, assume rilievo l'art. 10-quater della legge n. 575 del 1965 (nella versione risultante dalla legge n. 55 del 1990). Esso stabilisce che il tribunale, prima di adottare un provvedimento previsto dall'art. 10, comma 4, con decreto motivato chiama a intervenire nel procedimento le parti interessate (e quindi anche il convivente nei cui confronti hanno da essere disposti divieti e decadenze), e che esse possono, anche con l'assistenza di un difensore, svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni e chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile alla decisione; ciò che di per sé vale a escludere il prospettato contrasto con l'art. 24 della Costituzione. Aggiunge la medesima disposizione che, ai fini dei relativi accertamenti - cioè degli accertamenti che si rendono necessari per l'estensione delle interdizioni e delle decadenze nei confronti dei conviventi -, si applicano le disposizioni degli artt. 2-bis e 2-ter della legge. In particolare, l'art. 2-bis riguarda l'effettuazione di indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie, sul patrimonio e in genere sulle condizioni economiche dei soggetti, indicati nell'art. 1 (indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni aventi caratteristiche analoghe a quelle mafiose), nei cui confronti possa essere proposta la misura della sorveglianza speciale (comma 1).

Analoghe indagini, secondo il comma 3 dello stesso art. 2-bis sono condotte anche nei confronti di altri soggetti che possono avere a che fare con le attività economiche dei primi, tra i quali i conviventi (nell'ultimo quinquennio).

Dalle disposizioni da ultimo citate risulta che il giudice deve tenere conto di una serie di elementi utili a ricostruire la posizione economica non solo della persona sospettata ma anche di quella convivente, potendosi ricavare così che le misure di cui all'impugnato comma 4 dell'art. 10 presuppongono l'esistenza di una "convivenza" avente caratteri congruenti alla ratio dei provvedimenti che su di essa si basano: una convivenza segnata in concreto da coinvolgimento negli interessi economici del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione; coinvolgimento di cui le "parti interessate", nel procedimento previsto dalla legge, sono abilitate a dimostrare l'inesistenza, senza di che le norme ora citate risulterebbero prive di senso.

Il che è quanto dire che, se tra la convivenza assunta dalla legge come condizione delle misure previste dal comma 4 dell'art. 10 e queste ultime v'è automatismo, non qualunque tipo di convivenza può essere a base di tale automatismo e che il soggetto interessato è abilitato a difendersi fornendo la prova dell'inesistenza in essa di quei caratteri che, soli, giustificano le misure stesse.

Per le ragioni anzidette, la norma da cui muove il giudice rimettente si rivela meno rigida di quanto egli assume e ciò consente di superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati nel formulare la questione in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nel testo sostituito dall'art. 3 della legge 19 marzo 1990, n. 55, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 27 e 41 della Costituzione, dal Tribunale di Avellino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 novembre 2000.

Il Presidente: Mirabelli
Il redattore: Zagrebelsky
Il cancelliere: Di Paola
Depositata in cancelleria il 20 novembre 2000.
Il direttore della cancelleria: Di Paola

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **132/2001**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente SANTOSUOSSO - Redattore

Udienza Pubblica del **03/04/2001** Decisione del **07/05/2001**

Deposito del **15/05/2001** Pubblicazione in G. U. **23/05/2001**

Norme impugnate:

Massime: **26201 26202**

Titoli:

Atti decisi:

N. 132

SENTENZA 7 - 15 MAGGIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 20 del 23 maggio 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni), promosso con ordinanza emessa il 12 settembre 2000 dalla Corte di appello di L'Aquila, iscritta al n. 731 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

Visti gli atti di costituzione di Salini Rocco e di Coletti Tommaso ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2001 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Franco G. Scoca, Adriano Rossi e Vincenzo Camerini per Salini Rocco, Federico Sorrentino e Giampaolo Rossi per Coletti Tommaso ed altri e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio d'appello avverso una pronuncia del tribunale che aveva dichiarato ineleggibile un consigliere regionale dell'Abruzzo, in quanto colpito da condanna definitiva, sia pure con pena condizionalmente sospesa, alla reclusione per oltre sei mesi per un delitto commesso con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, la Corte d'appello di L'Aquila, con ordinanza emessa il 12 settembre 2000, pervenuta a questa Corte il 6 novembre 2000, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, e 51, primo comma, della Costituzione, dell'art. 15, comma 1, lettera c) della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni), nella parte in cui "non prevede l'estensione all'ipotesi di ineleggibilità di cui al predetto articolo degli effetti di cui all'art. 166, primo comma, codice penale e non prevede limiti temporali ragionevolmente proporzionati all'entità della pena".

La Corte remittente rileva che la disposizione dettata dall'art. 15, comma 1, della legge n. 55 del 1990, che, alla lettera c, stabilisce che non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, e dunque sono ineleggibili, coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione superiore a sei mesi per delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, è interpretata dalla Corte di cassazione nel senso che essa prevede non già una pena accessoria, ma un effetto extra-penale della condanna: pertanto, mentre l'ineleggibilità conseguente alla irrogazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici non opera allorché la pena sia stata condizionalmente sospesa (art. 166, primo comma, del codice penale), invece l'ineleggibilità derivante come effetto extra-penale della condanna, in forza della norma denunciata, opera anche quando la pena sia stata sospesa. Secondo il giudice a quo trattandosi di situazioni sostanzialmente identiche, si verificherebbe, in primo luogo, una disparità ingiustificata e irragionevole, non conforme al principio di cui all'art. 3 della Costituzione, fra le due ipotesi: non vi sarebbe ragione perché il beneficio della sospensione condizionale della pena determini effetti diversi in relazione a situazioni contraddistinte legislativamente da una comune caratteristica, perché comportanti entrambe la perdita del diritto alla eleggibilità.

In secondo luogo, si verificherebbe una violazione del diritto di elettorato passivo, garantito dall'art. 51, primo comma, della Costituzione, diritto che potrebbe essere eccezionalmente limitato solo a tutela di altri diritti costituzionalmente garantiti, "quali quelli propri dell'intera collettività nazionale e strettamente collegati a valori costituzionali di primario rilievo come la difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica".

A tali profili di illegittimità costituzionale, prospettati dall'appellante e fatti propri dalla Corte remittente, questa aggiunge, d'ufficio, un profilo ulteriore, affermando che si verificherebbe un pregiudizio assoluto del recupero sociale del condannato, e quindi una violazione dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto non sarebbe ipotizzabile per il condannato un "procedimento di riabilitazione e di riscatto" dall'effetto extrapenale derivante dalla norma impugnata, possibilità riconosciuta invece per le pene principali ed accessorie, pur aventi più pregnante carattere afflittivo.

Infine, secondo il giudice a quo si verificherebbe una irragionevole sproporzione rispetto ai soggetti condannati alle pene accessorie temporanee, per reati anche più gravi, per la mancata previsione di una limitazione temporale all'effetto extra-penale in questione: ciò comporterebbe la violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzione di cui all'art. 3 della Costituzione.

2. - Si è costituito l'appellante nel giudizio a quo chiedendo l'accoglimento della questione ovvero, in subordine, una pronuncia interpretativa di rigetto che fornisca una lettura "costituzionalmente orientata" della norma denunciata, nel senso che l'ineleggibilità in discorso sia da considerarsi pena accessoria, come tale non operante quando sia stata concessa la sospensione condizionale della pena.

Mentre per un verso la parte condivide interamente le censure mosse dall'ordinanza di

rimessione, per altro verso osserva che l'autorità remittente non avrebbe cercato di dare alla norma impugnata una interpretazione conforme alla Costituzione. Alla luce dell'art. 28 del codice penale, secondo cui la legge determina i casi in cui l'interdizione dai pubblici uffici è limitata ad alcuni di essi, la norma censurata potrebbe essere intesa nel senso di sancire, in via esaustiva, una pena accessoria limitata alla sola ineleggibilità ivi disposta. Non si comprenderebbe, secondo la parte, come la stessa deminutio prevista dalla norma in esame e dall'art. 28, secondo comma, numero 1, del codice penale come conseguenza di una sentenza penale di condanna, possa atteggiarsi diversamente sul piano della natura dell'istituto. Interpretando la norma in questione nel senso proposto, si eviterebbe la conseguenza aberrante di concludere che i condannati, per delitti commessi con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, ad una pena superiore a sei mesi di reclusione soggiacciono a due contestuali forme di ineleggibilità, una ai sensi della norma impugnata, l'altra ai sensi dell'art. 31 del codice penale, soggette a regimi diversi quanto agli effetti della sospensione condizionale della pena.

L'esclusione dal beneficio, nel caso della norma denunciata, non sarebbe in alcun modo giustificata dalla tutela di altri interessi di rango costituzionale: questi ultimi sarebbero ritenuti già protetti all'esito della prognosi, favorevole, compiuta dal giudice penale in sede di concessione della sospensione condizionale.

Considerando il fatto che la norma impugnata è successiva all'art. 31 del codice penale, la parte sostiene che essa modifichi parzialmente tale articolo, nel senso di escludere l'operatività della ineleggibilità come aspetto della interdizione dai pubblici uffici, comminata per i delitti commessi con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, nel caso di condanna a pena della reclusione inferiore a sei mesi.

Il carattere di pena accessoria della ineleggibilità in questione sarebbe confermato, secondo la parte, dal comma 4-sexies dello stesso art. 15 della legge n. 55 del 1990, secondo cui l'ineleggibilità non si applica quando sia concessa la riabilitazione. Poiché quest'ultima estingue, ai sensi dell'art. 178 del codice penale, "le pene accessorie e ogni altro effetto penale della condanna", se ne desumerebbe che detta ineleggibilità sia configurata come effetto penale della condanna, e in particolare come pena accessoria.

La parte svolge infine alcune considerazioni sul testo dell'art. 122 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, a tenore del quale i casi di ineleggibilità dei consiglieri regionali sono determinati con legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, sostenendo che esso dovrebbe intendersi nel senso che le ipotesi di ineleggibilità disciplinabili con legge regionale sarebbero solo quelle che non trovano il proprio presupposto in una sentenza penale di condanna, e pertanto non hanno natura di pena accessoria: in caso contrario si avrebbero regimi penalistici differenziati dell'esercizio del diritto fondamentale di elettorato passivo.

3. - Si sono costituiti altresì gli appellati nel giudizio a quo concludendo per l'infondatezza della questione. In un atto successivamente depositato, le parti sostengono che la norma denunciata, contenuta in una legge intesa a combattere le infiltrazioni criminali nelle amministrazioni locali e a ridare credibilità alla rappresentanza politico-amministrativa, contiene una disciplina volta a contemperare il diritto di elettorato passivo con il diritto-dovere dello Stato di difendere i cittadini da possibili infiltrazioni di criminalità. Richiamando diverse decisioni di questa Corte, la parte afferma che si tratta di norma posta a tutela di interessi della collettività connessi a valori costituzionali di primario rilievo, in quanto strettamente collegati alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica: il che varrebbe anche ad escludere la lamentata violazione dell'art. 51 della Costituzione.

In questo caso, la condanna penale sarebbe assunta come mero presupposto oggettivo cui si ricollega un giudizio di indegnità morale rispetto a determinate cariche elettive. La ineleggibilità sancita non avrebbe natura sanzionatoria, ma rappresenterebbe la conseguenza del venir meno di un requisito ritenuto essenziale per ricoprire l'ufficio pubblico. Perciò, anche le cause estintive della condanna o la riabilitazione in ambito penale potrebbero comportare effetti su tale ineleggibilità

solo se lo preveda espressamente la legge speciale che la disciplina, come fa appunto l'art. 15, comma 4-sexies della legge n. 55 del 1990 allorquando stabilisce che la riabilitazione fa venir meno la ineleggibilità.

Sarebbero dunque da escludere, secondo le parti, i sospetti di irragionevole disparità di trattamento, in ragione della diversa natura e delle differenti finalità degli istituti posti a confronto.

4. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'infondatezza della questione.

L'Avvocatura erariale esclude che si possa ravvisare una identità di situazioni fra l'ipotesi di ineleggibilità considerata e quella derivante dalla applicazione della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici. Esse si porrebbero invece in termini di necessaria complementarietà per una sola, circoscritta categoria di destinatari, cioè per i soggetti che intendano candidarsi alle elezioni amministrative o aspirino a cariche amministrative in ambito locale. Ciò varrebbe ad escludere la dedotta violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione.

Quanto all'art. 51 della Costituzione, la difesa del Presidente del Consiglio sostiene che il pubblico interesse cui la disposizione denunciata sacrifica il diritto di elettorato passivo riflette valori di primario rilievo a tutela di altri diritti costituzionalmente garantiti, così che si giustificerebbe la eccezionale limitazione di quel diritto. I delitti contemplati dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990 costituirebbero, secondo il legislatore, espressione sintomatica di una personalità che esclude nel reo l'idoneità a ricoprire determinate cariche elettive. Tale scelta, ad avviso dell'Avvocatura erariale, non sarebbe priva di una coerente e logica razionalità, e non configurerebbe una reazione sproporzionata dell'ordinamento.

5. - Nell'imminenza dell'udienza, hanno depositato memoria gli appellati nel giudizio a quo illustrando i motivi per i quali l'ineleggibilità prevista dalla norma denunciata non sarebbe assimilabile ad una pena accessoria.

Oltre a non essere espressamente qualificata come tale, infatti, essa troverebbe la sua giustificazione logico-giuridica in ambito extra-penale, nella valutazione astratta, compiuta dal legislatore, che il fatto storico di una determinata condanna penale faccia venir meno l'onorabilità che deve distinguere l'aspirante a determinate cariche pubbliche elettive. L'equiparazione alla condanna della pronuncia giudiziale di applicazione della pena su richiesta delle parti, stabilita dal comma 1-bis dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, poi, avvalorerebbe ulteriormente quanto sostenuto, perché se la ineleggibilità in esame fosse una pena accessoria la sua applicazione, a norma dell'art. 445 del codice di procedura penale, non sarebbe consentita.

In ordine alla dedotta violazione dell'art. 27 della Costituzione, le parti osservano fra l'altro che, per espressa previsione del comma 4-sexies dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, la riabilitazione esclude l'ineleggibilità in discorso, prevista dal comma 1, lettera c) del medesimo articolo.

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata investe l'art. 15, comma 1, lettera c) della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dall'art. 1 della legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni), a tenore del quale non possono candidarsi alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali coloro che siano stati condannati, con sentenza definitiva, alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti diversi da quelli contemplati dalla precedente lettera b) (delitti nominati a cui, in caso di condanna definitiva, a sua volta consegue il divieto di candidarsi alle elezioni regionali e amministrative) commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio. La norma è impugnata nella parte in cui non prevede che a detta ipotesi di ineleggibilità costituente, secondo

l'interpretazione affermata dalla Corte di cassazione, un effetto extra-penale della condanna, come tale operante anche in caso di sospensione condizionale della pena si applichi la disciplina dell'art. 166, primo comma, del codice penale, secondo cui la sospensione condizionale della pena si estende alle pene accessorie; nonché nella parte in cui non prevede "limiti temporali ragionevolmente proporzionati all'entità della pena". Essa sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto prevederebbe un trattamento ingiustificatamente diverso della ipotesi di ineleggibilità ivi contemplata rispetto a quella, identica negli effetti, che discenderebbe dalla applicazione della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici, che non opera in caso di sospensione condizionale; con l'art. 51, primo comma, della Costituzione, in quanto limiterebbe il diritto di accesso alle cariche elettive senza una ragione costituzionalmente fondata; con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto l'effetto da essa sancito, a differenza delle pene principali ed accessorie, pur aventi più pregnante carattere afflittivo, escluderebbe la possibilità "di riabilitazione e di riscatto", con ciò pregiudicando il recupero sociale del condannato; infine, ancora una volta, con l'art. 3 della Costituzione, in quanto, mancando una limitazione temporale dell'effetto in questione, vi sarebbe una irragionevole sproporzione rispetto al trattamento dei soggetti condannati alle pene accessorie temporanee per reati anche più gravi.

