

# 807

[www.freenewsonline.it](http://www.freenewsonline.it)

*i dossier*

[www.freefoundation.com](http://www.freefoundation.com)

## LA GRANDE BUFALA DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULLA CORRUZIONE IN ITALIA (3)

5 febbraio 2014

a cura di Renato Brunetta

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

- La Germania **non ha ancora ratificato** la Convenzione ONU contro la corruzione (Italia, Berlusconi, nel 2009);
- La Germania consentiva di scaricare le mazzette fino al 2007, il più grande scandalo di corruzione mondiale è della Siemens ed è stato scoperto dall'Italia (ora stanno pagando alla Banca Mondiale, per rifarsi il look, 100 milioni di dollari);
- L'Italia ha ratificato la convenzione OCSE nel 2001 (il DLgs 231), l'Inghilterra nel 2010, la Spagna nel 2011, la Germania nel 2009, e siamo il **secondo paese** nel mondo per casi scoperti. La Francia, che la ha ratificata anch'essa nel 2001, aveva **zero casi** nel 2010, come emerso ad un convegno nel 2010 presso l'Ambasciata britannica di Roma.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

3

- **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...**"*: secondo l'ultimo *Rapporto della Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea Lotta contro le frodi*, Bruxelles – 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.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

4

- **L'Italia, a differenza di altri Paesi sistematicamente considerati a minor "rischio di corruzione", non ha riportato segnalazioni negative** nell'ultima *Risoluzione legislativa sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode* del Parlamento europeo del 24 aprile 2009.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

- Il Parlamento Europeo si è detto “*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, e che 14 di essi non abbiano rispettato i termini per la segnalazione e che alcuni di essi non abbiano classificato i casi di irregolarità segnalati... (situazione che costituisce un problema, in particolare in Francia, Spagna e Paesi Bassi)*”.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

6

- Il dimensionamento di questa forma di criminalità, appare, con immediatezza, non facile, non solo perché la corruzione “vive” più sul comune sentire, sulla percezione, che sui dati ufficiali e oggettivi, ma, soprattutto, perché l'eponimia tra corruzione e la miriade di condotte, illecite o meno, che a vario titolo e in modo atecnico vi vengono ricomprese, non ha ancora consentito, almeno questa è l'impressione, l'individuazione di un linguaggio universale e universalmente riconosciuto nella materia.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

7

- Va qui ricordato come le stesse Nazioni Unite – lo ha evidenziato il prof. A.M.COSTA, già **Vice-Segretario Generale e Direttore Esecutivo dello United Nations Office on Drugs and Crime di Vienna**, nell'intervista del 23 ottobre 2004, pubblicata su [www.altalex.com](http://www.altalex.com) – hanno evitato di avventurarsi in una pericolosa attività definitoria nella Convenzione contro la corruzione, scegliendo di fare “...ricorso a *fattispecie concrete piuttosto che a una mera definizione terminologica; queste stesse figure criminose dovranno essere obbligatoriamente recepite come tali dalle legislazioni nazionali...*”.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

8

- Si tratta di un'esperienza maturata sul campo dall'ONU che ha visto fallire nella primavera del 2001 il negoziato sulla prima Convenzione Quadro contro il terrorismo proprio per il mancato accordo, dopo l'approvazione di 100 articoli, sulla definizione del crimine.
- È utile, procedendo nell'esame comparato tra sistemi giuridici, aprire uno spaccato anche sulle **pene edittali previste**, pur nei ristretti limiti concessi da una analisi.



# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

- Per aiutare nella visualizzazione dell'effettività della normativa contemplata nei differenti ordinamenti, dovrebbe tener conto, non delle pene in astratto, ma:
  - ▣ delle pene irrogate in concreto;
  - ▣ della frequenza del ricorso ai cosiddetti riti alternativi;
  - ▣ della propensione alla denuncia;
  - ▣ delle regole processuali;
  - ▣ dell'efficacia delle norme e delle sanzioni extrapenali;
- Tali limiti edittali, nella prospettiva descritta, appaiono certamente espressivi della sensibilità degli ordinamenti al fenomeno corruttivo.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

