GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Penale

“Spazzacorrotti”: cosa cambia?

di Graziella Viscomi

7 marzo 2019

LA LEGGE N. 3 DEL 2019,c.d. “SPAZZACORROTTI”: COSA CAMBIA? di Graziella Viscomi

*Con l. n. 3/2019 rubricata “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché' in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici” il Legislatore si è proposto di contrastare con maggiore efficacia la corruzione, freno allo sviluppo economico del Paese. Sulla scia della Riforma Orlando ha ulteriormente ampliato gli strumenti di investigazione parificando la normativa a quella dei reati di mafia. Vera novità dell’approccio al contrasto dei reati con maggiore disvalore fra quelli che offendono la p.a. è il sistema delle pene accessorie, nonché gli strumenti di “prevenzione”. Del tutto sui generis e meritevole di commento si appalesa la disciplina del “collaboratore di giustizia” di taluni reati contro la p.a., sebbene la su figura sia circondata da tanti e tali paletti da risultare di difficile attuazione un incentivo alla collaborazione. Il Legislatore ha inciso sul patteggiamento, mancando -tuttavia- di coordinare la figura con la ratio deflattiva che è alla base del rito alternativo. Il Legislatore appare più preoccupato di dare una parvenza di efficacia della normativa di contrasto, trascurando la sua efficienza. L’incidenza della novella sulla prescrizione è tutta da vedere poiché non entra in vigore immediatamente. Ancora alla prova della disciplina posta dalla Riforma Orlando, dunque, un altro correttivo cerca di arginare il rischio della scure del tempo sul processo, trascurando di considerare la portata di altri interventi che incidendo sulla macchina giudiziaria ne prevengano l’arrugginimento**

* testo della relazione all’incontro di studio organizzato dalla Formazione Decentrata del Distretto di Catanzaro tenutosi presso la Corte d’Appello di Catanzaro il 14 febbraio 2019.

SOMMARIO: 1. La causa di non punibilità di cui all’art. 323 ter c.p..-2.Le pene accessorie. L’art. 32 quater c.p., l’art. 317 bis c.p., le novità in tema di patteggiamento, gli effetti sulla sospensione condizionale della pena. Il regime di “prevenzione”.-3. Interventi sulla prescrizione.-4. Gli strumenti di investigazione.-5. Le modifiche. – 6. Conclusioni

1. La causa di non punibilità di cui all’art. 323 ter c.p. Spicca, indubbiamente, la nuova causa di non punibilità cristallizzata nell’art. 323 ter c.p. Testualmente essa recita:

“*Non è punibile chi ha commesso taluno dei fatti previsti dagli artt. 318, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322 bis, limitatamente ai delitti di corruzione ed induzione indebita ivi indicati, 353, 353 bis e 354 e ss, prima di avere notizia che nei suoi confronti sono svolte indagini in relazione a tali fatti e comunque entro quattro mesi dalla commissione del fatto, lo denuncia volontariamente e fornisce indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili.*

La non punibilità del denunciante è subordinata alla messa a disposizione dell’utilità dallo stesso percepita o in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente, ovvero alla indicazione di elementi utili e concreti per individuarne il beneficiario effettivo, entro il medesimo termine di cui al primo comma.

La causa di non punibilità non si applica quando la denuncia di cui al primo comma è preordinata rispetto alla commissione del reato denunciato. La causa di non punibilità non si applica in favore dell’agente sotto copertura che ha agito in violazione delle disposizioni dell’art. 9 della Legge 16 marzo 2006, n. 146”.

La disposizione surriportata pone immediati problemi di sistema ed interpretativi. Sotto un primo profilo, infatti, essa appare istituire una disciplina *ad hoc* del “collaboratore di giustizia da reato di pubblica amministrazione” decisamente meno favorevole rispetto a quella del collaboratore di giustizia del reato mafioso. Spiccano, difatti, le stringenti condizioni che debbono ricorrere affinchè la causa di non punibilità risulti realizzata. La considerazione si riallaccia ai problemi interpretativi cui si è fatto cenno.