2. - La questione non è fondata.

La Corte remittente non contesta la norma sotto il profilo della adeguatezza dell'impedimento all'assunzione di determinate cariche elettive, ivi stabilito, rispetto alla natura e alla gravità dei reati in essa contemplati, bensì sotto due più limitati profili, concernenti, da un lato, la mancata estensione a tale ipotesi di ineleggibilità degli effetti della sospensione condizionale, che si estende invece alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici; dall'altro lato, l'asserita assenza di limitazioni temporali all'ineleggibilità in questione, che comporterebbe a sua volta una ingiustificata sproporzione rispetto agli effetti della interdizione temporanea dai pubblici uffici, comminata per reati anche più gravi di quelli contemplati dalla norma denunciata.

In sostanza, il giudice a quo lamenta le conseguenze, a suo avviso incostituzionali, discendenti dal fatto che l'ipotesi di ineleggibilità sancita dalla norma in questione si atteggia come effetto, sul piano amministrativo, della condanna penale intervenuta, anziché come pena accessoria alla stregua della interdizione dai pubblici uffici, che dà anch'essa luogo ad ineleggibilità (fra le altre) alle stesse cariche; onde non segue il regime di quest'ultima, in particolare per quanto concerne la sospensione condizionale e la durata nel tempo.

In realtà non sussiste la identità od omogeneità di situazioni, alla quale si collegherebbe l'irragionevolezza del diverso trattamento delle due ipotesi. Le fattispecie di "incandidabilità", e quindi di ineleggibilità, previste dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, e successive modificazioni, si collocano su un piano diverso, quanto a ratio giustificativa, rispetto a quello delle pene, principali ed accessorie. Esse non rappresentano un aspetto del trattamento sanzionatorio penale derivante dalla commissione del reato, e nemmeno una autonoma sanzione collegata al reato medesimo, ma piuttosto l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate (cfr. sentenze nn. 118 e 295 del 1994), stabilito, nell'esercizio della sua discrezionalità, dal legislatore, al quale l'art. 51, primo comma, della Costituzione, demanda appunto il potere di fissare "i requisiti" in base ai quali i cittadini possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza.

Ciò è tanto vero che, secondo l'originaria scelta legislativa, l'ineleggibilità in questione si collegava a condanne anche non definitive, e perfino, in alcuni casi, al semplice rinvio a giudizio (art. 15 della legge n. 55 del 1990, come modificato dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992). Questa Corte, con la sentenza n. 141 del 1996, giudicò costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 51 della Costituzione, dette ipotesi, ma limitò la dichiarazione di illegittimità pur estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, a norme ulteriori rispetto a quelle allora denunciate alle fattispecie di non candidabilità che avevano come presupposto il solo rinvio a giudizio o una sentenza di condanna non ancora passata in giudicato o un provvedimento applicativo di una misura di prevenzione non definitiva: nell'implicito presupposto che, invece, non fosse illegittima

l'esclusione della eleggibilità a seguito di condanna definitiva, secondo quanto, del resto, si ricava anche dall'art. 48, quarto comma, della Costituzione, che ammette possa farsi discendere da una condanna penale la perdita dell'elettorato attivo, e dunque anche di quello passivo.

A seguito di tale pronuncia il legislatore, con l'art. 1 della legge n. 475 del 1999, ha riformulato le ipotesi di "incandidabilità" già previste dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, limitandole ai casi di condanna definitiva o di applicazione, con provvedimento definitivo, di una misura di prevenzione, ma senza mutarne l'originario carattere di requisito negativo per l'accesso alle cariche.

In questi casi la condanna penale definitiva, al di là degli effetti penali ad essa propri, che seguono il regime per essi previsto dalla legge, costituisce presupposto oggettivo dell'operatività di un effetto ulteriore: in una logica che non è più quella del trattamento penale dell'illecito commesso, ma piuttosto quella della determinazione di condizioni nella specie, l'avvenuto accertamento definitivo della commissione di un delitto che non consentono, a giudizio del legislatore, e in vista di esigenze attinenti alle cariche elettive e all'esercizio delle relative funzioni, l'accesso alle medesime cariche. A conferma di ciò, si può osservare anche che lo stesso art. 15, al comma 4-sexies, stabilisce che l'ineleggibilità non si applica se è concessa la riabilitazione. Tale statuizione sarebbe superflua, se si trattasse di un effetto penale, destinato di per sé ad estinguersi con la riabilitazione (art. 178 codice penale): mentre essa vale ad estendere l'effetto di rimozione, derivante dalla riabilitazione, al di fuori dell'ambito degli effetti penali della condanna, e precisamente a questa particolare causa di ineleggibilità.

È dunque bensì possibile, astrattamente, sindacare la legittimità costituzionale della norma impugnata alla luce dei principi costituzionali, in specie di quelli ricavabili dall'art. 51 della Costituzione (profilo, a sua volta sollevato dalla Corte remittente, del quale si dirà più avanti): ma non può invocarsi semplicemente, come ragione di incostituzionalità, la diversità di regime tra l'ineleggibilità sancita a tale titolo e quella che possa costituire il contenuto di una pena accessoria irrogata con la condanna per un determinato reato.

3. - Per le stesse ragioni, non può dirsi che la norma denunciata sia in contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione. L'ineleggibilità da essa sancita non ha a che fare, come si è detto, con il trattamento penale o con le conseguenze penali dei reati, ma attiene alla definizione dei requisiti di accesso alle cariche elettive: onde non può venire in considerazione il principio di rieducatività della pena. Ciò, anche a prescindere dal rilievo che la Corte remittente erra là dove sembra ritenere che l'effetto derivante dalla condanna, in questo caso, si sottragga ad ogni possibilità di rimozione: infatti, come si è ricordato, l'art. 15, comma 4-sexies della legge n. 55 del 1990 prevede espressamente che la causa di ineleggibilità discendente dalla norma impugnata venga meno per effetto della riabilitazione.

4. - La Corte remittente evoca bensì anche il parametro dell'art. 51, primo comma, della Costituzione, nell'affermare genericamente, recependo le censure avanzate dall'appellante, che il diritto di accesso alle cariche elettive può essere limitato solo eccezionalmente, a tutela di interessi di primario rilievo costituzionale: ma non articola la censura motivando le ragioni per le quali l'ineleggibilità in quanto effetto non soggetto al regime delle pene accessorie non risponderebbe a interessi costituzionalmente rilevanti, atti a giustificare la scelta legislativa.

Al contrario, questa Corte ha ripetutamente affermato che le norme dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 perseguono finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, di tutela della libera determinazione degli organi elettivi, di buon andamento e trasparenza delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 407 del 1992, nn. 197, 218 e 288 del 1993, nn. 118 e 295 del 1994, n. 141 del 1996), finalità, queste, "di indubbio rilievo costituzionale" (sentenza n. 197 del 1993), connesse "a valori costituzionali di rilevanza primaria" (sentenza n. 218 del 1993). Né la Corte remittente offre specifiche argomentazioni idonee a dimostrare che, con riguardo alla ipotesi da essa considerata, non sussisterebbero interessi di rilievo costituzionale che valgano a giustificare la scelta legislativa di collegare l'ineleggibilità alla sussistenza di una condanna, passata in giudicato, ad oltre sei mesi di reclusione per delitti commessi con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione.