- Solo la Francia, continuando a volgere lo sguardo verso i Paesi prima osservati, presenta pene più alte (10 anni per le figure criminose di corruzione attiva e passiva propria ed impropria), tranne nel caso delle forme aggravate della fattispecie di corruzione in atti giudiziari (con la reclusione da 3 ad 8 anni, pena che si innalza dai 4 ai 12 anni di reclusione se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a 5 anni, ed addirittura raggiunge la reclusione dai 6 ai 20 anni se invece ne deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a 5 anni o all'ergastolo), pur a fronte di un sistema sanzionatorio molto più articolato in Italia.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

11

- Pene edittali più lievi si registrano (anticipando gli esiti di uno studio che sarà completato e presentato nella prossima primavera):
  1. in Germania, dove, ad esempio, la corruzione propria passiva è punita con la reclusione da 6 mesi a 5 anni e, nei casi meno gravi, con la reclusione fino a 3 anni o con la multa, § 332, 1 StGB; quella propria attiva, punita con la reclusione da 3 mesi a 5 anni e, nei casi meno gravi, con la reclusione fino a 2 anni o con la multa, § 334, 1, StGB; mentre solo nell'ipotesi di corruzione passiva propria – escluse quelle “in atti giudiziari”, dove l'Italia prevale nettamente, la Germania presenta il massimo edittale più severo, mentre l'Italia contempla un minimo edittale più elevato;

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

2. in Svizzera, dove, ad esempio, le due fattispecie di corruzione attiva e passiva, punite oltralpe con una pena detentiva fino a 5 anni o con una pena pecuniaria, con un minimo edittale più alto;
3. in Austria, dove, la concussione è punita in forma più lieve e in modo graduato rispetto al “valore” dell’oggetto del reato (dalla reclusione non superiore a 3 anni a quella da 1 a 10 anni se il fatto è commesso in relazione a vantaggi, il cui valore supera i 50.000 euro), così come la corruzione, che è punita in forma più rigorosa solo nell’ipotesi residuale di “impropria susseguente”.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

- Sempre in una prospettiva comparatistica, va, infine, ricordato come le ipotesi italiane di corruzione impropria e susseguente non sono contemplate nelle definizioni di corruzione passiva ed attiva né dalla Convenzione per la lotta alla corruzione concernente i funzionari comunitari o di Stati membri dell'Unione Europea (artt. 2 e 3), né nella Convenzione OCSE, che all'art.1 chiede l'incriminazione della sola corruzione attiva antecedente: pertanto, l'art. 322-*bis* c.p. segna un adempimento alle prescrizioni internazionali ancor più attento ad un'ottica preventiva di quanto venisse espressamente richiesto dalle convenzioni internazionali stesse.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

14

- Alcune di queste soluzioni sono state, talvolta, addirittura pioneristiche nell'ambito della lotta al fenomeno corruzione, come nel caso dell'estensione del perimetro della responsabilità a chi esercita una funzione legislativa – ai sensi dell'art. 357 c.p. – mentre in Germania vi si è giunti solo nel 1994 (§ 108 StGB).
- Un analogo informazione rilevante viene dall'esame dei termini di prescrizione, grazie ai risultati di un'indagine condotta a livello europeo da Transparency International.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> AA.VV., *Countdown to Impunity. Corruption-related Statutes of Limitations in the European Union*, Progetto europeo JLS/2008/ISEC/100 - Prevention of and Fight Against Crime 2009, With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme European Commission - Directorate-General Justice, Freedom and Security, Transparency International, novembre 2010. Secondo i curatori italiani di questa ricerca "...diversi esperti intervistati durante questa ricerca stimano la percentuale di reati legati alla corruzione estinti a causa dei termini di prescrizione molto superiore alla media generale dei reati. La percentuale dei procedimenti estinti a causa dei termini di prescrizione, pur rimanendo elevata, e in sorprendente diminuzione, probabilmente a causa di una migliorata efficienza del sistema giudiziario....".