In primo luogo, il limite temporale: la disposizione individua un termine entro il quale il reo deve “pentirsi” per poter beneficiare, se realizzate anche le altre condizioni, della condizione in

commento. Tale termine è rappresentato dalla anteriorità della conoscenza “che nei suoi confronti sono svolte indagini”. Primo problema: si tratta di un termine di diritto o di fatto? Nel primo caso, infatti, vi sarebbe un dato certo ed oggettivo idoneo ad ancorare la verificazione del limite temporale corrispondente al primo atto dell’a.g. con il quale l’indagato ha contezza del procedimento (es. esito di una certificazione *ex* art. 335 c.p.p., notificazione di un atto garantito o dell’avviso di conclusione delle indagini preliminari, notificazione di una richiesta di proroga indagini). Epperò tale oggettività potrebbe non soddisfare l’intento del legislatore di favorire il pentimento “spontaneo” (espressione che effettivamente viene utilizzata nelle righe successive della disposizione) a discapito di quello determinato dalla paura per le conseguenze del reato. E’ ben possibile, infatti, che il reo abbia contezza dell’indagine per il compimento di atti di *discovery* che ancora non riguardano espressamente la sua persona (si pensi all’acquisizione di atti presso la p.a. in cui lo stesso opera e che include provvedimenti a sua firma) oppure all’evenienza in cui il nominativo dell’interessato sorga in fase avanzata ad atti di indagine che hanno riguardato i correi (iscrizione a seguito di interrogatorio di un indagato), nonché al caso patologico della fuga di notizie. Il termine di conoscenza, dunque, risalirebbe ad un momento anteriore a quello dell’atto dell’a.g. che sfiori la persona del “collaboratore”, risulta maggiormente aleatorio, ma anche più conforme allo spirito della legge.

Il Legislatore ha, comunque, individuato un termine diverso (“e comunque”) entro il quale la collaborazione ha effetto premiale, stabilito in 4 mesi dalla commissione del fatto. Il termine fissato risulta del tutto arbitrario e privo di un ancoraggio concreto. Anche perché trascura di considerare che nell’esperienza giudiziaria, è raro che la *notitia criminis* che afferisce ad un reato di p.a. fra quelli indicati, giunga nel predetto termine. Inoltre, la semantica “e comunque” potrebbe far pensare che si tratti di un termine “massimo”, prevalente su quello fissato in precedenza e che lascerebbe, al contrario, supporre un tempo di ravvidamento più lungo (si pensi solo al fatto che il primo atto di conoscenza può essere rappresentato dalla proroga indagini, dunque, un termine minimo di sei mesi dalla iscrizione della notizia di reato “a noti”, ma ben più lungo se il procedimento nasca “ad ignoti”).

E’ necessario, inoltre, per giovarsi della causa di non punibilità della collaborazione, la “volontarietà” della denuncia (ma tale concetto non risulta di facile definizione, dovendo scontrarsi evidentemente con la “minaccia” a declamare i fatti), la utilità e concretezza delle indicazioni fornite sia per raccogliere le prove del reato che (ricorre la congiunzione “e”) per individuare gli altri responsabili (interrogativi: tutti? O quelli effettivamente conosciuti e conoscibili?). Trattasi di nozioni che implicano una buona dose di discrezionalità del Giudice e che, certamente, si prestano anche a critiche in tal senso. Il mondo forense contesterà,

verosimilmente, tale valutazione discrezionale che condurrà, infatti, alla possibilità di fare del “collaboratore” un testimone “puro” piuttosto che un coimputato (si consideri la possibilità, che pare implicita nella individuazione di una causa di non punibilità in luogo di una attenuante premiale, che il giudizio sul collaboratore si definisca prima del giudizio principale, verosimilmente, in fase di indagine).

Il secondo comma della disposizione in commento subordina la non punibilità del denunciante alla possibilità riparatoria da realizzarsi mediante “messa a disposizione” dell’utilità percepita dal medesimo (espressione che richiama l’offerta reale di civilistica vocazione), ovvero di una somma equipollente ovvero ancora di indicazioni che ne consentano il recupero *aliunde* (il tutto entro il termine indicato al comma I).

Appare, in definitiva, che le condizioni previste dall’art. 323 i c.p. siano tali e tante da far apparire svantaggiosa la collaborazione, piuttosto che un reale incentivo, necessario nell’ottica di contrasto al fenomeno corruttivo che la legge si propone. Oltre ad apparire, come osservato già da taluno, impraticabili per reati mono-soggettivi con ingiustificata preclusione.

2. Le pene accessorie. L’art. 32 quater c.p., l’art. 317 bis c.p., le novità in tema di patteggiamento, gli effetti sulla sospensione condizionale della pena. Il regime di “prevenzione”

I primi commenti alla riforma hanno evidenziato come la vera novità della disciplina stia nel regime delle pene accessorie, sebbene -altrettanto all’unanimità- si sia da più parti constatato che la riforma si presti sul punto a possibili rilievi di costituzionalità per le ragioni di seguito indicate.

Nel previgente sistema, l’art. 317 *bis* c.p. istituiva una sanzione di interdizione perpetua dai pubblici uffici conseguente alla condanna per i reati di cui agli artt. 314, 317, 319 e 319 ter c.p., riducendo a temporanea la sanzione per l’ipotesi di condanna alla reclusione per un tempo inferiore ai tre anni.

Il novellato art. 317 *bis* c.p. risulta oggetto di un pesante restyling. Sono, in primo luogo, ampliati i titoli di reato cui consegue la sanzione accessoria dell’interdizione dai pubblici uffici (ricomprendendosi ora anche i delitti portati dai seguenti artt.: 318, 319 *bis*, 319 *quater* c. I, 320,

321, 322, 322 *bis* e 346 bis c.p.) e la sanzione è individuata nella interdizione dai pubblici uffici e dalla impossibilità di contrarre con la p.a. (salvo che per accedere ai servizi pubblici). Si rileva in questa sede che la novella legislativa ha inciso anche sull’art. 32 *quater* c.p. che ha inserito gli artt. 319 *ter*, 346 *bis* c.p. e 452 *quaterdecies* fra i reati alla cui condanna consegue l’incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

In secondo luogo, per l’ipotesi di condanna per uno dei detti titoli di reato alla reclusione non superiore ad anni 2 (dunque, risulta conseguentemente ampliato il “paniere” delle interdizioni perpetue) ovvero nell’ipotesi di riconoscimento dell’attenuante di cui all’art. 323 *bis* c. I c.p. (fatti particolare tenuità), la sanzione accessoria di cui al nuovo art. 317 *bis* c.p. viene predeterminata in un tempo compreso fra 5 e 7 anni, mentre per il riconoscimento dell’attenuante di cui al comma II dell’art. 323 *bis* c.p. (ravvedimento operoso) la stessa oscilla in un tempo compreso fra uno e cinque anni: in altre parole, la pena accessoria può protrarsi anche considerevolmente oltre quella principale.

Si tratta di un regime evidentemente incisivo e teso a recidere definitivamente i legami fra il condannato e la pubblica amministrazione.

Le dette disposizioni si legano ineluttabilmente alla disciplina della sospensione della pena di cui all’art. 166 c.p. il cui regime abbracciava sia la pena principale che quelle accessorie. Con la novella, infatti, è concessa la facoltà al giudice (“il giudice può”) di disporre che la sospensione non estenda i propri effetti alle pene accessorie dell’interdizione dai pubblici uffici e dell’incapacità di contrattare con la p.a.

Conclude l’incisività della disciplina la previsione inserita all’ultimo comma dell’art. 179 c.p. secondo cui la riabilitazione concessa non produce effetti sulle pene accessorie perpetue e si estingue decorso un termine di 7 anni dalla riabilitazione, ma solo se il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta. *Ratio* della disciplina, dunque, è contrastare in maniera profonda la possibilità che il condannato per taluno dei reati di p.a. possa nuovamente operare nella pubblica amministrazione, abbattendo il rischio di recidivanza.

Dal punto di vista procedurale, la competenza per decidere sulla estinzione della pena accessoria perpetua è incardinata in capo al Tribunale di Sorveglianza.

Sulla stessa linea le disposizioni dettate in tema di “patteggiamento”. All’art. 444 c.p.p. è stato aggiunto il comma 3 bis il quale stabilisce che nei delitti previsti dagli artt. 324, primo comma, 317, 318, 319, 319 ter, 319 quater primo comma, 320, 321, 322, 322 bis e 346 bis c.p., la parte possa subordinare la richiesta all’esenzione dalle pene accessorie previste dall’art. 317 bis ovvero

all’estensione degli effetti della sospensione condizionale anche a tali pene accessorie. Laddove il giudice ritenesse di non accogliere la richiesta in punto di pene accessorie, la stessa richiesta di patteggiamento sarebbe rigettata (“*il giudice se ritiene di applicare le pene accessorie o ritiene che l’estensione della sospensione condizionale non possa essere concessa, rigetta la richiesta*”).

All’art. 445 c.p.p. è stata introdotta la previsione (comma 1 ter) per cui con la sentenza di applicazione della pena il giudice possa (“può”) comunque applicare le sanzioni accessorie di cui all’art. 317 bis c.p.

Si tratta di novità profonde perché si consente l’ingresso della pattuizione anche sulla pena secondaria, lasciando ampio margine di valutazione al giudice.

Il rischio insito in tale contesto, tuttavia, è quello che l’imputato non consideri con favore il ricorso all’istituto. Appare, in altre parole, che il Legislatore, preoccupato di individuare fonti di contrasto a taluni reati che offendono la p.a., abbia mancato di coordinarsi con la *ratio* deflattiva sottesa al rito alternativo che potrebbe risultare, infatti, non appetibile. Con la conseguenza che proprio laddove vi è un’alta esigenza di definizione celere del procedimento, si preferisca accedere al rito ordinario, con aggravio dei tempi del processo e, specularmente, di ritardo nella recisione del contatto fra il p.u. che ha delinquito e l’amministrazione offesa.

Parimenti, inoltre, ha escluso le pene accessorie perpetue dall’estinzione degli effetti penali della condanna conseguenti all’espiazione di misura alternativa alla detenzione. La disposizione creerà verosimili problemi di costituzionalità poiché si rischia un contrasto alla finalità rieducativa della pena che pare essere stato dimenticato dal Legislatore della Riforma.

Assume carattere di novità quanto alla forma di contrasto ai più gravi reati contro la p.a. il regime dell’accesso e preclusione dei benefici penitenziari.

Il Legislatore, infatti, anche in tal caso avvicinando la disciplina a quella dei delitti di mafia. Se da un lato ha inteso premiare la collaborazione in relazione al riconoscimento dell’art. 323 bis c.p., dall’altro ha inserito nell’art. 4 bis dell’Ordinamento Penitenziario alcuni delitto contro la p.a. (314 c. I, 317, 318, 319, 319 bis, 319 ter, 319 quater c. I, 320, 321, 322, 322 bis c.p.) quali reati ostativi alla all’accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, salvi i casi di collaborazione con la giustizia. Peraltro, la mancata previsione di una disciplina intertemporale determina la diretta applicazione delle disposizioni in commento, che incideranno -dunque- pesantemente anche sui procedimenti *in itinere* determinando effetti pregiudizievoli non predeterminabili.

Merita di essere evidenziato in questa sede che il provvedimento cautelare del divieto temporaneo di contrattare con la p.a. è stato introdotto con l’art. 289 *bis* c.p.p. e consiste nell’interdizione temporanea dell’imputato a stipulare contratti con la p.a. , salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio. La previsione specifica che, in caso di delitto contro la p.a., la misura possa essere disposta al di fuori dei limiti di pena di cui all’art. 287 c.p.p.

3. Interventi sulla prescrizione

Con un ritorno al passato il comma I dell’art. 158 c.p. ha reintrodotto quale termine di decorrenza della prescrizione per il delitto continuato il giorno in cui è cessata la continuazione.

Non consentendo di sperimentare le previsioni della Riforma Orlando, nell’art. 159 c.p. è stata prevista una “sospensione” del corso della prescrizione per un periodo compreso fra la pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell’irrevocabilità del decreto di condanna.

Specularmente è stata abrogato il primo comma dell’art. 160 c.p. che prevedeva l’interruzione del corso della prescrizione dalla sentenza di condanna o dal decreto di condanna.

La scelta legislativa si presta ad una critica esegetica, nel momento in cui pone fra le cause di sospensione una ragione che è evidentemente interruttiva (per come confermato proprio dalla successiva abrogazione del comma I dell’art. 160 c.p.) e ad una critica di sistema nel momento in cui non distingue fra sentenze di condanna e statuizioni assolutorie e non si preoccupa della possibilità che l’assenza di un limite temporale, non stimolando la celerità del processo, esponga a giudizi interminabili gli imputati. Trattasi di previsioni la cui entrata in vigore è differita al 01.01.2020.

4. Gli strumenti di investigazione

Come già accennato, la c.d. “spazzacorrotti” ha sostanzialmente equiparato la disciplina delle intercettazioni in materia di reati dei pubblici ufficiali contro la p.a. puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni, a quella in tema di criminalità organizzata. La novella, dunque, si pone sul solco dell’art. 6 d. lgs. n. 216/2017 che aveva già inciso su un avvicinamento delle due discipline, sebbene sostanzialmente limitato al solo regime temporale, consentendo ora l’uso a tutto campo dello spyware, venendo meno il limite del luogo di

svolgimento dell’attività criminosa quale presupposto per l’attivazione nei luoghi di privata dimora. L’intervento avviene direttamente sugli artt. 266 e 267 c.p.p. Sul punto la riforma consegna un importante strumento di ricerca della prova, sebbene residuino esigenze di coordinamento con la previgente disciplina soprattutto in termini di acquisizione delle captazioni autorizzate *aliunde*. Nessuna modifica è stata, infatti, apportata all’art. 270 c.p.p., le cui condizioni escludono un buon numero di reati contro la p.a., in uno con la previsione (che non appare superata) del limite di utilizzabilità delle intercettazioni acquisite mediante captatore informatico per la prova di reati diversi da quelli per i quali è stato emesso il decreto di autorizzazione, salva l’indispensabilità per l'accertamento di delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza.

Il Legislatore ha, inoltre, ipotizzato che possa rendersi utile ai fini del contrasto a determinati delitti contro la p.a., il ricorso agli agenti sotto copertura. Si tratta di una previsione che si espone a perplessità stante la delicatezza ed il tecnicismo del contesto di p.a. nel cui ambito va ricercata la prova.

5. Le modifiche

Articoli 9 e 10 c.p. Il Legislatore della riforma all’art. 9 c.p. u.c. ha escluso la necessità della condizione di procedibilità (nella forma della richiesta del Ministro della Giustizia o dell’istanza o della querela della p.o.) per l’ipotesi di delitto comune commesso dal cittadino all’estero in relazione ai reati di cui agli artt. 320, 321 e 346 bis c.p. Parimenti ha disposto con l’ultimo comma dell’art. 10 in relazione ai reati di cui agli artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis c.p.

Art. 165 c.p. Il parametro risarcitorio cui è condizionata la previsione della subordinazione della sospensione condizionale della pena è mutata dal pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all’ammontare di quanto indebitamente percepito dal p.u. o dall’incaricato di p.s., al pagamento della somma determinata a titolo di riparazione pecuniaria ai sensi dell’art. 322 quater c.p.

Art. 316 ter c.p. Il Legislatore ha istituito una aggravante per l’ipotesi che il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale od incaricato di pubblico servizio con abuso di qualità o poteri.

Art. 318 c.p. Tra le righe della riforma può cogliersi un maggiore disvalore per il reato di corruzione per un atto dell’ufficio (c.d. corruzione impropria) poiché a parte l’aumento di pena

(da tre ad otto anni, in luogo di uno a sei), esso viene incluso fra i delitti soggetti al regime delle pene accessorie di cui si è detto.

Art. 322 bis c.p. Con l’obiettivo di ampliare il contrasto ai più allarmanti reati contro la p.a. anche nel contesto internazionale, il Legislatore ha equiparato le previsioni di cui agli artt. 314, 316, da 317 a 320 e 322 cc. III e IV, anche alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali, nonché ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e ai giudici e funzionari delle corti internazionali.

Art. 322 ter c.p. Istituisce una innovativa figura di custodia dei beni sequestrati in relazione ai delitti di cui all’art. 322 ter c.p., diversi dal denaro e dalle disponibilità finanziarie, consentendone l’affidamento agli organi di p.g. che ne facciano richiesta per le proprie esigenze operative. La previsione, interessante poiché consentirebbe l’uso in favore dello Stato di tali beni, con diminuzione corrispondente delle spese di custodia, necessita -a parere di chi scrive- di interventi che meglio e più specificamente regolamentino la concreta attuazione della previsione.

Art. 322 quater c.p. La riparazione pecuniaria per il caso di condanna per i reati previsti dagli artt. 314, 317, 318, 319 ter, 319 quater, 320, 321 (previsione assente nella precedente formulazione) e 322 bis è parametrata non più a quanto indebitamente percepito, ma al prezzo o profitto del reato (si ipotizza evidentemente trattarsi di una somma di importo diverso) da corrispondersi in favore dell’amministrazione resa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell’incaricato di pubblico servizio (scompare il riferimento all’amministrazione di provenienza).

Art. 346 bis c.p. Viene abrogato il delitto di millantato credito per essere ricompreso nell’unica figura del “traffico di influenze illecite” (nel primo comma del novellato art. 346 bis c.p. si fa, infatti, riferimento alla “vanteria” della relazione “esistente od asserita” con il p.u. o l’incaricato di p.s.). Si rivela interessante il riferimento alla “utilità” quale vantaggio conseguito come provento del reato, poiché (sul solco di giurisprudenza ormai consolidata anche nei reati di p.a.) si esclude che la natura della remunerazione debba avere carattere patrimoniale o, comunque, economicamente valutabile.

Artt. 646 c.p. – 649 bis c.p. Il Legislatore ha inasprito le pene in relazione al reato di appropriazione indebita di cui all’art. 646 c.p., ora punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da euro 1.000,00 a 3.000,00, con la conseguenza che viene a mutarsi lo strumento

di esercizio dell’azione penale che sarà la richiesta di rinvio a giudizio in luogo della citazione diretta. In realtà si pone un problema di coordinamento dell’effetto sostanziale della disposizione con l’effetto processuale. Trattandosi di disposizione di maggior sfavore, infatti, la sua applicazione non potrà concernere fatti accaduti prima della sua entrata in vigore. Necessariamente questo implica che il discrimen debba essere rappresentato dalla data di commissione del fatto, unico momento di coordinamento dei due effetti penale e sostanziale. Il regime di procedibilità d’ufficio disciplinato dall’art. 649 bis c.p. si estende alle ipotesi in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità ovvero se sia cagionato alla p.o. un danno di rilevante gravità.

Art. 578 bis c.p.p. Il Legislatore della riforma ha, inoltre, introdotto la previsione della confisca di cui all’art. 322 ter c.p. fra le ipotesi nelle quali il giudice di appello o la corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione o amnistia, debbano comunque decidere sulla confisca accertando la responsabilità dell’imputato. Trattasi di una estensione che pone seri dubbi di compatibilità con l’orientamento consolidato della Corte europea dei diritti dell'Uomo che individua una violazione del principio di legalità sancito dall'art. 7 Cedu nelle pronunce che dispongano la confisca a fronte di un proscioglimento per prescrizione (cfr. sentenza Varvara contro Italia del 29 ottobre 2013, sebbene -sempre in tema di lottizzazione abusiva la Gran Camera, con decisione del 28 giugno 2018 nel caso GIEM e altri c. Italia, abbia parzialmente rivisto le sue posizioni).

6. Conclusioni

I diversi interventi legislativi sulle norme di contrasto al fenomeno corruttivo trovano radici nelle spinte internazionali che vi ravvisano un pesante freno allo sviluppo che incidendo sul Paese, si riflettono preponderantemente anche sull’UE e sui rapporti internazionali. Ad esempio, con la Decisione della Commissione Europea del 06.06.2011 si è detto che: “*Nonostante negli ultimi decenni l'Unione europea abbia significativamente contribuito all'apertura e alla trasparenza dell'Europa, vi è ancora, naturalmente, molto da fare. È inaccettabile che* ***ogni anno un importo stimato di 120 miliardi di euro, pari all'1% del PIL dell'UE, vada perso a causa della corruzione****. Non è certo un problema nuovo per l'UE e non sarà possibile sradicare completamente la corruzione dalle nostre società, ma è eloquente il fatto che il punteggio medio dell'UE-27 secondo l'Indice sulla percezione della corruzione di Transparency International sia aumentato solo di poco negli ultimi dieci anni. Benchè la natura e l'entità della corruzione varino,* ***il fenomeno nuoce a***

tutti gli Stati membri dell'UE e all'UE nel suo insieme”, assumendo -inoltre- l’impegno per cui: “*Continuerà a elaborare norme aggiornate in materia di appalti, principi contabili e revisioni contabili per le società dell'UE, e nel 2011 adotterà inoltre una strategia per combattere* ***le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Parallelamente, si concentrerà maggiormente sulla lotta contro la corruzione*** *nell'ambito del processo d'allargamento dell'Unione e – insieme all'Alto Rappresentante – nell'ambito della politica europea di vicinato, e ricorrerà più spesso al principio di condizionalità nelle politiche di cooperazione e sviluppo*”.

Tanto discende, con ogni evidenza, in ragione del peso specifico effettivo che la corruzione, così come le frodi in senso stretto, hanno sui bilanci nazionali e comunitari (secondo i dati del 2013, la corruzione costa all’Unione Europea 600 mln di euro all’anno).

Sebbene sia da salutare con favore l’ampliamento degli strumenti di investigazione sul fronte intercettivo ed anche il nuovo approccio su strumenti che tendano a recidere il vincolo fra il reo e la pubblica amministrazione, l’intervento appare parziale ed insufficiente, oltre ad esporsi a problemi di costituzionalità.

L’inasprimento delle pene accessorie e la maggiore difficoltà di accesso ai benefici premiali rischia di contrastare, ad esempio, con la natura rieducativa della pena, principio cardine del nostro ordinamento penale – costituzionale. Su tale versante, inoltre, poco si è fatto per la rieducazione del condannato, anche in una ottica che non veda nella detenzione il meccanismo deterrente (o lo “spauracchio” come appare essere), ma si ispiri alla conciliazione.

D’altro canto, il Legislatore punta tutto sul sistema repressivo, laddove sarebbe forse necessario ed urgente prevenire meccanismi che conducano al mercimonio della cosa pubblica a partire dallo snellimento della macchina burocratica ed una responsabilizzazione del dipendente pubblico.

Non di meno, ancora una volta non si è agito sul “processo” e la riforma risulta lontana dal garantire una celerità di definizione dei giudizi, certo non ravvisabile nelle modifiche del regime di prescrizione. Riforme a costo zero, prima fra tutte il meccanismo di rinnovazione istruttoria, avrebbero probabilmente avuto un effetto più incisivo e prevenuto il rischio di far apparire la struttura della prescrizione come uno strumento che “tenga appeso” l’imputato al processo, in una ottica di abdicazione dello Stato ad offrire strumenti che agiscano sulla speditezza del rito: si agisce sulla cura e non sul malato.