5. - Non è fondata nemmeno l'ultima censura mossa dalla Corte remittente, secondo cui l'assenza di una limitazione temporale alla ineleggibilità in questione darebbe luogo ad una conseguenza irragionevolmente sproporzionata, contraria all'art. 3 della Costituzione, rispetto ai soggetti condannati alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici, anche per reati più gravi di quelli contemplati dalla norma denunciata.

Da un lato, infatti, si deve ribadire la diversità del piano su cui si muove la ineleggibilità sancita da quest'ultima norma, rispetto agli analoghi effetti derivanti dalle pene accessorie irrogate con la condanna per certi reati. Dall'altro lato, non è esatto che l'ineleggibilità di cui si discute non conosca limiti temporali: si è già richiamata la previsione dell'art. 15, comma 4-sexies della legge n. 55 del 1990, a norma del quale essa cessa di operare ove intervenga la riabilitazione ai sensi dell'art. 178 del codice penale; e la riabilitazione può intervenire, di norma, quando siano decorsi cinque anni dal giorno in cui la pena principale si sia estinta (art. 179, primo comma, del codice penale). In tal modo si rende possibile evitare che l'esclusione dall'elettorato passivo, derivante dalla condanna definitiva, abbia una durata illimitata e si sottragga ad ogni possibilità di rimozione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c) della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato, da ultimo, dall'art. 1 della legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni), sollevata, in riferimento agli articoli 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, e 51, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di appello di L'Aquila con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2001.

Il Presidente: Santosuosso

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 15 maggio 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **25/2002**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente RUPERTO - Redattore CAPOTOSTI

Udienza Pubblica del **18/12/2001** Decisione del **11/02/2002**

Deposito del **15/02/2002** Pubblicazione in G. U. **20/02/2002**

Norme impugnate:

Massime: **26762 26763**

Titoli:

Atti decisi:

N. 25

SENTENZA 11 - 15 FEBBRAIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 8 del 20 febbraio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 lettera a) 4-bis lettera a) e 4-ter, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificata dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'art. 15 della legge 9 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni) promosso con ordinanza del 4 maggio 2000 dal Tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra G. P. e il Prefetto di Roma ed altro, iscritta al n. 634 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

Visti gli atti di costituzione di G. P. e del comune di Roma nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 18 dicembre 2001 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi gli avvocati Giandomenico Caiazza per G. P., Sebastiano Capotorto per il comune di Roma e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale di Roma, seconda sezione civile, con ordinanza del 4 maggio 2000, ha

sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale "del combinato disposto" dell'art. 15, commi 1 lettera a), 4-bis lettera a), e 4-ter, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), nel testo modificato dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni) "nella parte in cui tali norme prevedono la decadenza di diritto dalle cariche elettive (in caso di condanna irrevocabile) e, conseguentemente, la sospensione dalle medesime cariche (in caso di condanna non definitiva) per uno dei reati di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, attenuato sia dalla circostanza dell'aver agito per motivi di particolare valore morale e sociale, sia dalla circostanza di cui al comma quinto del medesimo articolo".

1.1. - Il giudizio principale ha ad oggetto l'impugnazione del provvedimento con cui il prefetto ha disposto la sospensione del ricorrente dalla carica di membro del consiglio comunale di Roma, a seguito della sentenza penale di primo grado con cui il predetto è stato condannato alla pena di due mesi e venti giorni di reclusione (sostituita con la pena della multa di lire 6.000.000) e di lire 1.000.000 di multa per il reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, con il riconoscimento dell'attenuante della lieve entità del fatto (art. 73, comma 5, cit.) nonché delle circostanze attenuanti generiche e della circostanza di avere agito per motivi di particolare valore morale e sociale.

1.2. - Secondo il giudice rimettente, sarebbe irragionevole, anche alla luce delle finalità perseguite dalla legge numero 55 del 1990, che una "condotta" ritenuta dal giudice penale caratterizzata da sentimenti "di spiccata nobiltà ed elevatezza", tali da giustificare l'applicazione dell'attenuante dell'art. 62, numero 1, cod. pen., sia tuttavia considerata indice di "indegnità morale ai fini della decadenza dalle cariche elettive".

L'irragionevolezza risulterebbe anche dal fatto che, diversamente da quanto accade per altri reati di pari allarme sociale indicati dalla medesima disposizione (il porto, la detenzione ed il trasporto di armi, munizioni e materie esplodenti), per quelli previsti dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 la norma impugnata non fissa un limite minimo di pena ai fini della declaratoria di decadenza. Pertanto, la sospensione di diritto deve essere applicata anche qualora sia inflitta "una pena estremamente contenuta".

2. - Nel giudizio dinanzi alla Corte, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa erariale ha dedotto che l'automatismo previsto dalla norma impugnata garantisce il rispetto del principio di eguaglianza e la tutela dell'ordine pubblico. La limitazione del diritto di elettorato passivo che ne deriva sarebbe giustificata, secondo l'Avvocatura, dalla lesione del rapporto fiduciario con il corpo elettorale, conseguente alla condanna per i gravi delitti elencati nella norma impugnata.

3. - Si è inoltre costituita la parte privata chiedendo preliminarmente il trasferimento della questione sugli artt. 58 e 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in quanto tale decreto ha formalmente abrogato la norma impugnata e ne ha recepito integralmente il contenuto.

Nel merito, ha insistito per l'accoglimento della questione.

4. - Si è infine costituito il comune di Roma, che si è rimesso alla giustizia, ritenendo la questione di legittimità costituzionale meritevole di positiva considerazione.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale, sollevata con l'ordinanza indicata in epigrafe, concerne l'art. 15, commi 1 lettera a), 4-bis lettera a) e 4-ter, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale) e successive integrazioni e modificazioni, nella parte in cui

dispone la sospensione obbligatoria da determinate cariche elettive, a seguito di condanna non definitiva per uno dei reati indicati nell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), senza prevedere l'ipotesi dell'eventuale riconoscimento della circostanza attenuante dell'aver agito per motivi di particolare valore morale e sociale, o anche quella della lieve entità del fatto addebitato, di cui al comma 5 del medesimo articolo.

Le norme impugnate sarebbero infatti in contrasto, secondo il giudice rimettente, con gli artt. 3 e 51 della Costituzione, in quanto sarebbe contraddittoria ed irragionevole la scelta legislativa di considerare, ai fini dell'applicazione della decadenza e della sospensione automatiche da certe cariche elettive, anche le condanne ad una pena diminuita per effetto della concessione della circostanza attenuante dell'azione commessa per motivi di particolare valore morale e sociale, oltre che del riconoscimento della lieve entità del fatto addebitato.

2. - In via preliminare occorre rilevare che l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 risulta formalmente abrogato, tra gli altri, dall'art. 274, comma 1 lettera p), del sopravvenuto d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ma il suo contenuto precettivo è stato integralmente riprodotto dal combinato disposto degli artt. 58, comma 1 lettera a), e 59, comma 1 lettera a) e comma 4, cosicché la questione di legittimità costituzionale sollevata deve intendersi trasferita sulle predette disposizioni del testo unico, mediante le quali le norme denunciate continuano tuttora a vivere nell'ordinamento (sentenze n. 376 del 2000 e n. 454 del 1998).