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

- Anche qui, si sconta un problema di informazione oggettiva a fronte dell'indisponibilità dei dati relativi ai procedimenti penali prescritti in materia di Reati contro la P.A., tenuto conto che il Ministero della Giustizia ha fin qui reso disponibili solo il dato complessivo riferito a tutte le violazioni previste dal Codice Penale e dalle leggi speciali.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

16

- **Tab.1:** Termine di prescrizione (anni) fino alla fine del processo o alla sentenza. Termine di prescrizione relativo.

Paese	Termine di prescrizione (anni) fino alla fine del processo o alla sentenza																							
	Termine di prescrizione relativo (può essere esteso tramite sospensione o interruzione)																							
	Austria***	Belgio*	Bulgaria	Repubblica Ceca*	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia*	Ungheria*	Irlanda****	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania**	Slovacchia*	Slovenia	Spagna	Svezia
Corruzione attiva di un funzionario		5	10	3	5	5	5	3	5	3	3	6			20	5	12	5	15	5,5	5		3	
Corruzione passive		5	10	5	10	5	5	3	5	3	5	12			20	5	12	5	15	8	5		15	
Corruzione di un funzionario straniero		5	10	3	5			3	5	3	3	6			20	5	6	5	10	6	20		3	
Peculato		5	10	3	5	5	5	3	5	3		10			20	10			15	6	3		3	
Militantato credito		5	5	n/d		5		3		3	5	6			20	5		5	10	7	20		10	
Abuso d'ufficio		5	10	5	5		5	n/d		3	3	6			5			5	15	8	5			
Riciclaggio di denaro		5	10	5		5	5	3	5		5	12			5	15	12		15	8	10		10	
Ostruzione alla giustizia		5		5	10			3	5			8			2				5	6	10		5	

Fonte: Transparency International



# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

- Come noto, il semplice “dato temporale” non consente comparazioni tra i diversi Paesi per cogliere una migliore o peggiore situazione: la ragionevole conclusione dei processi e la carenza di interesse a proseguirli dopo un certo numero di anni sono aspetti che vanno letti con una prospettiva ben più ampia che involge numerosi aspetti della politica criminale di ciascuno Stato, ognuno dei quali presenta una sua storia che attraversa le vicende politiche, sociali, criminali e economiche vissute nei contesti esaminati;
- Con queste precisazioni, si rileva che la previsione italiana non si discosta per questi delitti da quella che si registra nella maggior parte dei Paesi presi in esame.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

- Come autorevolmente messo in luce in dottrina, i rapporti tra impianto normativo e consenso sociale hanno una duplice direzione: le norme si fondano sul consenso sociale, ma al contempo lo creano fungendo da veicoli di diffusione del disvalore delle condotte sottoposte a sanzione penale;
- È evidente come, con riferimento al criterio della percezione del disvalore comportamentale, al rischio soggettivistico si aggiunge quello derivante dall'uso di un “differente linguaggio”.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

19

- Ma vi è di più. La percezione della riprovevolezza di alcuni comportamenti è mediata non solo dalla normativa penale ma anche da quella extra-penale, in tutti i casi in cui quest'ultima si riverberi sulla normativa penale, implementando o, viceversa, scoraggiando comportamenti di corruzione mascherata;
- Invero, questo aspetto merita di essere approfondito e chiarito in quanto non si presenta immediatamente visibile il nesso tra normativa extrapenale e fenomeno corruttivo.

# UNA BELLA PROSPETTIVA COMPARATA

- Si pensi, per fare un significativo esempio dell'impatto della normativa non penale sulla corruzione percepita, alla differente previsione delle cause di incompatibilità concernenti le cariche parlamentari in Italia ed in Svizzera.
- Mentre in Italia un'espressa previsione di legge (cfr. art. 3 legge 15 febbraio 1953, n. 60) enuclea tra le cause di incompatibilità col mandato di parlamentare alcune cariche in istituti bancari o in società per azioni che abbiano, come scopo prevalente, l'esercizio di attività finanziarie (con l'unica eccezione degli istituti di credito a carattere cooperativo i quali non operino fuori della loro sede), in Svizzera l'art. 14 della legge sull'Assemblea Federale (o legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002) restringe tale divieto ai soli casi in cui la Confederazione vi abbia una posizione dominante.