

Le politiche preventive devono dettare regole etiche chiare, misure di sensibilizzazione e costruzione di una cultura dell'integrità

# UNIONE EUROPEA: SERVONO NORME PIÙ RIGOROSE PER CONTRASTARE LA CORRUZIONE

Stime prudenziali indicano che la corruzione comporta un costo di 120 miliardi di euro l'anno all'U.E.

EMANUELE FISICARO  
MILANO

"The 2022 Eurobarometer survey found that a majority of EU citizens (68%) believe that corruption is rife in their country; 40% consider that the risks of corruption have increased over time". Così apre il rapporto "Stepping up the EU's efforts to tackle corruption" elaborato dall'European Parliamentary Research Service (2023), che rileva come la maggioranza dei cittadini dell'UE (68%) ritiene che la corruzione sia diffusa nel proprio paese; il 40% degli intervistati afferma inoltre che i rischi di corruzione siano aumentati nel tempo. Sul piano del contrasto al fenomeno – addirittura – circa il 70% degli intervistati ritiene che le politiche anticorruzione siano inefficaci. Il rapporto UE conclude, quindi, che i cittadini europei sono particolarmente preoccupati per la corruzione del governo e per l'impunità dei suoi rappresentanti dinanzi ad atti illeciti. I paesi in cui è più probabile che gli intervistati ritengano che la corruzione sia diffusa sono la Grecia (99%), l'Italia (97%), la Lituania, la Spagna e la Repubblica ceca (95% ciascuno). Inoltre, dal gruppo di lavoro dell'École Nationale de la Magistrature "EU Action against Corruption" è emerso che «l'esperienza di corruzione è elevata in determinati settori, in particolare in quello sanitario».

L'Unione Europea, nelle varie comunicazioni agli Stati dell'Unione, ha sottolineato la necessità di intervenire sul tema del contrasto al fenomeno poiché «la corruzione è un fenomeno che reca gravi danni alla società, alle nostre democrazie, all'economia e ai singoli cittadini». Inoltre «indebolisce le istituzioni da cui dipendiamo, ne compromette la credibilità e la capacità di realizzare politiche pubbliche e di offrire servizi pubblici di qualità. Agisce inoltre da catalizzatore per la criminalità organizzata e le ingerenze straniere ostili». Pertanto, il successo della prevenzione e della lotta contro la corruzione è essenziale sia per salvaguardare i valori dell'Unione europea e l'efficacia delle politiche dell'UE, sia per conservare lo Stato di diritto e la fiducia nei governanti e nelle istituzioni pubbliche. La mancanza di integrità, i conflitti di interessi non dichiarati o le gravi violazioni delle norme etiche, se ignorati, possono condurre a prassi corruttive. Sottolinea ancora l'Unione Europea, nella comunicazione del 3 maggio u.s., che «la corruzione ostacola la crescita economica sostenibile, sottrae risorse agli impieghi produttivi, indebolisce l'efficienza della spesa pubblica e aggrava le sperequazioni sociali. Intralcia l'efficace e regolare funzionamento del mercato unico,

## MISURE ALTERNATIVE E REATI OSTATIVI

**Articolo 4bis Legge 354 del 1975 – Modificato dal Decreto Legge 31.10.2022, n. 162.**

**Reati contro la P.A.. Il condannato per un reato ostativo (ricompreso nell'elenco di cui all'art 4 bis o indicato dall'art 656 comma 5, c.p.p.) l'ordine di esecuzione non può essere sospeso e dovrà fare ingresso in carcere. I reati contro la P.A sono stati esclusi dal novero dei reati ostativi.**

**Misure alternative alla detenzione in carcere**

L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per i seguenti delitti solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter della presente legge o a norma dell'articolo 323-bis, secondo comma, del codice penale: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, (delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 416-bis e 416-ter del codice penale -abrogata -), delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo...omissis..