3. - La prospettata questione di legittimità costituzionale si incentra essenzialmente sul profilo della irragionevolezza delle norme censurate, che, secondo l'ordinanza di rimessione, non prendono in considerazione la circostanza della lieve entità del fatto addebitato e soprattutto non "escludono la decadenza per cariche elettive anche nel caso di condanna per reati attenuati dalla circostanza dell'aver, il reo, agito per motivi di particolare valore morale e sociale", nonostante che l'attenuante in questione possa essere espressione, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione riferita dal giudice a quo di sentimenti "di spiccata nobiltà ed elevatezza". In altri termini, la Corte non è chiamata, in questo giudizio, a valutare le specifiche ipotesi delittuose, previste dalla citata lettera a), sotto il profilo dell'adeguatezza o della proporzione tra ciascuna di esse e la misura cautelare disposta dal comma 4-bis, ma soltanto a giudicare se sia irragionevole che la predetta "condotta", così come qualificata dal giudice rimettente, sia ritenuta "indice di sicura indegnità morale", considerando che, secondo lo stesso giudice, "il parametro della ragionevolezza deve essere, nel caso in esame, calibrato sia sulle caratteristiche e sulla gravità degli altri reati", ai quali la legge ricollega lo stesso provvedimento cautelare della sospensione, "sia sullo scopo perseguito dal legislatore" con le norme in oggetto.

3.1. - Impostata in questi termini, la questione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente ribadito che le norme dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 e successive modificazioni perseguono finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, di tutela della libera determinazione degli organi elettivi, di buon andamento e trasparenza delle amministrazioni pubbliche, contro i gravi pericoli di inquinamento derivanti dalla criminalità organizzata e dalle sue infiltrazioni (sentenze n. 132 del 2001, n. 141 del 1996, n. 118 e n. 295 del 1994), coinvolgendo così esigenze ed interessi dell'intera comunità nazionale connessi a "valori costituzionali di rilevanza primaria" (sentenza n. 218 del 1993). I delitti per i quali l'art. 15 citato prevede - dopo la condanna definitiva - la decadenza o anche - in caso di condanna non definitiva la sospensione obbligatoria dalla carica elettiva sono appunto qualificati, secondo la giurisprudenza costituzionale, non tanto dalla loro gravità in relazione al "valore" del bene offeso o all'entità della pena comminata, ma piuttosto dal fatto di essere considerati tutti dal legislatore come manifestazione di delinquenza di tipo mafioso o di altre gravi forme di pericolosità sociale, non irragionevolmente ritenendoli il legislatore stesso, nell'ambito delle proprie, insindacabili scelte di politica criminale, parimenti forniti di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici da parte

delle organizzazioni criminali. Si giustifica in questo modo una disciplina molto rigorosa ispirata alla comune ratio di prevenire e combattere tali gravi pericoli allo scopo appunto di salvaguardare "interessi fondamentali dello Stato" (sentenze n. 206 del 1999 e n. 184 del 1994).

Questa disciplina è stata dunque formulata dal legislatore in modo unitario, pur prendendo in considerazione diverse figure di reato, proprio per realizzare un efficace strumento - secondo la precisazione contenuta nel titolo della legge di "prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale", attraverso l'individuazione, sulla base di criteri omogenei, di una serie di reati la cui commissione è appunto valutata - di per sé stessa e senza distinzione alcuna come indice di oggettiva pericolosità. In considerazione delle finalità che le norme in esame intendono perseguire e del ruolo ricoperto dai soggetti interessati, non appare dunque illogico che il legislatore, ai fini dell'applicazione della decadenza e della sospensione obbligatorie dalla carica elettiva, abbia dato esclusivo rilievo alla identificazione delle fattispecie di reato in questione, senza avere riguardo a valutazioni di stretta competenza del giudice del merito, che possano incidere sull'entità della pena. E non appare quindi arbitraria, per queste stesse ragioni, neppure la scelta legislativa di non tenere conto delle eventuali circostanze del reato.

D'altra parte, le disposizioni legislative denunciate sono state formulate nei termini indicati anche per evitare possibili censure di ingiustificata diversità di trattamento o situazioni di incertezza nell'applicazione della misura interdittiva o sospensiva, derivanti anche da soluzioni giurisprudenziali divergenti, che finirebbero per incrinare gravemente, in fatto, la pari capacità elettorale passiva dei cittadini, proclamata dall'art. 51 della Costituzione (sentenze n. 364 del 1996 e n. 280 del 1992).

Nel caso in esame, poi, trattandosi di sospensione, che è una misura sicuramente cautelare, non è comunque prospettabile, ad avviso della Corte, un'esigenza di proporzionalità rispetto al reato commesso, ma piuttosto rispetto alla possibile lesione dell'interesse pubblico causata dalla permanenza dell'eletto nell'organo elettivo: non si pone quindi un problema di "adeguatezza" della misura rispetto alla gravità del fatto, ma piuttosto rispetto all'esigenza cautelare (sentenza n. 206 del 1999). Sotto questo ultimo profilo non si può tuttavia negare al legislatore, nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di effettuare il necessario bilanciamento degli interessi coinvolti, identificando ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare su cui si basa la sospensione è apprezzata in via generale ed astratta, anziché essere rimessa alla valutazione in concreto dell'amministrazione interessata, così come è apprezzato in via generale ed astratta l'ambito di applicazione della misura cautelare in relazione ai soggetti e al nesso tra la condanna non definitiva e le funzioni elettive svolte. E l'apprezzamento del legislatore si fonda essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell'immagine degli apparati pubblici, che può derivare dalla permanenza in carica del consigliere eletto, che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, per i delitti indicati.

In ogni caso, nelle ipotesi legislative di decadenza ed anche di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva previste dalle norme denunciate non si tratta affatto di "irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo" (sentenza n. 295 del 1994), nell'ambito di quel potere di fissazione dei "requisiti" di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore. Oltre tutto, la misura cautelare in oggetto, proprio perché finalizzata a proteggere l'interesse pubblico nelle more dell'accertamento giudiziale definitivo, è contenuta in limiti di durata che non appaiono irragionevoli, prevedendo il comma 4-bis del citato art. 15 che la sospensione cessa di diritto di produrre effetti, decorsi rispettivamente diciotto o dodici mesi, a seconda che si tratti di sentenza di condanna di primo grado o d'appello.

In definitiva, i dubbi di costituzionalità prospettati dal giudice a quo appaiono, anche alla luce dei consolidati orientamenti giurisprudenziali di questa Corte, infondati. Da un lato, infatti, non sussiste la violazione dell'art. 51 della Costituzione, poiché la condanna per uno dei reati in questione è configurabile come il venir meno di un requisito soggettivo - stabilito dal legislatore - per la permanenza nella carica elettiva; dall'altro lato, non sussiste neppure la violazione del canone

di ragionevolezza sia in riferimento alle finalità che le norme censurate perseguono, sia nel raffronto con le altre figure di reato prese unitariamente in considerazione dalle stesse norme.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 lettera a) 4-bis lettera a) e 4-ter, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), ora sostituiti dall'art. 58, comma 1 lettera a), e dall'art. 59, comma 1 lettera a), e comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, dal Tribunale di Roma, seconda sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 15 febbraio 2002.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

vai a: [Fatto Diritto Dispositivo](#)

Sentenza **394/2002**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente RUPERTO - Redattore MEZZANOTTE

Camera di Consiglio del **22/05/2002** Decisione del **10/07/2002**

Deposito del **25/07/2002** Pubblicazione in G. U. **31/07/2002**

Norme impugnate:

Massime: **27271 27272**

Titoli:

Atti decisi:

N. 394

SENTENZA 10 - 25 LUGLIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 30 del 31 luglio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), promosso con ordinanza emessa in data 4 giugno 2001 e depositata in data 27 luglio 2001 dalla Corte di cassazione, iscritta al n. 947 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2002 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa in data 4 giugno 2001 e depositata in data 27 luglio 2001, la Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), "nella parte in cui dispone l'applicabilità degli articoli 1 e 2 della stessa legge (concernenti gli effetti della sentenza di applicazione della

pena su richiesta delle parti nel giudizio disciplinare) ai patteggiamenti perfezionatisi anteriormente alla nuova legge".

La Corte remittente premette di essere chiamata a decidere sul ricorso proposto da un ginecologo avverso la decisione con la quale in data 10 aprile 2000 la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie aveva confermato la sanzione della sospensione dall'esercizio della professione per mesi tre a lui irrogata dalla Commissione medici chirurghi della Provincia di Napoli all'esito di un procedimento disciplinare, nel quale gli era stato addebitato di avere cagionato interruzioni volontarie di gravidanza a dieci donne in contrasto con la legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione della gravidanza) e di avere tentato di commettere lo stesso reato nei confronti di altre due donne, fatti per i quali, con sentenza resa in data 22 maggio 1998 ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura circondariale di Napoli, gli era stata applicata la pena di anni uno e mesi due di reclusione.

2. - La Corte di cassazione rileva che, successivamente alla proposizione del ricorso, è entrata in vigore la legge 27 marzo 2001, n. 97, che, con l'articolo 1, ha modificato l'articolo 653 del codice di procedura penale, riconoscendo efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità alla sentenza penale irrevocabile di condanna (e non solo a quella di assoluzione, come era precedentemente previsto), quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

A tale sentenza di condanna - prosegue la Cassazione - è stata poi equiparata la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, mediante la modifica apportata dall'articolo 2 della citata legge n. 97 del 2001 all'articolo 445 del codice di procedura penale, il cui nuovo testo esclude il giudizio disciplinare dal principio secondo cui il patteggiamento "non ha efficacia nei giudizi civili e amministrativi".

Conseguentemente, rispetto al giudizio disciplinare, la sentenza di patteggiamento è stata equiparata ad una pronuncia di condanna, secondo la regola generale dettata dall'ultima parte dell'articolo 445, comma 1, del codice di procedura penale.

3. - La Corte remittente osserva che il titolo della legge n. 97 del 2001 e il testo dell'articolo 1 di tale nuova disciplina, che riconosce efficacia di giudicato alla sentenza penale di condanna nel "giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità", potrebbero far pensare che il legislatore abbia voluto limitare l'ambito del suo intervento al procedimento disciplinare relativo ai dipendenti pubblici. Ritiene tuttavia che, poiché la novellazione investe gli articoli 653 e 445 del codice di procedura penale, che regolano in generale gli effetti del giudicato penale sul giudizio disciplinare, la nuova disciplina sia applicabile anche ai procedimenti disciplinari dei professionisti, come quello su cui è chiamata a decidere, in quanto "il procedimento che si svolge dinanzi all'Ordine ha natura amministrativa e gli ordini professionali hanno personalità giuridica pubblica".

4. - Nell'ordinanza di remessione si puntualizza che, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 97 del 2001, le disposizioni in essa contenute "si applicano ai procedimenti penali, ai giudizi civili e amministrativi e ai procedimenti disciplinari in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa" (fissata per il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, avvenuta il 5 aprile 2001).

Poiché il ricorso alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie introduce un vero e proprio giudizio civile che continua attraverso il giudizio in Cassazione, la Corte remittente rileva che le innovazioni dettate dagli articoli 1 e 2 della legge n. 97 del 2001 sono, per espressa previsione del citato articolo 10, applicabili al giudizio disciplinare instaurato contro il ricorrente, per il quale, quindi, secondo la nuova legge, la sentenza di patteggiamento avrebbe efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto ed all'affermazione di averlo commesso.

5. - Proprio l'espressa previsione della retroattività della disciplina in esame e la sua applicabilità anche ai patteggiamenti perfezionatisi anteriormente alla nuova legge suscita i dubbi di costituzionalità del giudice remittente.

La Corte di cassazione, pur aderendo al consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale che considera il divieto di retroattività della legge non elevato a dignità costituzionale, eccettuata la previsione dell'articolo 25 della Costituzione limitatamente alla legge penale, ritiene, tuttavia, che il legislatore ordinario possa adottare norme con efficacia retroattiva solo a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti.

La disposizione censurata, ad avviso del giudice a quo, si porrebbe, invece, in contrasto con il canone di ragionevolezza, in quanto, prevedendo l'applicazione della nuova disciplina ai procedimenti in corso e, dunque, alle sentenze di applicazione della pena su richiesta pronunciate anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 97 del 2001, assocerebbe alle sentenze di patteggiamento effetti che, con riguardo alla disciplina anteriore, esse non avevano, così frustrando il legittimo affidamento di chi, in ragione del quadro normativo esistente, aveva deciso di addivenire al patteggiamento.

L'autorità del giudicato penale escluderebbe poi che il giudice civile possa valutare liberamente la sussistenza e la commissione del fatto, cosicché, per effetto della retroattività della nuova disciplina, sarebbe violato, sotto un concorrente profilo, anche l'articolo 24 della Costituzione, in quanto perderebbero rilevanza le difese svolte in proposito dall'interessato.

Considerato in diritto

1. - La Corte di cassazione dubita, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge 27 marzo 2001, n. 97, "nella parte in cui dispone l'applicabilità degli articoli 1 e 2 della stessa legge (concernenti gli effetti della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti nel giudizio disciplinare) ai patteggiamenti perfezionatisi anteriormente alla nuova legge". Benché la censura sia nominalmente estesa all'intero articolo 10, il complesso della motivazione dell'ordinanza, nella quale è puntualmente individuato il contenuto normativo che si intende sottoporre al giudizio di questa Corte, induce a ritenere che il dubbio di legittimità costituzionale investa il solo primo comma.

La disposizione censurata, ad avviso della Corte remittente, si porrebbe in contrasto con il canone di ragionevolezza, in quanto collegherebbe alle sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti effetti che, con riguardo alla disciplina anteriore, esse non avevano e verrebbe a frustrare il legittimo affidamento di chi, in ragione del quadro normativo esistente, aveva deciso di addivenire al patteggiamento.

Infatti - prosegue la Cassazione - in base al diritto vivente, la sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale non aveva efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare, nell'ambito del quale l'accertamento dei fatti addebitati doveva avvenire in modo autonomo, sicché la retroattività della nuova disciplina comporterebbe che il professionista, il quale, vigenti le precedenti disposizioni, aveva ritenuto di accedere al patteggiamento nella legittima aspettativa che la sua scelta non avrebbe avuto incidenza preclusiva sull'accertamento di sussistenza e di commissione del fatto da compiersi nel procedimento disciplinare, vedrebbe modificata e definitivamente pregiudicata la propria posizione, non potendo pretendere un autonomo accertamento sul punto nella sede non penale.

Infine, ad avviso del giudice a quo, per effetto della retroattività della nuova disciplina, perderebbero di rilevanza le difese svolte dall'interessato in ordine alla sussistenza ed alla commissione del fatto, in quanto l'autorità del giudicato penale escluderebbe che il giudice civile possa esprimere liberamente le proprie valutazioni in proposito.

2. - La questione è fondata.

È acquisito alla giurisprudenza costituzionale che il rito speciale regolato dagli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale, pur in presenza di autonomi e consistenti poteri del

giudice, trova il suo fondamento nell'accordo tra pubblico ministero e imputato sul merito dell'imputazione. Nel patteggiamento, infatti, l'imputato è posto di fronte a una alternativa che investe principalmente il suo diritto di difesa: concordare la pena e uscire rapidamente dal processo ovvero esercitare la facoltà di contestare l'accusa (sentenze n. 251 del 1991; n. 313 e n. 66 del 1990). Il sistema è costruito in modo che l'imputato possa determinarsi alla sua scelta con piena consapevolezza delle conseguenze giuridiche derivanti dall'applicazione della pena su richiesta, così da poterne adeguatamente ponderare i benefici e gli svantaggi. Tra i benefici, in primo luogo, l'applicazione di una pena, diminuita fino a un terzo, che, se detentiva, non può essere superiore a due anni; quindi l'esonero dal pagamento delle spese del procedimento, la non applicazione di pene accessorie e di misure di sicurezza, l'estinzione del reato e di ogni effetto penale alle condizioni previste dall'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale e, infine, alla stregua della originaria disciplina, la previsione che la sentenza di patteggiamento non avesse efficacia nei giudizi civili o amministrativi (articolo 445, comma 1, del codice di procedura penale). In particolare, per quanto riguarda quest'ultimo beneficio, era ampiamente consolidato l'orientamento della giurisprudenza, anche di legittimità, riferito dal remittente, secondo il quale la sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale non aveva efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare, nell'ambito del quale l'accertamento dei fatti e la loro riferibilità all'incolpato doveva avvenire in modo autonomo.

3. - La componente negoziale propria dell'istituto del patteggiamento, resa evidente anche dalla facoltà concessa al giudice di verificare la volontarietà della richiesta o del consenso (articolo 446, comma 5, del codice di procedura penale), postula certezza e stabilità del quadro normativo che fa da sfondo alla scelta compiuta dall'imputato e preclude che successive modificazioni legislative vengano ad alterare in pejus effetti salienti dell'accordo suggellato con la sentenza di patteggiamento. Ed effetto saliente dell'accordo, secondo la disciplina previgente, era indubbiamente la garanzia per l'imputato patteggiante che il suo diritto di difesa sarebbe rimasto integro in tutti i successivi giudizi (civili, amministrativi e disciplinari) nei quali il medesimo fatto avesse avuto rilievo.

La novella del 2001 ha innanzitutto modificato, con il suo articolo 1, l'articolo 653 del codice di procedura penale, attribuendo efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità non più solo, come in precedenza, alla sentenza penale irrevocabile di assoluzione, ma anche a quella di condanna quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

Il nuovo testo dell'articolo 445 del codice di procedura penale, come modificato dall'articolo 2 della legge n. 97 del 2001, ha ribadito, in riferimento alle sentenze di patteggiamento, il principio secondo cui esse non hanno efficacia nei giudizi civili e amministrativi, escludendone però, con la locuzione che figura nell'ultimo periodo del primo comma ["Salvo quanto previsto dall'art. 653 (...)"], l'operatività nei giudizi disciplinari. Infine, l'articolo 10 della predetta legge, sotto la rubrica "disposizioni transitorie", ha stabilito che le nuove regole, ivi comprese quelle concernenti l'efficacia del giudicato della sentenza di applicazione della pena su richiesta, riguardano anche i procedimenti disciplinari in corso (comma 1).

L'anzidetta disposizione transitoria, in contrasto con il congiunto operare delle garanzie poste dagli articoli 3 e 24 della Costituzione, ha radicalmente innovato alla disciplina che l'imputato aveva avuto presente nel ponderare l'opportunità di addivenire al patteggiamento ed ha retroattivamente attribuito al consenso prestato l'ulteriore significato di una rinuncia alla difesa anche nel successivo procedimento disciplinare; rinuncia pressoché totale, deve aggiungersi, posto che l'efficacia di giudicato della sentenza di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale si estende a tutti gli elementi della fattispecie. In tal modo l'articolo 10, comma 1, poc'anzi citato, non tanto ha violato una aspettativa generica e non titolata di permanente vigenza di una determinata disciplina legislativa - aspettativa, che, in termini così generali, questa Corte ha sempre escluso potesse essere tutelata - quanto ha leso un affidamento qualificato dal suo intimo legame con l'effettività del diritto di difesa nel procedimento disciplinare e quindi costituzionalmente protetto

dal simultaneo agire, nella presente fattispecie, dei parametri evocati dal giudice remittente. Proprio per la già rilevata componente negoziale insita nell'istituto del patteggiamento, che esige una consapevole manifestazione di volontà dell'imputato ed impone di preservare la genuinità dell'accordo, il quadro normativo entro il quale è maturata la scelta dell'imputato non poteva non essere assunto dal legislatore come elemento determinante della strategia processuale del patteggiante. Quella disciplina, dunque, nel suo nucleo essenziale, che investe l'effettività della difesa nel giudizio disciplinare, non poteva essere retroattivamente rimossa, ma doveva essere preservata, in quanto indefettibile condizione della già intervenuta applicazione della pena su richiesta.

L'articolo 10, comma 1, della legge n. 97 del 2001 va pertanto dichiarato illegittimo nella parte in cui prevede che gli articoli 1 e 2 della stessa legge si riferiscono anche alle sentenze di applicazione della pena su richiesta pronunciate anteriormente alla sua entrata in vigore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che gli articoli 1 e 2 della stessa legge si riferiscono anche alle sentenze di applicazione della pena su richiesta pronunciate anteriormente alla sua entrata in vigore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2002.

Il Presidente: Ruperto
Il redattore: Mezzanotte
Il cancelliere: Fruscella
Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2002.
Il cancelliere: Fruscella

vai a: [Dispositivo](#)

Ordinanza **294/2008**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente **BILE** - Redattore **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del **08/07/2008** Decisione del **09/07/2008**

Deposito del **18/07/2008** Pubblicazione in G. U. **23/07/2008**

Norme impugnate: Art. 15, c. 1°, lett. b), della legge 19/03/1990, n. 55.

Massime: **32750 32751**

Titoli:

Atti decisi: **ord. 674/2007**

ORDINANZA N. 294 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 1, lettera *b*), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), promosso con ordinanza dell'11 dicembre 2006 dal Tribunale di Palermo nel procedimento civile vertente tra Giuseppe Buzzanca e Carmelo Currenti ed altri iscritta al n. 674 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti l'atto di costituzione di Carmelo Currenti nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza dell'11 dicembre 2006, il Tribunale di Palermo, I sezione civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 1, lettera *b*), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), in riferimento agli articoli 3, 48, terzo comma, e 51 della Costituzione;

che il rimettente riferisce di essere stato adito da Buzzanca Giuseppe con ricorso avverso il verbale delle operazioni relative alle elezioni del Presidente della Regione siciliana e dell'Assemblea regionale siciliana del 28 maggio 2006, redatto dall'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Messina del 12 giugno 2006, con il quale è stata dichiarata la nullità della sua

elezione a deputato regionale, con conseguente proclamazione dell'elezione alla stessa carica del candidato Currenti Carmelo;

che la contestata nullità è stata dichiarata, su istanza del candidato primo dei non eletti, per la sussistenza di una delle cause di incandidabilità previste dalla censurata disposizione, atteso che il medesimo ricorrente era stato condannato, in via definitiva, per il reato di peculato d'uso di cui all'articolo 314, secondo comma, del codice penale;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* ha affermato, rigettando l'eccezione sollevata dal resistente, la propria giurisdizione, posto che, per pacifica giurisprudenza, mentre al giudice amministrativo sono devolute le controversie in tema di operazioni elettorali, al giudice ordinario spetta la cognizione delle controversie relative all'ineleggibilità, alle decadenze ed alle incompatibilità;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della presente questione, il rimettente Tribunale sottolinea, innanzitutto, che la disposizione oggetto di censura è stata solo parzialmente abrogata dall'articolo 274, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che ha espressamente mantenuto in vigore l'articolo 15 nella sua originaria formulazione per i consiglieri regionali;

che, quanto alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, trova applicazione l'articolo 58, comma 1, lettera *b*), del succitato decreto legislativo n. 267 del 2000, in forza del quale – e a seguito della modifica apportata dall'articolo 7 del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140 – non possono candidarsi coloro che hanno riportato condanna definitiva per il reato di cui all'articolo 314, primo comma, del codice penale;

che, dunque, «allo stato» si registra una differenza nella formulazione letterale delle disposizioni che riguardano le elezioni regionali e, rispettivamente, le elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, giacché mentre la censurata disposizione contempla tra le cause ostative alla candidatura la condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 314 del codice penale, senza distinguere tra le ipotesi del primo e del secondo comma, il citato articolo 58 prevede, allo stesso fine, soltanto la condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 314, primo comma, del codice penale, con esplicita esclusione quindi della fattispecie criminosa meno grave del peculato d'uso, prevista dal secondo comma;

che il rimettente rigetta l'ipotesi di interpretazione costituzionalmente orientata propugnata dal ricorrente, volta a circoscrivere l'ambito di applicazione della censurata disposizione alla sola ipotesi di peculato prevista dall'art. 314, primo comma, del codice penale, posto che l'effetto parziale dell'abrogazione disposta dall'art. 274, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo n. 267 del 2000 e la permanenza in vigore del previgente articolo 15 della legge n. 55 del 1990 per i consiglieri regionali trovano conferma nel dato letterale e nell'articolo 31 della legge-delega 3 agosto 1999, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. 8 giugno 1990, n. 142), che non aveva conferito al Governo il potere di modificare le norme concernenti l'ineleggibilità e l'incompatibilità alla carica di consigliere regionale;

che, secondo il rimettente, la differenza di disciplina così introdotta confligge con i principi espressi dagli articoli 3, 48, terzo comma, e 51 della Costituzione, giacché il medesimo fatto, consistente nell'aver riportato una condanna definitiva per il delitto di peculato d'uso previsto dall'articolo 314, secondo comma, del codice penale, sortisce conseguenze radicalmente divergenti in tema di elettorato passivo con riguardo a cariche politiche tra di loro non dotate di una significativa differenza;

che l'articolo 15 della legge n. 55 del 1990 persegue finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, di tutela della libera determinazione degli organi elettivi, di buon andamento e trasparenza delle amministrazioni pubbliche, contro i gravi pericoli di inquinamento derivanti dalla criminalità organizzata e dalle sue infiltrazioni, in relazione ad esigenze dell'intera comunità nazionale connesse a «valori costituzionali di rilevanza primaria» (così la sentenza della Corte

costituzionale n. 218 del 1993), risultando in tal modo giustificata una disciplina alquanto rigorosa ispirata alla *ratio* di prevenire e combattere detti pericoli al fine di salvaguardare «interessi fondamentali dello Stato» (sono citate le sentenze n. 25 del 2002; n. 206 del 1999; e n. 184 del 1994);

che, pertanto, il rimettente ritiene irragionevole che la condanna per il medesimo delitto di peculato d'uso venga ritenuta dal legislatore una manifestazione di grave pericolosità sociale esclusivamente in ordine all'assunzione della carica di consigliere regionale, e non anche per l'assunzione della carica di presidente della provincia, di sindaco, di consigliere provinciale o di consigliere comunale, non sussistendo alcuna apprezzabile diversità di responsabilità e di rilievo istituzionale tale da giustificare una differente disciplina;

che, con atto depositato il 20 ottobre 2007, si è costituito nel presente giudizio di legittimità costituzionale Currenti Carmelo, parte del giudizio principale, al fine di sostenere l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione di costituzionalità avente per oggetto l'articolo 15, comma 1, lettera *b*), della legge n. 55 del 1990;

che in merito alla denunciata disparità di trattamento rispetto al regime previsto per gli amministratori locali, per la parte privata una volta identificato il bene protetto dalla censurata disposizione, risulta «evidente come non si verta affatto in situazioni soggettive identiche trattate diversamente», giacché i deputati regionali, diversamente dai componenti gli organi elettivi degli enti locali, sono investiti di «più pregnanti poteri», sol che si pensi alla titolarità, in capo all'Assemblea regionale siciliana (e di tutti gli altri Consigli regionali), della funzione legislativa;

che, con atto depositato il 30 ottobre 2007, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato;

che, in via pregiudiziale, la difesa erariale eccepisce che, successivamente alla rimessione della questione di costituzionalità in oggetto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7 del decreto-legge n. 80 del 2004, per violazione dell'articolo 77 della Costituzione e che, dunque, essendo venuta nel frattempo meno la disposizione invocata quale termine di raffronto, questa Corte dovrebbe disporre la restituzione degli atti al Tribunale rimettente per una rinnovata valutazione in ordine alla persistenza dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza;

che, sempre in via preliminare, l'interveniente sostiene la manifesta inammissibilità della questione basata sull'asserita violazione dell'articolo 48 della Costituzione, per difetto assoluto di motivazione e per inconferenza del parametro così invocato;

che, nel merito, l'Avvocatura dello Stato ritiene manifestamente infondate le restanti censure, non sussistendo la lamentata disparità di trattamento, dal momento che il giudice *a quo* ha messo a raffronto situazioni in realtà non omogenee, in quanto sussiste, al contrario, «una considerevole differenza di responsabilità e rilievo istituzionale» tra le cariche in oggetto, come dimostrato dalla circostanza che i consiglieri regionali, diversamente dagli amministratori locali, sono membri di organi elettivi provvisti di potere legislativo e che essi stessi godono di un particolare *status* che, ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, risulta preservato dalla guarentigia dell'insindacabilità.

Considerato che il Tribunale di Palermo, sezione I civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 1, lettera *b*), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), in riferimento agli articoli 3, 48, terzo comma, e 51 della Costituzione;

che la censura relativa alla prospettata violazione dell'articolo 48, terzo comma, della Costituzione non è sorretta da alcuna argomentazione e che, dunque, essa è manifestamente inammissibile (si vedano, tra le più recenti, le ordinanze n. 223, n. 206 e n. 204 del 2008);

che il giudice *a quo*, in relazione all'asserita violazione del principio di eguaglianza in materia elettorale (articoli 3 e 51 della Costituzione), ha invocato, quale *tertium comparationis*, l'articolo 58, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 267 del 2000, come modificato dall'articolo 7, primo

comma, lettera *a*), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140;

che, successivamente alla proposizione dell'odierna questione di legittimità costituzionale, questa Corte, con la sentenza n. 171 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione adottata dal rimettente Tribunale quale termine di paragone «per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita», nonché per la evidente «carezza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere»;

che, dunque, a seguito di detta sentenza, si rende necessario disporre la restituzione degli atti al giudice rimettente per un nuovo esame della perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione (si veda l'ordinanza n. 201 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Palermo, I sezione civile.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO,
Redattore

Giuseppe DI PAOLA,
Cancelliere

Depositata in Cancelleria
il 18 luglio 2008.

Il Direttore della
Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Ultimi dossier del Servizio Studi

203	Dossier	Atto del Governo n. 192. Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero degli affari esteri
204	Documentazione di base	Gli sviluppi del Concetto strategico della NATO
205	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2070 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, recante istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata
206	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2071 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni
207	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2028 Disposizioni in materia di riordino della tassazione dei fondi di investimento mobiliare chiusi
208	Scheda di lettura	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio - Schema di D.Lgs. n. 196 (<i>art. 2 e 19, L. n. 42/2009</i>)
209	Dossier	Disegno di legge A.S. 1781-B Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009
210	Dossier	L'evoluzione della normativa in materia di pubblica sicurezza fra Stato, Regioni ed enti locali
211	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1167/B-bis - Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro
212	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2038 Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione
213	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1720-A - Disposizioni in materia di sicurezza stradale
214	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2144 Conversione in legge del decreto-legge 28 aprile 2010, n. 62, recante temporanea sospensione di talune demolizioni disposte dall'autorità giudiziaria in Campania
215	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2150 Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, recante disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [Hwww.senato.it](http://www.senato.it)H, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".