Appartengono alla categoria di reati ostativi diverse fattispecie di reato di particolare gravità. Si tratta di reati per i quali il legislatore ha voluto adottare un regime più severo. Con riferimento ai reati contro la P.A., ne facevano parte perché si tratta di quei reati che arrecano pregiudizio al buon andamento della Pubblica Amministrazione e all'immagine e onorabilità della stessa. Rientrano, tra i reati ostativi, i reati di:

- corruzione;
- concussione;
- corruzione in atti giudiziari;
- induzione a dare o promettere utilità
- corruzione di persona incaricata di pubblico servizio;
- istigazione alla corruzione

Per tali reati si esclude il divieto di cui all'art. 4 bis ord. pen. – misure alternative (Vd. riquadro sotto) – pena da scontare in carcere, se il reo:

- fermi l'attività delittuosa;
- si assicurino le prove dei reati;
- s'individuano gli altri concorrenti;
- si sequestrino le somme o altre utilità provenienti dal reato.

Possono essere concesse le misure alternative come di seguito:

- se la pena detentiva inflitta non supera tre anni, il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dell'istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare;
- se la pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonché la pena dell'arresto, possono essere espiate nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora;
- se dopo l'espiazione di almeno metà della pena ovvero, se si tratta di condannato per taluno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis – Vd riquadro sopra reati ostativi -, di almeno due terzi di essa, il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà.

provoca incertezza nelle attività economiche e scoraggia gli investimenti». Per la sua stessa natura, la corruzione è un fenomeno difficile da quantificare, ma finanche stime prudenziali indicano che il suo costo per l'economia dell'Unione è pari ad almeno 120 miliardi di EUR all'anno. Di conseguenza, per sradicare la corruzione occorrono meccanismi di natura sia preventiva sia repressiva. Nella comunicazione del maggio scorso, l'UE ha evidenziato che «uno dei compiti principali della rete sarà quello di sostenere la Commissione europea nella creazione di una mappa nelle zone comuni ad alto rischio di corruzione nell'UE. I lavori della rete confluiranno in una strategia anticorruzione dell'UE, che sarà elaborata in consultazione con il Parlamento europeo e il Consiglio, al fine di massimizzare l'impatto e la coerenza delle azioni dell'UE».

Sottolinea la Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, che «un'efficace prevenzione della corruzione renderebbe meno necessaria la repressione dei reati e comporterebbe più ampi benefici». In merito il legislatore italiano era intervenuto con la legge n. 3 del 31.1.2019 stabilendo l'inspersione delle pene per taluni reati e inserendo i reati contro la P.A. nel novero dei reati ostativi. Nello specifico, con riguardo a tale ultimo profilo – reati assolutamente ostativi –, si ritiene utile evidenziare che la modifica normativa dell'art. 4-bis ord. pen. appariva non convincente già ai primi commentatori della bozza di riforma «nella misura in cui incide, in modo selettivo, su una misura alternativa che, accanto alla liberazione condizionale, connota in senso rieducativo l'intero sistema penale penitenziario».

## PRINCIPALI STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### Legge 190/2012

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

### La trasparenza

La trasparenza rappresenta una delle misure di maggior impatto in materia di anticorruzione. È definito dapprima con il Codice della Trasparenza del 2013 poi con il Decreto legislativo n.97/2016 con cui si è recepito il FOIA, istituto già diffuso in molti ordinamenti europei.

### Disciplina delle incompatibilità nelle commissioni di gara.

Al momento dell'accettazione dell'incarico i commissari di gara devono dichiarare l'inesistenza delle cause di incompatibilità o di astensione. In particolare, occorre che non sussistano cause di incompatibilità di cui all'articolo 77, comma 4, Codice dei contratti ed altre cause di incompatibilità previste dalle Linee guida ANAC.

### Piano Nazionale Anticorruzione

È un atto di indirizzo per le P.A. e, ai sensi dell'art.1 comma 2 bis della legge 190/2012. Il Piano rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione organizza e regola un processo destinato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno.

### La rotazione del personale

La rotazione del personale all'interno delle Pubbliche Amministrazioni è stata introdotta come misura di prevenzione dall'articolo 1 comma 4 lettera e) della legge 190/2012.

### Whistleblowing,

Legge 30 novembre 2017, n. 179, “Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione