



Applicazione della Convenzione Anticorruzione dell'OCSE



**Rapporto sulla
fase 4:
Italia**

Il presente Rapporto Italia sulla fase 4 del Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione valuta ed esprime raccomandazioni sull'applicazione in Italia della Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali nonché della Raccomandazione 2021 del Consiglio per rafforzare la lotta contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali. Il rapporto è stato adottato dal Gruppo di lavoro il 13 ottobre 2022 e rientra nell'ambito della quarta fase di monitoraggio avviata nel 2016.

La fase 4 analizza le sfide particolari che il Paese esaminato si trova ad affrontare e i risultati positivi raggiunti. Approfondisce altresì aspetti quali l'individuazione, l'applicazione, la responsabilità delle imprese e la cooperazione internazionale, oltre a trattare le questioni irrisolte dei rapporti precedenti.

Titolo originale: OECD (2022), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention: Phase 4 Report: Italy*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/italy-phase-4-report.pdf>

Il presente documento è stato tradotto dalla Sezione linguistica italiana dell'OCSE. Le uniche versioni ufficiali sono i testi in inglese e/o francese.

Il presente documento, così come tutte le mappe geografiche che esso comprende, non pregiudica lo status o la sovranità su ogni territorio, con riferimento alla delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e alla denominazione di ogni territorio, città o area.

Indice

Sintesi	6
Introduzione	8
1. Valutazioni precedenti sull'Italia	8
2. Processo di Fase 4 e visita in loco	8
3. L'economia italiana e i rischi di corruzione internazionale	9
4. Repressione della corruzione internazionale dalla Fase 3.....	11
A. Individuazione dei reati di corruzione internazionale	12
A.1. Strategia per la lotta alla corruzione internazionale	12
A.2. Fonti su cui si basano le accuse di corruzione internazionale.....	13
A.3. Individuazione di casi di corruzione internazionale mediante le notizie dei media.....	13
A.4. Individuazione e segnalazione di casi di corruzione internazionale da parte di pubblici ufficiali italiani	14
A.5. Individuazione e segnalazione di casi di corruzione internazionale mediante missioni diplomatiche all'estero	15
A.6. <i>Whistleblowing</i> e tutela dei <i>whistleblower</i>	16
A.6.a. Tutela dei whistleblower nel settore pubblico	16
A.6.b. Tutela dei whistleblower nel settore privato.....	18
A.6.c. Sensibilizzazione e statistiche	20
A.7. Autodenuncia da parte delle imprese	20
A.8. Individuazione di casi di corruzione internazionale attraverso misure di antiriciclaggio.....	21
A.8.a. Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro.....	21
A.8.b. Segnalazione di operazione sospetta	22
A.8.c. Persone politicamente esposte.....	23
A.9. Individuazione di casi di corruzione internazionale mediante i controlli contabili e la verifica dei conti	23
A.9.a. Criteri in materia di principi contabili	23
A.9.b. Enti soggetti a revisione contabile esterna e principi di revisione contabile	24
A.9.c. Segnalazione di casi di corruzione internazionale alla dirigenza e alle autorità competenti.....	25
A.10. Individuazione di casi di corruzione internazionale mediante le autorità fiscali.....	26
A.10.a. Casi di corruzione internazionale individuati mediante verifiche fiscali	27
A.10.b. Segnalazione da parte delle autorità fiscali e cooperazione con le forze di polizia nazionali e straniere	27
A.10.c. Formazione e sensibilizzazione	28
A.11. Prevenzione e individuazione di casi di corruzione internazionale mediante i crediti all'esportazione.....	29
A.11.a. Prevenzione e individuazione di casi di corruzione internazionale	29
A.11.b. Segnalazione di casi di corruzione internazionale.....	30
A.11.c. Corruzione scoperta in un'operazione che beneficia di sostegno	31
A.11.d. Negazione del sostegno come conseguenza della corruzione internazionale	32
A.12. Prevenzione e individuazione di casi di corruzione internazionale mediante gli aiuti pubblici allo sviluppo.....	33
A.12.a. Assetto istituzionale	33
A.12.b. Programma APS dell'Italia	33

A.12.c. Misure per individuare e prevenire la corruzione nei contratti APS	34
A.12.d. Sanzione di atti di corruzione	35
A.12.e. Meccanismi di segnalazione e di whistleblowing	35
A.12.f. Valutazione dei rischi di corruzione nei Paesi in cui è fornita assistenza	35
B. Repressione penale della corruzione internazionale e dei reati ad essa correlati	36
B.1. Il reato di corruzione internazionale e gli esoneri da responsabilità	36
B.1.a. Standard della prova nei casi di corruzione internazionale	37
B.1.b. Elementi del reato di corruzione internazionale	44
B.1.c. Definizione autonoma del reato di corruzione internazionale e trattamento della prova nel diritto del Paese estero interessato	46
B.1.d. L'esonero da responsabilità nei casi di concussione e di induzione indebita	48
B.1.e. Esonero dalla responsabilità nei casi di ravvedimento utile	52
B.1.f. Competenza giurisdizionale a perseguire penalmente i reati di corruzione internazionale	53
B.2. Quadro investigativo e giudiziario	53
B.2.a. Organi responsabili dell'applicazione della legge in materia di corruzione internazionale	53
B.2.b. Assegnazione dei casi e coordinamento	54
B.2.c. Specializzazione all'interno delle Procure e delle forze di polizia	55
B.2.d. Priorità e risorse	56
B.2.e. Formazione	57
B.3. Indagini e procedimenti giudiziari per reati di corruzione internazionale	58
B.3.a. Regole e termini temporali per le indagini	58
B.3.b. Tecniche investigative	59
B.3.c. Articolo 5 della Convenzione Anticorruzione	60
B.3.d. Termini di prescrizione applicati alle persone fisiche e ritardi	63
B.4. Cooperazione internazionale	64
B.4.a. Trattati bilaterali e multilaterali	65
B.4.b. Requisito della doppia incriminazione	65
B.4.c. Emendamenti al Codice di Procedura Penale	66
B.4.d. Ordini europei di indagine penale e mandati d'arresto europei	67
B.4.e. Motivi di rifiuto dell'estradizione	67
B.4.f. La mutua assistenza giudiziaria in pratica	69
B.4.g. L'estradizione nella pratica	71
B.5. Reati connessi alla corruzione internazionale	71
B.5.a. Il reato di riciclaggio di denaro	71
B.5.b. Il reato di falso in bilancio	72
B.6. Conclusione e sanzione dei casi di corruzione internazionale	75
B.6.a. Risoluzioni non processuali (patteggiamento)	75
B.6.b. Sanzioni previste per le persone fisiche	77
B.6.c. Confisca	80
C. Responsabilità delle persone giuridiche	82
C.1. Ambito di applicazione della responsabilità delle persone giuridiche	82
C.1.a. Corruzione internazionale commessa da "dipendenti di livello più basso" in un'impresa ..	82
C.1.b. Responsabilità delle società controllanti e delle società controllate	83
C.2. Esonero da responsabilità basato su modelli di organizzazione	84
C.3. Sanzioni nei confronti delle persone giuridiche	85
C.3.a. Sanzioni pecuniarie	85
C.3.b. Sanzioni interdittive	87
C.3.c. Esclusione dagli appalti pubblici	88
C.4. Termini di prescrizione per le persone giuridiche	91
C.5. Coinvolgimento del settore privato	92
C.5.a. L'impegno sul fronte della sensibilizzazione	92
C.5.b. Altre iniziative di sensibilizzazione nel settore privato	93

C.5.c. Promozione della conformità aziendale in materia di anticorruzione	93
C.5.d. Coinvolgimento delle piccole e medie imprese (PMI)	94
D. Altre questioni	96
D.1. Non deducibilità fiscale di tangenti e sanzioni	96
D.2. Condono fiscale	97
Conclusioni: risultati positivi raggiunti, raccomandazioni e tematiche da monitorare	98
Buone prassi e risultati positivi raggiunti	98
Raccomandazioni del Gruppo di lavoro	99
Monitoraggio da parte del Gruppo di lavoro	104
Allegato 1. Sintesi dei procedimenti di corruzione internazionale conclusi dalla Fase 3	105
Allegato 2. Raccomandazioni di Fase 3 formulate all'Italia	111
Allegato 3. Partecipanti alla visita in loco	115
Allegato 4. Elenco delle abbreviazioni e degli acronimi	116
Allegato 5. Stralci della pertinente normativa italiana.....	117

TABELLE

Tabella 1. Valutazioni del Gruppo di lavoro sull'Italia.....	8
Tabella 2. Tecniche investigative utilizzate in 19 indagini in materia di corruzione internazionale post-Fase 3.....	59
Tabella 3. Termini di prescrizione applicati alle persone fisiche nel reato di corruzione internazionale	63
Tabella 4. Sanzioni previste per i reati di falso in bilancio.....	74
Tabella 5. Sanzioni previste per le persone fisiche nei casi di corruzione internazionale	77
Tabella 6. Sanzioni nei confronti delle persone giuridiche per i reati di corruzione internazionale.....	85

FIGURE

Figura 1. Attuazione delle raccomandazioni della Fase 3 da parte dell'Italia.....	8
Figura 2. Esportazioni per principali destinazioni e principali beni	10
Figura 3. Casi di corruzione internazionale in Italia 1999-2022	11
Figura 4. Fonti su cui si basano le accuse di corruzione internazionale	13

Sintesi

Il presente Rapporto di Fase 4 del Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione nelle operazioni economiche internazionali (di seguito il "Gruppo di lavoro") valuta ed esprime raccomandazioni sull'attuazione e sull'applicazione in Italia della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali e relativi strumenti. Il rapporto illustra i risultati ottenuti dall'Italia e le sfide cui è posta di fronte, anche per quanto riguarda la relativa applicazione della legislazione contro i reati di corruzione internazionale, nonché i progressi realizzati dopo la valutazione della Fase 3 del 2011.

Dalla Fase 3 ad oggi, l'Italia ha encomiabilmente rafforzato il proprio quadro normativo per la lotta alla corruzione internazionale. Tra i miglioramenti legislativi figurano la proroga dei termini di prescrizione per le persone fisiche, l'inasprimento delle pene detentive e delle sanzioni interdittive e l'introduzione della tutela dei dipendenti che denunciano un'irregolarità (cosiddetti "*whistleblower*"). Malgrado gli ostacoli che si frappongono all'imposizione delle condanne, le autorità giudiziarie e di polizia italiane continuano a indagare e a perseguire con coraggio i reati di corruzione internazionale. In Italia si rileva infatti un livello significativo di enforcement con un ritmo in aumento dal 2011. La creazione del terzo Dipartimento della Procura di Milano per la lotta alla corruzione internazionale testimonia l'impegno dell'Italia nell'attuazione della Convenzione e rappresenta una buona pratica che dovrebbe essere mantenuta.

Ciononostante, il Gruppo di lavoro esprime seria preoccupazione per il fatto che i casi di corruzione internazionale che hanno formato oggetto di processi in Italia si sono conclusi con un numero elevato di proscioglimenti. Quasi tutte le condanne per corruzione internazionale sono ottenute tramite il patteggiamento, una modalità di definizione del procedimento che non prevede il processo. Nei casi trattati in giudizio, tuttavia, dopo una condanna nel 2013, gli ultimi sette processi si sono conclusi con cinque proscioglimenti, un proscioglimento parziale e una condanna. I proscioglimenti sono in parte dovuti al fatto che il complesso delle prove circostanziali non è considerato simultaneamente. Casi in cui sarebbe possibile dimostrare la sussistenza di un fatto di corruzione adottando una visione olistica, rischiano di concludersi con un proscioglimento a causa di tale approccio limitato. È inoltre necessario dimostrare tutti i dettagli di un accordo corruttivo. L'obbligo di accertamento della legge straniera aggiunge un ulteriore ostacolo. L'invocazione della concussione come possibile causa di esclusione della responsabilità rimane a disposizione, mentre l'applicazione della causa di non punibilità del ravvedimento potrebbe essere interpretata in modo tale da escluderne ogni utilità nei casi di corruzione internazionale. Le sanzioni applicate nella pratica per il reato di induzione indebita devono essere efficaci, proporzionali e dissuasive. Per porre rimedio a tali carenze occorre emendare le pertinenti leggi ed assicurare attività di formazione.

Il Gruppo di lavoro esprime inoltre particolare preoccupazione rispetto alla legislazione italiana che disciplina la responsabilità delle persone giuridiche per i reati di corruzione internazionale. Le sanzioni pecuniarie a carico delle persone giuridiche sono così basse da essere inadeguate allo scopo. I termini di prescrizione sono molto più brevi per le persone giuridiche rispetto alle persone fisiche. Sebbene l'Italia abbia encomiabilmente introdotto la tutela dei "*whistleblower*", nel settore pubblico essa non è ancora diffusa e nel settore privato è perfino più debole. Dalla Fase 3 ad oggi, l'applicazione della confisca ha

registrato un aumento, ma non è imposta sistematicamente e non sempre garantisce la restituzione completa dei proventi del reato; d'altro canto, le sanzioni interdittive non sono mai comminate.

L'Italia deve inoltre migliorare le capacità di individuare casi di corruzione internazionale e rafforzare l'attività di sensibilizzazione in materia di corruzione internazionale e dovrebbe sviluppare una strategia nazionale globale volta a combatterla. Il monitoraggio dei media italiani e stranieri deve essere rafforzato, poiché numerosi presunti casi di corruzione internazionale segnalati sono passati inosservati. Sono necessari ulteriori sforzi per sensibilizzare i pubblici ufficiali, i commercialisti e i revisori italiani, nonché le piccole e medie imprese, in merito alla corruzione internazionale e alla Convenzione. La corruzione internazionale dovrebbe essere specificatamente affrontata nell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro dell'Italia, nonché esplicitamente trattata nelle indicazioni e nelle tipologie fornite agli enti soggetti alle normative antiriciclaggio. Le autorità italiane dovrebbero inoltre incoraggiare proattivamente le imprese ad adottare programmi di conformità anticorruzione.

Un'altra nota positiva riguarda gli ingenti investimenti che sono stati effettuati a favore della digitalizzazione e della modernizzazione del sistema giudiziario; la realizzazione di tali sforzi potrebbe consentire all'Italia di ridurre i ritardi endemici del sistema giudiziario. L'Italia ha compiuto sforzi concertati per potenziare il proprio quadro giuridico e strategico in materia di mutua assistenza giudiziaria ed estradizione. Ha rafforzato le verifiche fiscali e la cooperazione tra le autorità fiscali e le autorità giudiziarie e di polizia italiane, portando all'individuazione di tre casi di corruzione internazionale. L'Italia ha encomiabilmente promosso la Convenzione, ha contribuito in modo significativo agli sforzi anticorruzione in diverse sedi internazionali e ha condotto programmi di capacity building. Presso il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale è stato istituito un Tavolo inter-istituzionale di Coordinamento Anticorruzione. L'*Italian Business Integrity Day*, che si svolge annualmente, è un'iniziativa innovativa di sensibilizzazione. La diffusione dell'evento ai Paesi e ai settori esposti al fenomeno della corruzione ne aumenterà l'impatto nella lotta alla corruzione internazionale.

Il rapporto e le sue raccomandazioni sono il risultato delle conclusioni degli esperti statunitensi e tedeschi e sono stati adottati dal Gruppo di lavoro il 13 ottobre 2022. Esso si basa sulla legislazione, sui dati pratici e su altri materiali forniti dall'Italia, oltre che sulla ricerca effettuata dal gruppo di valutazione. Sono state ottenute informazioni anche durante una visita in loco in Italia nell'aprile 2022, durante la quale il gruppo di valutazione ha incontrato i rappresentanti del settore pubblico e privato, dei pubblici ministeri, della magistratura, dei media e della società civile italiani. L'Italia riferirà per iscritto sull'attuazione di tutte le raccomandazioni e sui suoi sforzi repressivi entro due anni.

Introduzione

1. Nell'ottobre 2022, il Gruppo di lavoro sulla corruzione nelle operazioni economiche internazionali (di seguito il "Gruppo di lavoro") ha concluso la sua quarta valutazione dell'attuazione da parte dell'Italia della [Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali](#) (di seguito "la Convenzione"), della [Raccomandazione del 2021 del Consiglio per il rafforzamento della lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali](#) (di seguito "la Raccomandazione contro la corruzione") e dei relativi strumenti.

1. Valutazioni precedenti sull'Italia

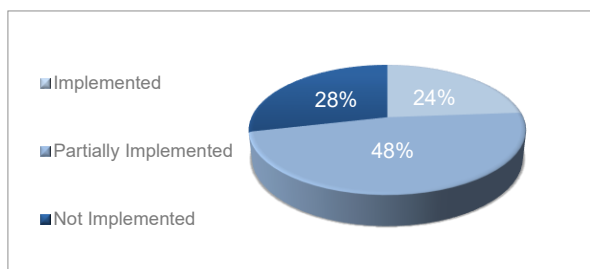
2. Il Gruppo di lavoro conduce fasi consecutive di valutazioni inter pares per monitorare l'attuazione e l'applicazione della Convenzione e dei relativi strumenti da parte di tutte le Parti. Dalla Fase 2 ad oggi, le valutazioni hanno incluso una visita in loco per conoscere le opinioni governative e non governative del Paese valutato. Il Paese valutato può fornire le proprie osservazioni, ma non può porre il veto al rapporto di valutazione e alle raccomandazioni. I rapporti di valutazione sono pubblicati sul sito web dell'OCSE.

Tabella 1. Valutazioni del Gruppo di lavoro sull'Italia

2001	Rapporto di Fase 1
2004	Rapporto di Fase 2
2007	Rapporto di monitoraggio di Fase 2
2011	Rapporto di Fase 3
2014	Rapporto di monitoraggio di Fase 3

3. L'ultima valutazione completa del Gruppo di lavoro sull'Italia effettuata nella Fase 3 ha prodotto 21 raccomandazioni. Nel 2014, il Gruppo di lavoro ha concluso che l'Italia ha attuato appieno 5 raccomandazioni, ne ha attuate parzialmente 10 e non ne ha attuate 6 (cfr. allegato 2).

Figura 1. Attuazione delle raccomandazioni della Fase 3 da parte dell'Italia



2. Processo di Fase 4 e visita in loco

4. Il processo di monitoraggio si basa sui [principi](#) concordati dalle Parti. Le valutazioni di Fase 4 si concentrano sulle questioni trasversali legate all'applicazione della fattispecie di corruzione internazionale, all'individuazione dei casi e alla responsabilità delle persone giuridiche. Si occupano inoltre delle raccomandazioni in sospenso delle valutazioni precedenti e dei cambiamenti della legislazione nazionale o del quadro istituzionale. La Fase 4 adotta un approccio ad hoc, che considera la situazione e le sfide uniche di ciascun Paese e ne evidenzia i risultati positivi ottenuti. Il presente rapporto, pertanto, non si occupa di questioni che non erano state ritenute problematiche nelle fasi precedenti e che non sono state influenzate da sviluppi successivi.

5. Il gruppo di valutazione di questa Fase 4 sull'Italia era composto da esaminatori statunitensi e tedeschi, nonché da membri della divisione anticorruzione dell'OCSE.¹ Dopo aver ricevuto le risposte dell'Italia al questionario standard previsto dalla Fase 4 e alle domande supplementari specifiche per il Paese, il gruppo di valutazione ha condotto una visita in loco a Milano e Roma dal 4 all'8 aprile 2022. A causa della pandemia di COVID-19, parte del gruppo di valutazione ha partecipato alla visita in loco in modo virtuale. Il gruppo di valutazione ha incontrato rappresentanti del governo, del Parlamento, delle forze di polizia e della magistratura, delle autorità di vigilanza indipendenti, dei notai, del settore privato (associazioni di categoria e imprese, avvocati e revisori) e della società civile (organizzazioni non governative, mondo accademico e media) italiani (cfr. allegato 3 per l'elenco dei partecipanti). Il gruppo di valutazione tiene a esprimere la propria riconoscenza a tutti i partecipanti alla visita in loco per la loro disponibilità e i loro contributi.

3. L'economia italiana e i rischi di corruzione internazionale

6. L'Italia conta una popolazione di 59 milioni di abitanti con il sesto PIL più elevato tra i 44 Paesi del Gruppo di lavoro. L'economia è costituita da un settore manifatturiero che si è stabilito principalmente nel nord e da un settore agricolo situato per lo più al sud. L'economia informale rappresenta circa il 14 % dell'occupazione².

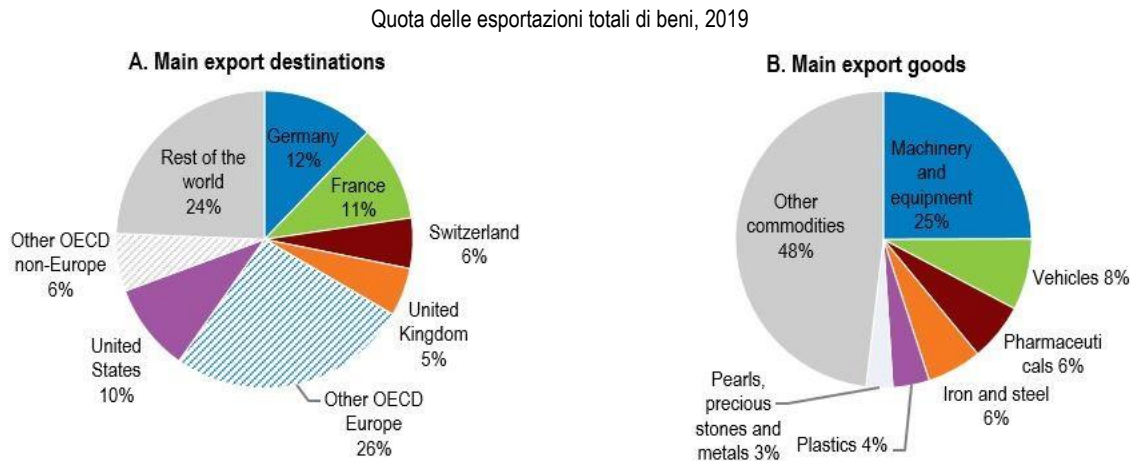
7. In termini di scambi, nel 2019, l'Italia si è classificata all'8° posto nel Gruppo di lavoro per le esportazioni di beni e servizi. I beni maggiormente esportati sono stati macchinari e attrezzature (25 %), veicoli (8 %), prodotti farmaceutici (6 %) e prodotti siderurgici (6 %). Le principali destinazioni delle esportazioni sono state Germania (12 %), Francia (11 %), Stati Uniti (10 %), Svizzera (6 %) e Regno Unito (5 %). Per quanto riguarda le importazioni, i prodotti manifatturieri (69 %), i combustibili e i prodotti minerari (17 %) e i prodotti agricoli (12 %) sono stati quelli più consistenti. Gli scambi di servizi commerciali hanno rappresentato il 21 % e il 17 % delle esportazioni e delle importazioni, soprattutto per quanto riguarda i viaggi. Nel periodo 2016-2020, l'Italia si è collocata al 10° posto tra i principali esportatori di armi al mondo. Nel 2019, le principali destinazioni sono state Egitto, Turkmenistan, Regno Unito, Stati Uniti e Francia³.

¹ La Germania era rappresentata da Felix Burkhart, consigliere, divisione legale, ministero federale degli Affari economici e dell'Azione per il clima e da Juliane Müller, giudice della Corte regionale, Tribunale regionale di Berlino. Gli Stati Uniti erano rappresentati da Charles Cain, capo dell'unità FCPA della *Securities and Exchange Commission*, Andrew Gentin, capo ad interim dell'unità *Corporate Enforcement, Compliance & Policy*, sezione Frodi, divisione criminale del Dipartimento di Giustizia e David Last, capo dell'unità FCPA, sezione Frodi, divisione criminale del Dipartimento di Giustizia. La divisione anticorruzione dell'OCSE era rappresentata da William Loo, Corinna de Vathaire de Guerchy e Lucia Ondoli.

² [Istituto Nazionale di Statistica; dati dell'OCSE](#); OCSE (2019), [Economic Survey:Italy](#), capitolo 1.

³ Fonti: OCSE, dipartimento Economia sulla base dei dati di contabilità nazionale dell'OCSE; OCSE (2021) [Economic Survey:Italy](#), pag. 21; OMC [Trade Profiles 2019](#); UNCTADStat, [General Profile:Italy](#).

Figura 2. Esportazioni per principali destinazioni e principali beni



Fonte: OCSE (2021), International Trade by Commodity Statistics (banca dati)

8. Per quanto riguarda gli investimenti diretti esteri (IDE), nel 2019, l'Italia ha registrato 557 miliardi di USD di stock di IDE in uscita, collocandosi al 13° posto nel Gruppo di lavoro. Le principali destinazioni (Paesi Bassi, Spagna, Stati Uniti, Germania, Francia, Lussemburgo e Regno Unito) hanno rappresentato solo il 50,2 % del totale. Alcune di esse possono essere Paesi di "passaggio" per gli investimenti destinati ad altre giurisdizioni. Tra le altre destinazioni degli IDE figurano anche Paesi con un notevole livello di corruzione, come la Russia (2,5 %), gli Emirati arabi uniti (2,4 %), il Brasile (2,4 %), il Cile (2,4 %), l'Algeria (2,2 %), la Cina (2,2 %), la Romania (1,8 %), l'Egitto (1,7 %), l'India (1,2 %), la Turchia (1,1 %), l'Arabia Saudita (1 %) e la Serbia (0,8 %). La maggior parte degli investimenti è stata effettuata nei servizi e nel settore manifatturiero (54 % e 28,8 %). Minori, ma forse più esposti alla corruzione, sono altri settori come quello minerario ed estrattivo (1,9 %) e quello dell'energia elettrica e del gas (1,3 %)⁴.

9. Le micro, piccole e medie imprese (MPMI) sono a rischio di corruzione internazionale. Le PMI italiane rappresentano il 99 % delle imprese, il 67 % del valore aggiunto totale nell'"economia commerciale non finanziaria" e il 78 % dell'occupazione. Molte PMI sono attive a livello internazionale. Nel 2019, le imprese italiane con 50-249 dipendenti hanno generato esportazioni per un valore pari a 128 miliardi di USD, seconde soltanto alla Germania e ai Paesi Bassi nell'ambito dell'OCSE e del Gruppo di lavoro. L'importanza delle PMI nelle esportazioni verso i Paesi terzi è ancora maggiore: nel 2017, si sono classificate al primo posto tra i Paesi dell'UE per numero di imprese esportatrici e valore totale delle esportazioni⁵.

10. Le imprese statali o controllate dallo Stato sono a rischio di corruzione internazionale. Nel 2018, lo Stato ha partecipato a 8 510 entità economiche con un numero di dipendenti pari a 924 068 persone. Sei delle dieci maggiori imprese italiane per fatturato erano imprese statali. Le imprese statali sono attive a livello internazionale e circa il 29,7 % della loro forza lavoro si trova al di fuori dell'Italia. Molte operano in settori a rischio come quello energetico, dei trasporti, aerospaziale, dei grandi sistemi di ingegneria e delle reti di distribuzione⁶. Le imprese statali sono state coinvolte in diverse indagini per corruzione internazionale.

⁴ [Dati dell'OCSE](#); Banca d'Italia, "[Investimenti diretti per paese controparte](#)".

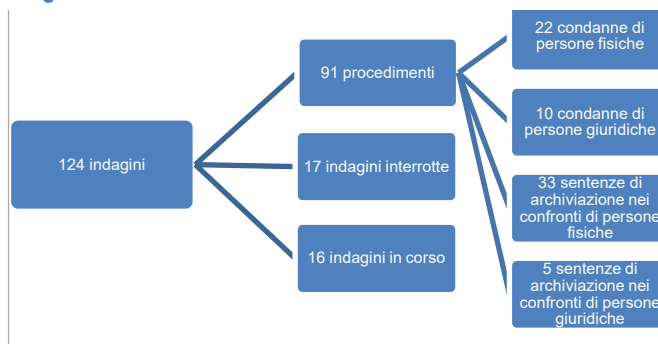
⁵ [Istituto Nazionale di Statistica](#); dati dell'OCSE, [Exports by business size](#); Commissione europea (2019), [SBA Fact Sheet: Italy](#); Commissione europea (2020), "[The Role of SMEs in Extra-EU Exports](#)", pag. 10.

⁶ Istituto Nazionale di Statistica (Istat) (30 dicembre 2020), [Le partecipate pubbliche in Italia](#) – anno 2018; Commissione Imprese e Sviluppo (1° luglio 2020), [Missioni Strategiche Per Le Imprese Pubbliche Italiane](#), pagg. 15-16.

4. Repressione della corruzione internazionale dalla Fase 3

11. L'Italia registra un livello significativo di repressione della corruzione internazionale rispetto agli altri membri del Gruppo di lavoro, considerando le dimensioni della sua economia e il livello degli scambi e degli investimenti internazionali. Nel periodo 1999-2022, sono state condotte almeno 124 indagini e 91 procedimenti per corruzione internazionale, con la condanna di 22 persone fisiche e 10 persone giuridiche. Il ritmo dell'enforcement è aumentato dal 2011 (ossia dopo la Fase 3), con 90 indagini e 72 procedimenti, che hanno portato a 14 e 8 condanne di persone fisiche e giuridiche⁷.

Figura 3. Casi di corruzione internazionale in Italia 1999-2022



Nota: I casi possono includere più imputati. I dati includono le condanne e le assoluzioni in attesa di appello.

12. Desta tuttavia particolare preoccupazione il numero di sentenze di proscioglimento in seguito a processo. Gli sforzi repressivi successivi alla Fase 3 hanno prodotto quasi il doppio di assoluzioni di persone fisiche (27) rispetto alle condanne. Sono state assolte anche altre 5 persone giuridiche. Quasi tutte le condanne sono state ottenute tramite patteggiamento, una modalità di definizione del procedimento che non prevede il processo. Il primo caso di corruzione internazionale oggetto di dibattimento ha portato a una condanna nel 2013. I cinque processi successivi si sono conclusi con quattro proscioglimenti totali e uno parziale. Anche il settimo procedimento non è andato a buon fine dopo che il tribunale ha dichiarato la propria assenza di giurisdizione. Poco prima dell'adozione del presente rapporto, un ottavo processo (con rito abbreviato) ha portato alla condanna di un individuo per un'accusa di corruzione internazionale, ma la condanna non è ancora definitiva. Inoltre, l'esito del processo a carico dei tre coimputati nello stesso caso è ancora da definire, in quanto sono in attesa di essere processati per due capi d'accusa di corruzione internazionale e per altri reati. Il rapporto non esamina le motivazioni delle sentenze negli ultimi due casi. In uno dei casi la motivazione è stata resa disponibile solo pochi giorni prima dell'adozione del presente rapporto e nell'altro non è ancora disponibile. (Cfr. l'allegato 1 per le sintesi delle azioni repressive concluse dopo la Fase 3).

Commento

Gli esaminatori si congratulano con l'Italia per il suo maggiore impegno nella repressione della corruzione internazionale dopo la Fase 3. Tali sforzi hanno prodotto un numero notevole di condanne, quasi tutte ottenute tramite patteggiamento. I casi di corruzione internazionale trattati in giudizio, tuttavia, hanno prodotto un numero elevato di proscioglimenti, come spiegato nella sezione B.1.a a pag. 37.

⁷ Informazioni fornite dall'Italia nel corso della presente valutazione e raccolta annuale del Gruppo di lavoro di dati relativi alla repressione della corruzione internazionale. I dati includono i casi in attesa di appello. I dati relativi alle indagini e ai procedimenti non possono essere verificati.

A. Individuazione dei reati di corruzione internazionale

A.1. Strategia per la lotta alla corruzione internazionale

13. L'Italia non dispone di una strategia nazionale globale volta a combattere la corruzione internazionale. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha adottato un Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) per coordinare i programmi anticorruzione nel settore pubblico (PTPC)⁸, tuttavia tale iniziativa riguarda la corruzione *in ambito nazionale*. Per quanto riguarda la corruzione internazionale, le autorità italiane hanno svolto attività di sensibilizzazione in merito alla Convenzione a livello multilaterale e internazionale in sedi quali il G7, il G20 e l'OCSE. Ciò include la co-presidenza del Gruppo di lavoro anticorruzione del G20, la promozione della Convenzione presso i membri del G20 che non fanno parte del Gruppo di lavoro, la raccolta di questionari nazionali e l'adozione di un rapporto sui progressi compiuti da parte della politica in materia di corruzione internazionale, nonché l'elaborazione di programmi di capacity building nel quadro normativo dell'UE. Le autorità italiane fanno inoltre riferimento agli emendamenti legislativi che hanno un impatto sull'attuazione della Convenzione, come quelli sul reato di corruzione internazionale, sulla concussione e sui termini di prescrizione. L'Italia aggiunge che "gli sforzi legislativi si riflettono in un approccio orientato all'applicazione della legge che si traduce nell'avvio di indagini e procedimenti". Sebbene sia indubbiamente essenziale, l'applicazione della legge non elimina la necessità di un approccio globale che comprenda anche la prevenzione, l'individuazione e la sensibilizzazione. Come spiegato ulteriormente nelle sezioni seguenti, il risultato complessivo è che pochi organi governativi dispongono di iniziative che si concentrano specificamente sulla corruzione internazionale (ad esempio, gli sforzi del MAECI e nell'ambito delle risorse pubbliche, sezioni A.5, A.11 e A.12). Gli sforzi di quelli che invece dispongono di tali iniziative sono frammentati e non coordinati.

Commento

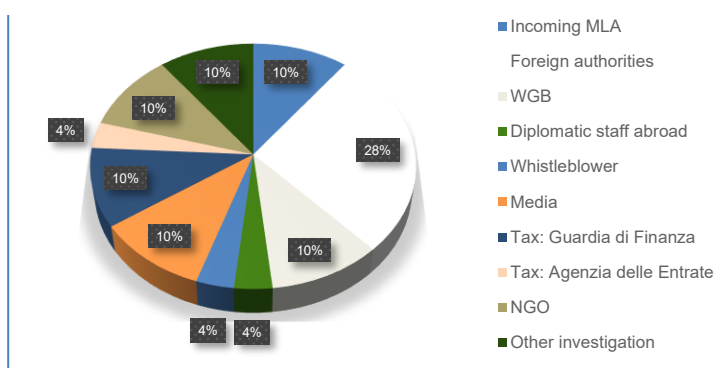
Gli esaminatori sono preoccupati per l'assenza di un approccio globale alla lotta contro la corruzione internazionale, che potrebbe essere il motivo per cui pochi organi governativi dispongono di iniziative che si concentrano specificamente su questo reato. Essi raccomandano pertanto all'Italia di sviluppare una strategia nazionale globale per la lotta alla corruzione internazionale che identifichi i settori e le attività che in Italia sono a rischio di corruzione internazionale e che specifichi le misure per affrontare tali rischi. Tali misure dovrebbero comprendere la prevenzione, l'individuazione dei casi, la sensibilizzazione e l'enforcement, così come anche le misure identificate nel presente rapporto. La strategia dovrebbe inoltre designare gli organismi responsabili dell'attuazione di tali misure e i meccanismi di valutazione della loro efficacia.

⁸ Autorità Nazionale Anticorruzione (2021), Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC) e Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2021-2023.

A.2. Fonti su cui si basano le accuse di corruzione internazionale

14. L'Italia ha fornito informazioni sulle fonti su cui si basano le accuse che hanno portato a 29 azioni penali in materia di corruzione internazionale dalla Fase 3. Le informazioni non coprono tutti i casi successivi alla Fase 3, ma l'insieme di dati è sufficientemente ampio ai fini della presente valutazione. I dati mostrano una gamma abbastanza diversificata di fonti. La maggior parte dei casi, tuttavia, non è giunta a conoscenza delle autorità italiane in modo proattivo, ma è stata portata alla loro attenzione da altre fonti. Le informazioni fornite dalle autorità straniere sono di gran lunga la principale fonte di notizie di reato (28 %). Come spiegato di seguito, alcune fonti, come i media e il personale diplomatico estero, hanno generato un numero relativamente basso di notizie di reato. La revisione contabile esterna non ne ha prodotta alcuna. Le imprese non hanno segnalato alle autorità potenziali casi di corruzione internazionale, forse perché l'Italia non dispone di una politica che incoraggi l'autodenuncia.

Figura 4. Fonti su cui si basano le accuse di corruzione internazionale



A.3. Individuazione di casi di corruzione internazionale mediante le notizie dei media

15. Il numero di casi di corruzione internazionale individuati mediante i media potrebbe essere più elevato. Le notizie dei media sono state la fonte di solo 3 delle 29 (10 %) azioni repressive in materia di corruzione internazionale successive alla Fase 3 per le quali erano disponibili informazioni. In altri 6 casi, i media stranieri e italiani hanno inizialmente riportato le accuse. Tuttavia, le autorità italiane non hanno reagito a queste notizie e successivamente sono venute a conoscenza delle accuse da altre fonti. In altri 9 casi, le autorità italiane erano presumibilmente all'oscuro delle accuse, anche se il Gruppo di lavoro ne era già venuto a conoscenza attraverso il proprio monitoraggio dei media. Una serie di organi di informazione in Italia e all'estero ha riferito in merito a questi casi.

16. L'insufficiente monitoraggio dei media può spiegare il numero limitato di indagini derivanti da questa fonte che potenzialmente può avere un grande impatto. L'Italia dichiara che il Servizio per la Stampa e la Comunicazione Istituzionale del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI) monitora costantemente la stampa nazionale ed estera. Anche le singole ambasciate e missioni all'estero monitorano i media. Ciò solleva due questioni. In primo luogo, il MAECI non ha inoltrato alle forze di polizia alcuna notizia diffusa dai media su accuse di corruzione internazionale (l'unica segnalazione da parte del MAECI non proveniva da una notizia dei media). Pertanto, il MAECI non è a conoscenza delle informazioni dei media o non le trasmette sistematicamente alle autorità giudiziarie. (Gli obblighi di segnalazione del MAECI sono esaminati nella sezione A.5 a pag. 15.) In secondo luogo, il mandato del MAECI si estende a numerosi temi che vanno ben oltre la corruzione internazionale. L'attenzione del suo servizio di monitoraggio dei media è quindi naturalmente dirottata su molte altre questioni. Nel frattempo, le autorità giudiziarie e di polizia e le autorità anticorruzione italiane, che si concentrano maggiormente sulla corruzione internazionale, non monitorano direttamente i media.

Commento

Gli esaminatori esprimono apprezzamento per il fatto che le autorità italiane abbiano avviato alcune indagini per corruzione internazionale sulla base delle informazioni dei media. Tuttavia, il numero di casi individuati mediante questa fonte potrebbe essere più elevato. Numerose accuse di corruzione internazionale sono passate inosservate. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di garantire che i media italiani e stranieri siano regolarmente monitorati per quanto riguarda le accuse di corruzione internazionale e che tutte le notizie pertinenti dei media, comprese quelle fornite dal Gruppo di lavoro, siano trasmesse immediatamente alle autorità giudiziarie e di polizia.

A.4. Individuazione e segnalazione di casi di corruzione internazionale da parte di pubblici ufficiali italiani

17. I pubblici ufficiali italiani non rappresentano una fonte significativa per l'individuazione di casi di corruzione internazionale. Dei 29 casi per i quali sono disponibili informazioni, solo 3 sono stati individuati da funzionari dell'amministrazione fiscale e 1 da personale diplomatico. Tra i casi rimanenti i pubblici ufficiali di altri settori dell'amministrazione non ne hanno individuati altri.

18. L'obbligo per i pubblici ufficiali di denunciare i casi di corruzione internazionale non è cambiato rispetto alla Fase 3. I pubblici ufficiali sono tenuti a denunciare un reato perseguibile d'ufficio (ad esempio, la corruzione internazionale) di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni (art. 331 CPP). Le denunce devono essere presentate al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria. La violazione di questo dovere costituisce reato sanzionato con una multa che va da 30 a 516 EUR (art. 361 CP). La pena aumenta a un anno di reclusione per gli ufficiali o gli agenti di polizia giudiziaria. Tale pena è soggetta a un ulteriore aumento, se l'omessa denuncia riguarda un reato "contro la personalità dello Stato" (art. 363 CP), anche se probabilmente ciò si riferisce allo Stato italiano e quindi non si applica alla corruzione internazionale. Tali disposizioni sono applicate e, nel periodo 2014-2019, hanno dato luogo mediamente a oltre 13 condanne per omessa denuncia di reato ogni anno. L'omissione di denuncia può anche costituire un illecito disciplinare.

19. L'Italia ha ricordato ai pubblici ufficiali tale obbligo di denuncia (raccomandazione 6(a) di Fase 3). La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) offre corsi per pubblici ufficiali. L'Italia sottolinea che tali corsi "si basano sulla consapevolezza dei pubblici ufficiali del loro dovere fondamentale di individuare e denunciare le attività illegali e in particolare i fatti penalmente rilevanti (compresa la corruzione internazionale), ponendosi come obiettivo di rafforzarla". La SNA afferma che i corsi sull'integrità e sulla lotta alla corruzione ricordano ai partecipanti l'obbligo di denuncia. Alcuni corsi si concentrano sul *whistleblowing*, che si applica principalmente a un pubblico ufficiale italiano che segnala un illecito sul posto di lavoro.

20. Di recente sono stati compiuti progressi per sensibilizzare i pubblici ufficiali italiani sul tema della corruzione internazionale. L'Italia descrive a lungo la formazione della SNA sulla corruzione interna e sull'antiriciclaggio, che non affronta il tema della corruzione internazionale. La SNA cita un seminario sulla "[Prevenzione della corruzione in una prospettiva transnazionale](#)" che, secondo quanto riferito, affronta il tema della corruzione internazionale. Più recentemente, la SNA ha avviato corsi per tutti i pubblici ufficiali sulla lotta alla corruzione internazionale e sulla sua prevenzione. L'Italia dichiara inoltre che i funzionari dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ricevono una formazione sulla "corruzione internazionale". Tuttavia, l'ANAC è responsabile della trasparenza, dell'integrità e degli appalti nel settore pubblico. Il suo lavoro riguarda quindi la corruzione passiva internazionale, ossia la corruzione di funzionari italiani da parte di imprese straniere. L'ANAC non ha un ruolo nella lotta alla corruzione attiva internazionale, ossia nella corruzione di funzionari stranieri da parte di imprese italiane. La sensibilizzazione del personale

diplomatico e dei funzionari dell'amministrazione fiscale è descritta nelle sezioni A.5 a pag. 15 e A.10.c a pag. 28.

21. Presso il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI) è stato istituito un Tavolo inter-istituzionale di Coordinamento Anticorruzione. L'iniziativa riunisce gli organi governativi e le autorità giudiziarie e di polizia coinvolti nella lotta alla corruzione⁹, nonché le organizzazioni della società civile e il settore privato. Essa mira a "tradurre le proposte innovative emerse nelle sedi multilaterali e nei contesti nazionali in misure normative e organizzative volte a rafforzare l'efficacia della risposta giudiziaria alla corruzione". Il Tavolo inter-istituzionale si adopera anche "per assicurare un coordinamento adeguato della partecipazione dell'Italia alle strategie anticorruzione delle organizzazioni internazionali negli esercizi di valutazione dei Paesi". Il ruolo del Tavolo inter-istituzionale è principalmente di coordinamento. Tuttavia, contribuisce anche alla sensibilizzazione e alla promozione degli scambi.

A.5. Individuazione e segnalazione di casi di corruzione internazionale mediante missioni diplomatiche all'estero

22. Il MAECI, che sovrintende alle ambasciate, ai consolati e agli uffici di rappresentanza italiani, costituisce la fonte di una sola indagine per corruzione internazionale da quando l'Italia ha aderito alla Convenzione nel 1999. Il caso, segnalato nel 2014 dall'ambasciatore italiano di un'ambasciata situata in un Paese straniero, riguardava un ministro italiano che avrebbe corrotto pubblici ufficiali stranieri mentre supervisionava progetti finanziati dall'Italia all'estero. L'azione penale è in corso.

23. Il MAECI ha compiuto alcuni sforzi per sensibilizzare i propri funzionari sul tema della corruzione internazionale. Una conferenza interna nel 2016 ha incluso un evento sulla "lotta alla corruzione, la crescita economica e le attività delle imprese italiane all'estero". Le conferenze successive del 2017-2020 sembrano più rilevanti per la corruzione interna e l'integrità dei funzionari del MAECI. La formazione fornita ai funzionari del MAECI nel 2011-2014 riguardava la corruzione internazionale, ma da allora è stata interrotta. Attualmente, il MAECI, in collaborazione con la SNA, si occupa della formazione dei funzionari prima del distacco all'estero, che comprende un corso sulla governance internazionale e sulla corruzione. La sensibilizzazione del settore privato è descritta nella sezione C.5.a a pag. 92.

24. Il quadro normativo per i funzionari del MAECI relativo alla segnalazione di casi di corruzione internazionale non è cambiato rispetto alla Fase 3. Tutti i funzionari del MAECI sono soggetti all'obbligo di denuncia che si applica a tutti i pubblici ufficiali (cfr. punto 18). Inoltre, il decreto legislativo 71/2011 impone al personale delle ambasciate e dei consolati di denunciare le ipotesi di reato direttamente alle autorità giudiziarie e di polizia. Il rapporto di Fase 3 (punto 155) ha descritto la circolare 4/2011 e due cablogrammi dello stesso anno che ricordavano alle missioni all'estero di denunciare casi di corruzione internazionale. Da allora non sono state adottate misure. Nella presente valutazione, un funzionario ha dichiarato che un diplomatico italiano segnalerebbe ipotesi di reato mediante i canali diplomatici alla Procura della Repubblica di Roma in base alla circolare.

Commento

Gli esaminatori raccomandano all'Italia di adottare ulteriori misure per sensibilizzare i pubblici ufficiali, compresi quelli che lavorano all'estero, sulla corruzione internazionale e sul loro dovere di denunciare tale reato alle autorità giudiziarie e di polizia.

⁹ Tra cui i ministeri della Giustizia, dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo economico; l'ANAC; il Dipartimento della funzione pubblica; la Banca d'Italia/l'UIF; l'Agenzia delle dogane e dei monopoli; la Guardia di Finanza; Unioncamere; AGCM; ISTAT; AGID; CONI; CONSIP; l'Ufficio del procuratore generale presso la Corte dei conti e la Direzione nazionale antimafia.

A.6. Whistleblowing e tutela dei whistleblower

25. In base alla sezione XXII della Raccomandazione contro la corruzione, i Paesi dovrebbero stabilire "quadri giuridici e istituzionali solidi ed efficaci per proteggere e/o fornire mezzi di ricorso contro qualsiasi azione di ritorsione a coloro che operano nel settore privato o pubblico che segnalano, sulla base di ragionevoli motivi, presunti atti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali e reati connessi in un contesto lavorativo". La sezione XXIII, lettera C, punto v, della Raccomandazione chiede ai Paesi di incoraggiare "le imprese ad attuare quadri per la tutela delle persone che segnalano possibili violazioni della legge, nonché canali di segnalazione, anche nell'ambito di un programma interno di controlli, etica e di conformità o a porre in essere misure per prevenire e individuare la corruzione di pubblici ufficiali stranieri, nonché ad adottare misure appropriate sulla base di tali segnalazioni".

26. Il rapporto di Fase 3 (punto 158 e raccomandazione 7(a)) ha chiesto all'Italia di attuare la tutela dei *whistleblower* nel settore pubblico e privato. In risposta, l'Italia ha emanato le leggi 190/2012 e 179/2017. L'ulteriore legislazione per il recepimento della [direttiva \(UE\) 2019/1937 in materia di whistleblowing](#) era attesa per dicembre 2021, ma non è ancora stata promulgata. Come spiegato di seguito, l'attuale regime ha rafforzato la tutela dei *whistleblower* nel settore pubblico e privato. Tuttavia, rimangono dubbi sull'estensione della protezione, sui tipi di ritorsioni vietate e sull'adeguatezza dei mezzi di ricorso.

27. L'Italia dichiara che, dalla Fase 3 in poi, è stata avviata un'indagine di corruzione internazionale a seguito della segnalazione di un *whistleblower* che era un dipendente dell'impresa sotto inchiesta. La segnalazione ha fatto sì che la Guardia di Finanza conducesse una verifica fiscale sull'impresa. Ogni individuo ha il diritto di denunciare casi di corruzione internazionale al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria (art. 333 CPP.; raccomandazione 6(b) di Fase 3).

A.6.a. Tutela dei whistleblower nel settore pubblico

28. La tutela dei *whistleblower* nel settore pubblico è contenuta nell'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001. Tale disposizione si applica ai dipendenti pubblici che segnalano condotte illecite di cui sono venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Questi includono i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e delle imprese controllate dallo Stato. Sono compresi anche i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della pubblica amministrazione. La tutela si applica alle segnalazioni effettuate mediante una serie di canali, tra cui le autorità giudiziarie e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Il datore di lavoro ha l'onere di dimostrare che una misura avente effetti negativi nei confronti del *whistleblower* non è una misura ritorsiva. I *whistleblower* che effettuano segnalazioni nell'ambito delle "modalità e dei canali previsti ai fini dell'eliminazione dell'illecito" sono tutelati dalla responsabilità per violazione del segreto di Stato, professionale, scientifico e commerciale, nonché per slealtà nei confronti del datore di lavoro (legge 179/2017, art. 3). La tutela è negata o ritirata se un tribunale ritiene che la segnalazione costituisca calunnia, diffamazione o qualsiasi altro reato, o che l'informatore sia civilmente responsabile per aver agito con dolo o grave negligenza.

29. Le categorie di *whistleblower* che godono della tutela sono tuttavia limitate. Non tutte le persone che lavorano per una pubblica amministrazione hanno diritto alla tutela. Ai sensi della legge 179/2017, le persone con rapporti di lavoro temporanei, come stagisti e tirocinanti, non sono lavoratori tutelati. Le linee guida dell'ANAC in materia di *whistleblowing* del 2021 spiegano che tali persone non sono contemplate, perché non sono "dipendenti del settore pubblico"¹⁰. Inoltre, i *whistleblower* anonimi non hanno diritto alla

¹⁰ ANAC, [Delibera 469/2021](#) (Linee guida in materia di *whistleblowing*), parte I, sezione 1.

tutela, anche se tali segnalazioni possono essere prese in considerazione dalle pubbliche amministrazioni e dalle forze di polizia¹¹.

30. Un'ulteriore limitazione è rappresentata dalla finalità della segnalazione. Una segnalazione deve essere effettuata "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione". Sussistono quindi dubbi se, ad esempio, la tutela si applichi a una persona che segnali un vero e proprio atto di corruzione solo per dispetto o per disistima nei confronti del datore di lavoro. Le linee guida dell'ANAC riconoscono "notevoli difficoltà" nel determinare se una segnalazione è effettuata nell'interesse del *whistleblower* o dell'integrità della pubblica amministrazione¹². Tuttavia, prevedono che, una volta accertato l'interesse pubblico, "gli ulteriori motivi, anche personali, che hanno indotto il *whistleblower* a effettuare la segnalazione sono da considerarsi irrilevanti". Tuttavia, tale approccio non si riflette nella legislazione. L'Italia fa anche riferimento a decisioni di tribunali amministrativi per affermare che il movente di un *whistleblower* è irrilevante se la segnalazione tutela l'integrità dell'amministrazione.

31. Anche i tipi di misure ritorsive vietate possono essere limitati. Il *whistleblower* 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". L'ANAC dichiara di aver applicato tale disposizione non solo agli atti e ai provvedimenti, ma anche ai comportamenti e alle omissioni¹³. Tuttavia, la disposizione si applicherebbe solo a misure e comportamenti "organizzativi"; le azioni di un singolo individuo per costringere, intimidire o molestare un *whistleblower* potrebbero non rientrarvi. L'Italia afferma che un *whistleblower* in questi casi può ricorrere a un contenzioso civile per ottenere un risarcimento. Aggiunge che la legislazione in materia di lavoro garantisce "una procedura molto tempestiva". In ogni caso, la necessità di ricorrere ai tribunali piuttosto che all'ANAC evidenzia il carattere incompleto dell'attuale legislazione in materia di *whistleblowing*.

32. Anche i mezzi di ricorso contro le misure ritorsive sono limitati. L'unico mezzo di ricorso è l'annullamento dell'atto discriminatorio o della misura ritorsiva e, in caso di licenziamento, la reintegrazione del *whistleblower* nel suo posto di lavoro (art. 54-bis, commi 7 e 8). Un dipendente licenziato rischia così di essere reintegrato in un ambiente di lavoro diventato tossico. La pubblica amministrazione può, sebbene non sia obbligata, trasferire il *whistleblower* e collocarlo in una posizione equivalente. Il mezzo di ricorso dell'annullamento è inefficace anche contro atti di ritorsione come le molestie. Il *whistleblower* non è risarcito per il mancato guadagno durante la causa per ottenere l'annullamento dell'atto discriminatorio. L'Italia afferma che i mezzi di ricorso contro le molestie e il risarcimento economico sono disponibili nei procedimenti civili previsti dal diritto del lavoro e che i tribunali del lavoro possono emettere ordinanze cautelari che pongono fine alle misure se si ritengono non prive di profili di fondatezza. Tuttavia, ciò vanifica ancora una volta l'obiettivo di una legislazione comprensiva in materia di *whistleblowing*.

33. L'ANAC può imporre sanzioni amministrative pecuniarie in caso di misure ritorsive, ma anche queste possono risultare insufficienti. Al responsabile di tale misura può essere applicata una sanzione da 5 000 a 30 000 EUR. Anche al "responsabile" dell'ente può essere applicata una sanzione da 10 000 a 50 000 EUR per procedure di segnalazione non conformi o per la mancata verifica e analisi delle stesse (art. 54-bis, comma 6). Le sanzioni massime potrebbero non essere sufficienti a scoraggiare i dirigenti o i funzionari di più alto livello. Non sono previste sanzioni contro l'ente stesso, il quale in alcuni casi può essere un'impresa controllata dallo Stato. Anche le sanzioni imposte nella pratica sono troppo basse. Nella presente valutazione l'ANAC fa riferimento a quattro delle sue decisioni¹⁴. In un caso, il *whistleblower* era un ufficiale militare che, come misura ritorsiva, ha subito tre giorni di confino. Un altro è stato sospeso due volte senza stipendio per un totale di 22 giorni, e un terzo per 10 giorni. Nonostante tali

¹¹ ANAC, Linee guida in materia di *whistleblowing*, parte I, sezione 2.4.

¹² ANAC, Linee guida in materia di *whistleblowing*, parte I, sezione 2.2.

¹³ ANAC, Linee guida in materia di *whistleblowing*, parte I, sezione 3.2.

¹⁴ Decisioni ANAC [782/2019](#), [761/2020](#), [1118/2020](#) e [1119/2020](#).

gravi atti di ritorsione, l'ANAC ha comminato in tutti i casi la sanzione minima di 5 000 EUR. Le vittime non hanno ricevuto un risarcimento, che, come già detto, richiede l'avvio di un procedimento civile separato.

Commento

Gli esaminatori si congratulano con l'Italia per aver emanato nel 2012 e nel 2017 le disposizioni a tutela dei whistleblower nel settore pubblico. Tuttavia, tali disposizioni sollevano questioni relative al loro ambito di applicazione, ai tipi di misure ritorsive contemplate, ai mezzi di ricorso e alle sanzioni disponibili. L'Italia afferma che la legislazione civile affronta alcune di queste carenze, tuttavia ciò non fa che sottolineare il fatto che la legislazione in materia di whistleblowing non è ancora sufficientemente adeguata e globale. L'atteso recepimento della direttiva UE in materia di whistleblowing, qualora dovesse contemplare le segnalazioni dei casi di corruzione internazionale, sarebbe un'opportunità per correggere tali carenze. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di migliorare il proprio quadro normativo per tutelare e/o fornire mezzi di ricorso contro qualsiasi azione di ritorsione ai whistleblower nel settore pubblico, in linea con la sezione XXII della Raccomandazione contro la corruzione.

A.6.b. Tutela dei whistleblower nel settore privato

34. La tutela dei *whistleblower* non è obbligatoria per le imprese del settore privato. La legge italiana sulla responsabilità delle persone giuridiche (D.Lgs. 231/2001) stabilisce le componenti obbligatorie di un modello organizzativo accettabile, che è essenzialmente un programma di conformità. Dal 2017 in poi, tali elementi obbligatori includono un canale che garantisce la riservatezza dei dirigenti e dei dipendenti dell'impresa per la segnalazione di condotte illecite, il divieto di atti di ritorsione e discriminatori nei confronti dei *whistleblower* e sanzioni nei confronti di chi viola queste norme, così come nei confronti di *whistleblower* che effettuano con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate. Si applicano anche le disposizioni sulla segretezza descritte nel punto 28. Tuttavia, un'impresa non è obbligata per legge a dotarsi di un modello organizzativo. L'assenza di un modello significa semplicemente che, se perseguita, l'impresa non può beneficiare dell'impianto difensivo del "modello organizzativo" (cfr. sezione C.2 a pag. 84). Le associazioni di categoria confermano che la tutela non si applica alle segnalazioni effettuate al di fuori dei canali dell'impresa.

35. Il motivo e il contenuto della segnalazione limitano la tutela disponibile. Come nel settore pubblico (cfr. punto 30), l'articolo 6, comma 2-bis, del D.Lgs. 231/2001 richiede modelli organizzativi che agevolino la segnalazione di condotte illecite "a tutela dell'integrità dell'ente". Rimane quindi il dubbio se la tutela si applichi a una persona che segnali un vero e proprio atto di corruzione solo per interesse personale o per dispetto. In risposta, l'Italia ribadisce la sua argomentazione relativa al *whistleblowing* nel settore pubblico, secondo cui l'ANAC e la giurisprudenza interpretano la disposizione in modo più ampio. La giurisprudenza, tuttavia, non riguarda direttamente i *whistleblower* nel settore privato. L'Italia sostiene un'eventuale applicazione della giurisprudenza al settore privato, ma ciò non è ancora avvenuto. Inoltre, le tutele si applicano solo a "segnalazioni circostanziate di condotte illecite [...] fondate su elementi di fatto precisi e concordanti", il che stabilisce una soglia piuttosto alta, sia affinché la tutela si applichi a un *whistleblower*, sia affinché un'impresa risponda a una segnalazione. La comunità imprenditoriale italiana ha fatto pressione per ottenere tale requisito¹⁵; non esiste una disposizione corrispondente nelle norme del settore pubblico.

¹⁵ Cfr. Confindustria (gennaio 2018), [La disciplina in materia di whistleblowing](#), Nota illustrativa, pag. 3.

36. L'art. 6 del D.Lgs. 231/2001 vieta "atti di ritorsione o discriminatori" nei confronti di un *whistleblower*. I *whistleblower* nel settore privato dispongono di due possibili mezzi di ricorso:

- (a) le misure "discriminatorie" (ma presumibilmente non "ritorsive") possono essere segnalate all'Ispettorato nazionale del lavoro per i provvedimenti di propria competenza (art. 6, comma 2-ter). L'Ispettorato può ordinare al datore di lavoro di porre fine alla misura discriminatoria. La disposizione non definisce il termine "discriminatorio". L'Italia non fornisce statistiche sulle segnalazioni effettuate all'Ispettorato;
- (b) le "misure ritorsive e discriminatorie", tra cui il licenziamento e il mutamento di mansioni, sono nulli. È onere del datore di lavoro dimostrare che una misura è fondata su ragioni estranee alla segnalazione stessa (art. 6, comma 2-quarter).

37. Tali disposizioni sono troppo restrittive per diversi motivi. In primo luogo, i mezzi di ricorso sono disponibili solo per le "misure" ritorsive o discriminatorie. Anche in questo caso potrebbero essere escluse condotte quali molestie, intimidazioni, rifiuto di promozioni o di privilegi. L'Italia non è d'accordo, ma non fornisce disposizioni o giurisprudenza a sostegno. In secondo luogo, il ricorso all'Ispettorato nazionale del lavoro si applica solo alle "segnalazioni di cui all'art. 6, comma 2-bis", ossia ai *whistleblower* che effettuano una segnalazione mediante il modello organizzativo di un'impresa. Tuttavia, come già detto, le imprese non sono obbligate a disporre di tali modelli. In terzo luogo, per le misure "ritorsive", la "nullità" ai sensi dell'art. 6, comma 2-quater, è l'unico rimedio. Tale soluzione presenta carenze simili a quelle del mezzo di ricorso dell'"annullamento" di un atto discriminatorio o di ritorsione nel settore pubblico (cfr. il punto 32). Infine, l'art. 6, comma 2-bis, lettera d), stabilisce che un modello organizzativo deve prevedere sanzioni nei confronti di chi adotta misure ritorsive, ma non specifica le sanzioni. Per le imprese sprovviste di modello, le sanzioni come le ammende comminate dall'ANAC non sono disponibili. Anche l'impresa non può essere sanzionata.

38. Un'ultima preoccupazione è relativa al fatto che i *whistleblower* debbano necessariamente affidarsi ai tribunali. Solo un tribunale può far valere la nullità delle misure ritorsive. Come per il *whistleblowing* nel settore pubblico, l'Italia afferma che molte altre carenze sono affrontate anche nel diritto civile e del lavoro. Tuttavia, il ricorso ai tribunali potrebbe essere inattuabile. L'Italia afferma in risposta che i tribunali del lavoro possono imporre misure provvisorie e garantire anche "una procedura molto tempestiva". In ogni caso, l'obbligo di adire le vie legali da parte di un *whistleblower* non fa che sottolineare l'assenza di mezzi di ricorso efficaci contro le misure ritorsive.

Commento

Gli esaminatori accolgono con favore l'adozione delle prime disposizioni italiane in materia di tutela dei whistleblower nel settore privato. Tuttavia, essi ritengono che tali norme contengano gravi limitazioni. La tutela è molto più debole per un whistleblower nel settore privato rispetto a uno nel settore pubblico. Chi lavora in un'impresa senza modello organizzativo non è adeguatamente tutelato. Lo stesso vale per chi effettua una segnalazione al di fuori dei canali dell'impresa o per i casi in cui la segnalazione non sia ritenuta sufficientemente dettagliata e circostanziata. Anche laddove si applichino le disposizioni, il whistleblower dispone di una tutela e di mezzi di ricorsi limitati contro le misure ritorsive. Anche in questo caso, l'atteso recepimento della direttiva UE in materia di whistleblowing, qualora dovesse contemplare le segnalazioni dei casi di corruzione internazionale, sarebbe un'opportunità per correggere tali carenze. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di adottare urgentemente un quadro normativo rafforzato, solido ed efficace per tutelare e/o fornire mezzi di ricorso contro qualsiasi azione di ritorsione a tutti i whistleblower nel settore privato, in linea con la sezione XXII della Raccomandazione contro la corruzione.

A.6.c. Sensibilizzazione e statistiche

39. L'Italia ha parzialmente attuato la raccomandazione 7(b) di Fase 3 relativa alla sensibilizzazione sui meccanismi di tutela dei *whistleblower*. Nel settore pubblico, l'ANAC ha formato il proprio personale e ha organizzato eventi nelle università e con il settore privato. Ha co-fondato la rete europea delle autorità competenti in materia di *whistleblowing*. La Scuola Nazionale dell'Amministrazione e l'ANAC hanno sviluppato corsi di formazione per i dipendenti pubblici e spesso formano una rete di funzionari responsabili dell'anticorruzione nella pubblica amministrazione creata dalla legge 190/2012. Nel settore privato, l'associazione di categoria Confindustria ha adottato nuove linee guida sui modelli organizzativi nel giugno 2021. Ha inoltre pubblicato una nota illustrativa sulle nuove norme in materia di *whistleblowing*. Le linee guida sottolineano l'importanza della comunicazione al personale e della formazione sul contenuto dei modelli organizzativi. L'Italia riferisce che Confindustria ha anche organizzato diversi seminari a livello nazionale e locale per diffondere le nuove linee guida alle imprese. Tuttavia, sembra che non siano stati compiuti sforzi per sensibilizzare i potenziali *whistleblower* (ad esempio, i dipendenti).

40. Dalle statistiche emerge un livello elevato di *whistleblowing* almeno nel settore pubblico, con un aumento costante negli ultimi anni. Nel 2019, l'ANAC ha ricevuto oltre 800 segnalazioni, il 21,2 % delle quali riguardanti accuse di corruzione, cattiva amministrazione e abuso di potere. L'ANAC ha presentato 143 segnalazioni alle autorità competenti nel 2019 e 116 nel 2020. Non sono disponibili dati sulle segnalazioni di illeciti effettuate alle singole pubbliche amministrazioni e non all'ANAC. Lo stesso vale per le statistiche sulle segnalazioni nel settore privato.

Commento

Gli esaminatori accolgono con favore le iniziative di sensibilizzazione e formazione intraprese dall'ANAC e il crescente numero di segnalazioni nel settore pubblico. Tuttavia, gli esaminatori sono preoccupati per l'apparente mancanza di sensibilizzazione dei whistleblower nel settore privato. Raccomandano pertanto all'Italia di sensibilizzare e assumere ulteriori iniziative di formazione su quanto segue: a) l'attuazione di misure adeguate per la tutela degli informatori nel settore privato e b) la tutela dei whistleblower nel settore privato e i mezzi di ricorso a loro disposizione.

A.7. Autodenuncia da parte delle imprese

41. L'Italia non dispone di una politica che incoraggi le imprese ad autodenunciare i propri casi di corruzione internazionale alle autorità. Non sorprende che tale fonte non abbia consentito l'individuazione di alcun caso di corruzione internazionale. Le misure descritte dall'Italia non riguardano l'autodenuncia. Le sanzioni per la responsabilità delle persone giuridiche sono ridotte se l'impresa elimina o attenua le conseguenze di un reato, previene la commissione di futuri illeciti e paga un risarcimento (D.Lgs. 231/2001, articoli 11, 12, 17). Tali disposizioni, tuttavia, non prevedono espressamente che l'autodenuncia attenui le sanzioni. Ciononostante, le autorità italiane affermano che l'autodenuncia è un fattore fondamentale che i giudici devono considerare nel determinare le sanzioni a carico delle imprese. Un'impresa non è inoltre responsabile per un reato di cui impedisce volontariamente il compimento (art. 26, comma 2). Tuttavia, l'autodenuncia si applica necessariamente solo ai reati compiuti. I grandi "enti di interesse pubblico" sono tenuti a pubblicare una dichiarazione annuale su temi quali la responsabilità sociale d'impresa, che può includere le politiche anticorruzione e i casi di corruzione (cfr. punto 53). Tuttavia, tale pubblicazione ha una finalità diversa dalla segnalazione di reati alle autorità giudiziarie e di polizia. È inoltre altamente improbabile che le imprese ricorrano a tale strumento per segnalare un caso di corruzione sconosciuto alle autorità giudiziarie e di polizia.

42. I partecipanti alla visita in loco, provenienti da diversi settori, sarebbero favorevoli alla creazione di un programma di autodenuncia. Secondo i pubblici ministeri, i rappresentanti delle imprese e le associazioni di categoria, un programma adeguato dovrebbe chiaramente specificare gli incentivi e le

conseguenze per le imprese che si autodenunciano. Un'associazione ha ritenuto che l'autodenuncia non sia compatibile con il sistema giuridico italiano, in cui non è possibile negoziare l'esito di un'azione penale con il pubblico ministero. Tuttavia, ciò sembra trascurare la disponibilità di risoluzioni non processuali tramite patteggiamento (cfr. sezione B.6.a a pag. 75).

Commento

L'autodenuncia è una fonte importante di individuazione di casi di corruzione internazionale. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di prendere in considerazione misure volte a incoraggiare le persone che hanno partecipato alla commissione di un reato di corruzione internazionale, o vi sono state associate, a fornire informazioni utili alle autorità competenti per indagare e perseguire la corruzione internazionale; garantire l'esistenza di meccanismi adeguati per l'applicazione di tali misure nelle indagini e nei procedimenti giudiziari relativi alla corruzione internazionale, come previsto dalla sezione X, punto iii, della Raccomandazione contro la corruzione.

Gli esaminatori fanno inoltre notare che le attuali sanzioni nei confronti delle persone giuridiche per corruzione internazionale sono troppo basse (cfr. sezione C.3.a a pag. 85). L'Italia dovrebbe quindi garantire che un quadro giuridico per l'autodenuncia consenta comunque di comminare sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasive nei confronti delle persone giuridiche per corruzione internazionale.

A.8. Individuazione di casi di corruzione internazionale attraverso misure di antiriciclaggio

43. La valutazione di Fase 4 riguarda le misure antiriciclaggio (AML) rilevanti per la corruzione internazionale, in particolare la prevenzione e l'individuazione di casi di corruzione internazionale e il riciclaggio dei proventi di tale reato. Il reato di riciclaggio è trattato nella sezione B.5.a a pag. 71.

A.8.a. Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro

44. L'Italia non ha valutato appieno il rischio di riciclaggio di denaro legato alla corruzione internazionale. La sua più recente analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro ([National Risk Assessment](#), NRA) del 2018 ha rilevato un rischio intrinsecamente elevato di riciclaggio, con la corruzione tra i reati presupposto predominanti¹⁶. Tuttavia, il NRA non ha affrontato esplicitamente il tema della corruzione internazionale. La Banca d'Italia e l'Unità d'Informazione Finanziaria (UIF) hanno spiegato durante la visita in loco che l'NRA distingue tra reati nazionali e internazionali, concentrandosi principalmente sui primi. Le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) non contengono dati su reati specifici, inclusa la corruzione internazionale. La Guardia di Finanza aggiunge che "i criminali internazionali" non utilizzano spesso il sistema finanziario italiano per riciclare denaro proveniente dall'estero.

45. In effetti, i pubblici ufficiali non italiani che riciclano i loro proventi illeciti in Italia potrebbero essere relativamente poco frequenti. Più probabile, invece, è il rischio che imprese e individui italiani corrompano funzionari non italiani e, da tale attività, ne derivi riciclaggio di denaro. A partire dalla Fase 3, l'Italia ha avuto almeno 90 indagini penali e 72 procedimenti a carico di soggetti italiani per corruzione internazionale (cfr. punto 11). Ciò suggerisce che la frequenza e il rischio di riciclaggio di denaro legato alla corruzione internazionale sono molto più elevati di quanto non risulti dall'NRA.

¹⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2018), [Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria](#).

Commento

Gli esaminatori temono che l'Italia non abbia valutato appieno il rischio di riciclaggio di denaro legato alla corruzione internazionale. Essi raccomandano pertanto all'Italia di considerare adeguatamente il riciclaggio di denaro legato alla corruzione internazionale nelle sue future analisi nazionali dei rischi di riciclaggio di denaro.

A.8.b. Segnalazione di operazione sospetta

46. Come nella Fase 3, un'ampia gamma di "soggetti obbligati", tra cui banche, altre istituzioni finanziarie, professionisti e operatori non finanziari, sono tenuti a effettuare segnalazioni di operazioni sospette (SOS). Le segnalazioni sono trasmesse all'UIF della Banca d'Italia ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 231/2007 (legge AML).

47. Le linee guida sulle segnalazioni di operazioni sospette non trattano specificamente la corruzione internazionale. L'UIF ha pubblicato numerose linee guida su indicatori, schemi e comunicazioni inerenti a profili di anomalia relativi a temi che vanno dall'abuso di finanziamenti pubblici all'evasione fiscale. In risposta alla pandemia di COVID-19, le recenti tipologie hanno riguardato la corruzione e la frode nella fornitura di attrezzature e forniture mediche. La Banca d'Italia ha fornito indicazioni alle istituzioni finanziarie ai sensi della sua normativa. Nessuno di questi documenti menziona specificamente la corruzione internazionale. Le autorità italiane affermano che tali documenti contengono indicatori di anomalia di attività finanziarie legate alla corruzione sia nazionale che internazionale, soprattutto laddove persone politicamente esposte si nascondono dietro a strutture societarie, intermediari e trust.

48. Il numero di SOS continua ad aumentare: dal 2014 al 2019, tali segnalazioni sono aumentate del 47 %. Anche il numero di SOS analizzate dall'UIF è aumentato del 40 %, raggiungendo un totale di 106 318 nel 2019. L'Italia afferma che gli strumenti informatici avanzati e personalizzati e le procedure aggiornate hanno aumentato l'efficacia dell'analisi finanziaria della UIF. A dicembre 2019, l'UIF contava circa 150 dipendenti, di cui 88 nel Servizio Operazioni Sospette responsabile dell'analisi delle SOS e 61 nel Servizio Analisi e Rapporti Istituzionali. L'UIF organizza corsi di formazione interna, compresi corsi sulla corruzione che fanno riferimento a potenziali attività di corruzione internazionale, e partecipa a conferenze, tuttavia il suo personale non ha ricevuto una formazione specifica sulla corruzione internazionale. I soggetti obbligati affermano di ricevere riscontri dall'UIF per migliorare il processo di analisi delle SOS. L'UIF dichiara inoltre il proprio impegno volto a perfezionare la qualità delle SOS mediante la consultazione delle forze di polizia. A partire dalla Fase 3, l'Unità ha fornito informazioni di supporto in cinque azioni repressive per corruzione internazionale (cfr. la sezione B.3.b a pag. 59). L'Italia aggiunge che il Consiglio Nazionale del Notariato introdurrà una piattaforma per la condivisione delle informazioni tra i notai, che potrebbe rafforzare ulteriormente il sistema AML italiano¹⁷. I notai rappresentano oltre il 90 % del totale delle SOS trasmesse da professionisti e operatori non finanziari.

49. Nella Fase 3, l'UIF non aveva individuato alcun caso di corruzione internazionale mediante le SOS (punto 112). La raccomandazione 8 di Fase 3 ha invitato l'Italia a compilare statistiche sulle SOS che permettano di avviare indagini e azioni penali o di comminare condanne per corruzione o che fungano da supporto in tutti questi casi. Nella Fase 4 le statistiche disponibili non sono complete. L'UIF ha contribuito all'individuazione di casi di corruzione internazionale in diverse occasioni, ad esempio le SOS hanno portato a verifiche fiscali attraverso le quali sono stati individuati casi di corruzione internazionale. Inoltre, una banca straniera ha trasmesso una delle SOS in questi casi alla propria unità di informazione finanziaria nazionale, che l'ha inoltrata all'UIF italiana.

¹⁷ L'Italia attuerà un *datawarehouse* notarile a fini AML contenente i registri di tutti i notai italiani. Il *datawarehouse* dispone di un algoritmo specifico per individuare i fenomeni potenzialmente legati alla corruzione internazionale. L'algoritmo, che sarà condiviso con le autorità competenti, potrebbe migliorare ulteriormente l'individuazione della corruzione internazionale nascosta nelle transazioni immobiliari o legata all'utilizzo improprio di veicoli societari.

Commento

Gli esaminatori riconoscono il ruolo dell'UIF nel contribuire all'individuazione di casi di corruzione internazionale e la buona prassi di condividere le informazioni tra l'UIF e le sue controparti straniere, nonché con le autorità italiane. Tuttavia, raccomandano all'Italia di fornire ai soggetti obbligati indicazioni e tipologie che affrontino esplicitamente il tema della corruzione internazionale, nonché una formazione al personale dell'UIF che riguardi specificamente tale reato. Ribadiscono inoltre la raccomandazione 8(c) già presentata in Fase 3 e raccomandano all'Italia di compilare statistiche complete sulle SOS che permettano di avviare indagini e azioni penali o di comminare condanne per corruzione o che fungano da supporto in tutti questi casi. Tali statistiche potrebbero essere utilizzate nelle future analisi nazionali dei rischi e contribuire a sviluppare tipologie specifiche di corruzione internazionale, nonché a fornire riscontri ai soggetti obbligati.

A.8.c. Persone politicamente esposte

50. La prevenzione del riciclaggio di denaro da parte di persone politicamente esposte straniere è rilevante ai fini dell'attuazione della Convenzione. L'art. 7 riguarda il riciclaggio dei proventi della corruzione internazionale "senza tener conto del luogo in cui è avvenuto il reato di corruzione". La Convenzione si applica quindi ai casi di funzionari non italiani che ricevono pagamenti corruttivi da imprese straniere e poi li riciclano in Italia.

51. L'Italia affronta tale rischio richiedendo alle istituzioni finanziarie di adottare misure di *due diligence* rafforzate nei loro rapporti con le persone politicamente esposte (legge AML, art. 24). Tra questi, l'individuazione delle persone politicamente esposte e dell'origine del loro patrimonio, l'ottenimento dell'autorizzazione da parte dell'alta dirigenza ad avviare un rapporto con il cliente e il rafforzamento del controllo continuo del rapporto.

A.9. Individuazione di casi di corruzione internazionale mediante i controlli contabili e la verifica dei conti

52. Casi di corruzione internazionale non sono stati individuati dai professionisti contabili e di revisione dei conti, nonostante alcuni sviluppi del quadro normativo applicabile dalla Fase 3.

A.9.a. Criteri in materia di principi contabili

53. I requisiti contabili sono stabiliti dal codice civile, dalle leggi fiscali e dalla legislazione che attua le direttive dell'UE. Gli *International Financial Reporting Standards* (principi contabili internazionali) si applicano, sia per i bilanci annuali sia per quelli consolidati, alle società i cui titoli sono ammessi alla negoziazione in mercati regolamentati, nonché ad alcune banche, intermediari finanziari e imprese di assicurazione¹⁸. Dal 2016, i grandi "enti di interesse pubblico" devono pubblicare dichiarazioni di carattere non finanziario sull'impatto e sui rischi sociali e ambientali delle loro attività, che includono le questioni anticorruzione¹⁹.

¹⁸ [Regolamento \(CE\) n. 1606/2002](#); D.Lgs. 38/2005, artt. 2-4.

¹⁹ [Direttiva 2013/34/UE](#) modificata dalla [direttiva 2014/95/UE](#); D.Lgs. 139/2015 e D.Lgs. 254/2016. L'Italia afferma che tale requisito si applicherà a una gamma più ampia di imprese nell'ambito di una nuova direttiva UE relativa alla comunicazione societaria sulla sostenibilità.

A.9.b. Enti soggetti a revisione contabile esterna e principi di revisione contabile

54. La sezione XXIII, lettera B, punto i, della Raccomandazione contro la corruzione invita i Paesi a valutare l'adeguatezza delle norme concernenti l'obbligo per le imprese di sottoporsi a una verifica contabile esterna. Nella Fase 3 (punto 117-121), sono state escluse le revisioni contabili esterne per alcune società non quotate che non sono tenute a redigere i conti consolidati. Il Gruppo di lavoro ha deciso di monitorare la questione (tematica da monitorare 13(h)).

55. L'Italia spiega che le categorie di imprese soggette a revisione contabile esterna non sono cambiate dalla Fase 3, nonostante una modifica del 2016. Gli obblighi di revisione legale dei conti sono stabiliti principalmente dal codice civile e dal D.Lgs. 39/2010. Gli enti sottoposti a revisione contabile sono: a) le società per azioni (SpA) tenute a redigere i conti consolidati; b) gli enti di "interesse pubblico" che comprendono le società che emettono titoli ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o dell'UE, le banche e alcune imprese di assicurazione; c) gli enti sottoposti a "regime intermedio", che comprendono le società non quotate emittenti strumenti finanziari al pubblico, le società di intermediazione mobiliare e di investimento, gli intermediari finanziari e gli istituti di moneta elettronica; d) gli enti che controllano enti di "interesse pubblico" o enti sottoposti a "regime intermedio", che sono controllati da questi ultimi o affiliati ad essi; ed e) tutte le società per azioni a controllo pubblico. L'Italia dichiara che nel 2019 sono state sottoposte a revisione contabile circa 60 000 imprese.

56. La revisione legale dei conti è effettuata da singoli revisori o da società di revisione contabile iscritte al Registro dei revisori legali²⁰. Il D.Lgs. 39/2010 definisce i doveri dei revisori legali, che comprendono obblighi generali di indipendenza e obiettività (art. 10). Ai revisori di enti di "interesse pubblico" e di enti sottoposti a "regime intermedio" sono imposti obblighi e controlli più severi (artt. 17 e 19-ter). I revisori iscritti nel Registro devono ricevere una formazione continua e sono tenuti al rispetto di specifiche norme di deontologia e professionalità (artt. 5 e 9).

57. Nel dicembre 2014, sono stati introdotti i principi "ISA Italia" per attuare i principi di revisione internazionali (ISA) per i periodi contabili a partire da gennaio 2015. Gli ISA 240 e 250 richiedono ai revisori di individuare le inesattezze rilevanti nel bilancio di un'impresa dovute a frodi o alla non conformità alle leggi e ai regolamenti.

58. L'Italia non ha sensibilizzato a sufficienza i commercialisti e i revisori sul tema della corruzione internazionale. La raccomandazione 9(b)(i) di Fase 3 ha chiesto all'Italia di "intraprend[ere] azioni volte ad aumentare il livello di consapevolezza dei revisori dei conti, comprendenti corsi di formazione in materia di [...] individuazione di indizi di presunti atti di corruzione internazionale". Tuttavia, gli sforzi intrapresi da allora non riguardano specificamente la corruzione internazionale. La formazione offerta ai revisori iscritti nel Registro²¹ "comprende la legge anticorruzione" in senso generale. Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ha svolto attività solo sui modelli di prevenzione dei reati societari, sul riciclaggio di denaro e sul finanziamento del terrorismo. I commercialisti e i revisori descrivono la formazione sulle norme internazionali e sulla segnalazione di operazioni sospette. La formazione sugli indicatori di anomalia relativi alla corruzione internazionale non è stata menzionata. Un revisore afferma che la formazione sugli ISA e sull'individuazione delle frodi coprirebbe anche la corruzione, ma non fornisce indicazioni specifiche. La Banca d'Italia e l'Unità d'Informazione Finanziaria hanno pubblicato indicazioni per i commercialisti e i revisori. L'Italia afferma che gli indicatori descritti nelle indicazioni consentono di individuare i casi di corruzione internazionale e i relativi flussi finanziari. Tuttavia, le indicazioni riguardano la segnalazione di presunti casi di riciclaggio di denaro e non la corruzione

²⁰ Codice civile, art. 2409-bis, e D.Lgs. 39/2010, artt. 1 (f-bis) e 11.

²¹ L'Italia afferma che il ministero dell'Economia e delle Finanze è responsabile della formazione dei revisori iscritti nel Registro.

internazionale in sé. I revisori degli enti di "interesse pubblico" e degli enti sottoposti a "regime intermedio" ricevono dalla Consob una formazione continua in materia di antiriciclaggio, incluse le SOS.

Commento

Gli esaminatori accolgono con favore l'adozione da parte dell'Italia dei principi di revisione internazionali. Osservano, tuttavia, che i revisori esterni non hanno individuato alcun caso di corruzione internazionale. Dalla Fase 3 in poi, la formazione e la sensibilizzazione hanno riguardato la corruzione in generale, ma non nello specifico l'individuazione di casi di corruzione internazionale. Gli esaminatori ribadiscono pertanto la raccomandazione 9(b)(i) già presentata nella Fase 3 e raccomandano all'Italia di formare i revisori esterni sull'individuazione di casi di corruzione internazionale.

A.9.c. Segnalazione di casi di corruzione internazionale alla dirigenza e alle autorità competenti

59. La sezione XXIII, lettera B, punti iii-v, della Raccomandazione contro la corruzione invita i Paesi a a) imporre al revisore esterno di segnalare presunti atti di corruzione internazionale alla dirigenza e, se del caso, agli organi di controllo o di governo societario; b) incoraggiare le imprese che ricevono tali segnalazioni a rispondervi in maniera attiva ed efficace e c) prendere in considerazione la possibilità di imporre al revisore esterno di segnalare i presunti atti di corruzione internazionale alle "autorità competenti indipendenti dalla società, come le autorità giudiziarie e di polizia o di regolamentazione". I Paesi che consentono tale segnalazione dovrebbero "garantire che i revisori che effettuano tali segnalazioni sulla base di elementi attendibili siano tutelati da eventuali azioni legali".

60. Diverse disposizioni richiedono la segnalazione a una società sottoposta a revisione. I revisori, compresi quelli di enti diversi dagli enti di "interesse pubblico" e dagli enti sottoposti a "regime intermedio", devono comunicare alla dirigenza e agli organi di governo le inesattezze rilevanti del bilancio dovute a frodi o a violazioni di leggi e regolamenti (ISA Italia 240 (40 e ss.) e 250 (22 e ss.)). I revisori legali degli enti di "interesse pubblico" e dagli enti sottoposti a "regime intermedio" hanno l'ulteriore obbligo di segnalare le sospette "irregolarità, frodi incluse, [...] [al]"ente sottoposto a revisione invitandolo a svolgere accertamenti sulla questione, nonché ad adottare le misure appropriate per porre rimedio alle suddette irregolarità ed evitare che le stesse si ripresentino in futuro"²². Come nella Fase 3 (punto 122), i presunti casi di "qualsiasi tipo di violazione della legge, compresa la corruzione internazionale" devono essere segnalati anche al collegio sindacale interno della società. Il collegio sindacale deve a sua volta "svolgere indagini e comunicarne i risultati agli amministratori" (codice civile, art. 2409-septies). Può anche convocare l'assemblea degli azionisti, qualora ravvisi "fatti censurabili di rilevante gravità" e vi sia urgente necessità di provvedere (codice civile, art. 2406, comma 2).

61. Diverse disposizioni disciplinano inoltre la segnalazione alle autorità competenti. Come nella Fase 3 (punto 123), i revisori delle società quotate in borsa e delle società che si occupano della distribuzione al pubblico di valori mobiliari dovrebbero informare la Consob, l'organismo di vigilanza del mercato mobiliare italiano, di fatti "ritenuti censurabili" (D.Lgs. 58/1998, art. 155). Ciò include "un fatto irregolare o illecito compiuto da persone o organi della società derivante da deviazioni dalla norma giuridica o dalla norma statutaria che abbia un effetto rilevante ai fini del bilancio"²³. Il collegio sindacale interno deve inoltre segnalare alla Consob le irregolarità riscontrate nell'ambito della propria attività di vigilanza (D.Lgs. 58/1998, art. 149, comma 3). Qualora un ente di "interesse pubblico" o un ente sottoposto a "regime intermedio" non dia seguito a sospette irregolarità, frodi incluse, il revisore legale lo segnala alle autorità competenti (regolamento (UE) n. 537/2014, art. 7). I revisori devono inoltre segnalare alle autorità

²² [Regolamento \(UE\) n. 537/2014](#), art. 7, par. 1; D.Lgs. 39/2010, art. 19-ter.

²³ CONSOB, Comunicazione [SOC/RM/93002422 del 31-3-1993](#) e [SOC/RM/93009748 del 19-11-1993](#).

competenti qualsiasi informazione che possa comportare "una violazione significativa delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che stabiliscono, laddove appropriato, le condizioni per l'autorizzazione o disciplinano in modo specifico l'esercizio delle attività di tale ente di interesse pubblico" (art. 12).

62. Solo i revisori di un ente di "interesse pubblico" o di un ente sottoposto a "regime intermedio" che effettuano segnalazioni alle autorità competenti sono espressamente tutelati da eventuali azioni legali. Tali segnalazioni in buona fede non costituiscono "una violazione di eventuali restrizioni contrattuali o giuridiche in materia di comunicazione delle informazioni"²⁴. Tuttavia, non esistono disposizioni simili per i revisori di altri enti. L'Italia afferma che i principi generali del diritto italiano tutelano i revisori che segnalano in buona fede alle autorità competenti i reati di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Non sono, tuttavia, indicate disposizioni normative o giurisprudenza a supporto. L'Italia afferma inoltre che un ente sottoposto a revisione può "revocare" un revisore solo per "giusta causa" (codice civile, art. 2400, e D.M. 261/2021, artt. 3-4). Tuttavia, tali disposizioni non tutelano il revisore da eventuali azioni legali.

63. L'Italia non ha aumentato il livello di consapevolezza sulle disposizioni in materia di segnalazione di casi di corruzione internazionale e di tutela dalle azioni legali, come richiesto dalla raccomandazione 9(b) di Fase 3, il che potrebbe aver contribuito alla mancanza di segnalazioni di tali casi nella pratica. Come menzionato al punto 58, la formazione per i commercialisti e i revisori riguarda la corruzione in generale, ma non affronta specificamente la corruzione internazionale. Anche la segnalazione di tale reato non è stata menzionata. L'Italia dichiara che la Consob ha ricevuto 77 segnalazioni di irregolarità nel periodo 2014-2017 da parte di collegi sindacali interni di società quotate in borsa, di cui 14 riguardavano presunti casi di corruzione, sebbene non internazionale. Anche i commercialisti e i revisori hanno presentato rispettivamente 327 e 30 segnalazioni di operazioni sospette nel periodo 2014-2019, tuttavia queste riguardano il riciclaggio di denaro e non la corruzione internazionale.

Commento

Gli esaminatori ribadiscono la raccomandazione 9(b)(ii)-(iii) già presentata nella Fase 3 e raccomandano all'Italia di a) garantire che tutti i revisori (e non solo quelli che effettuano la revisione di un ente di "interesse pubblico" o di un ente sottoposto a "regime intermedio") che segnalano alle autorità competenti casi di corruzione internazionale per motivi ragionevoli siano espressamente tutelati da eventuali azioni legali e b) sensibilizzare i commercialisti e i revisori sul loro dovere di segnalare i casi di corruzione internazionale e sulla tutela per coloro che effettuano la segnalazione.

A.10. Individuazione di casi di corruzione internazionale mediante le autorità fiscali

64. Nella Fase 3, il Gruppo di lavoro ha espresso apprezzamento all'Italia per aver istituito un quadro normativo in materia di verifica fiscale dei contribuenti e per aver intrapreso sforzi per migliorare lo scambio di informazioni con le autorità giudiziarie e di polizia. Secondo il Gruppo, l'impatto di queste misure sull'individuazione dei casi di corruzione internazionale dovrebbe essere monitorato quando la prassi in materia sarà sufficientemente sviluppata (tematica da monitorare 13(f)).

65. L'Italia ha aumentato in modo significativo il numero di verifiche fiscali dopo la Fase 3. L'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza italiane effettuano verifiche fiscali. Le verifiche fiscali sono effettuate in modo mirato sulla base di un'analisi di varie fonti di informazione, tra cui banche dati, attività di informazione e considerazioni sugli indicatori economici di evasione fiscale, frode ed economia sommersa.

²⁴ [Regolamento \(UE\) n. 537/2014](#), art. 7, par. 3 e art. 12, par. 3; D.Lgs. 39/2010, art. 19-ter.

Le grandi imprese con un fatturato superiore a 100 milioni di EUR sono sottoposte a verifica entro un anno dalla presentazione della dichiarazione dei redditi. Le verifiche sono effettuate sulla base di un'analisi di rischio specifica del settore e, se disponibile, del profilo di rischio della singola impresa, dei suoi azionisti, delle sue controllate e delle informazioni ottenute dalle precedenti dichiarazioni dei redditi. Nel periodo 2015-2019, l'Agenzia delle Entrate ha effettuato in media 300 000 verifiche all'anno, di cui 4 500 su imprese multinazionali. Nel periodo 2015-2019, l'Agenzia delle Entrate ha effettuato in media 100 000 verifiche all'anno, di cui 1 450 su imprese multinazionali. Si tratta di un aumento significativo rispetto alla Fase 3, durante la quale l'Agenzia delle Entrate ha effettuato verifiche solamente su poche migliaia di contribuenti all'anno. L'Agenzia delle Entrate conserva le statistiche sulle denunce penali presentate alle autorità giudiziarie e di polizia a seguito di verifiche fiscali. I dati relativi al periodo 2015-2019 indicano che le denunce da parte dell'Agenzia delle Entrate hanno portato ad accuse penali contro imprese multinazionali. Nessuna delle accuse, tuttavia, riguardava casi di corruzione internazionale.

A.10.a. Casi di corruzione internazionale individuati mediante verifiche fiscali

66. Dalla Fase 3 in poi, sono stati individuati tre casi di corruzione internazionale mediante verifiche fiscali. Nel caso *Electrical Systems* (Kazakhstan), l'UIF ha ricevuto e analizzato una SOS. Ha quindi informato la Guardia di Finanza che ha sottoposto a verifica un'impresa in Lombardia. Durante la verifica fiscale, la Guardia di Finanza ha individuato operazioni sospette per un totale di circa 20 milioni di EUR erogato a imprese in tre giurisdizioni estere. La Guardia di Finanza ha trasmesso un rapporto di verifica fiscale all'autorità giudiziaria requirente. L'indagine successiva ha accertato che i pagamenti sospetti erano tangenti pagate mediante società di intermediazione all'estero a beneficio di pubblici ufficiali in Kazakhstan.

67. Nel secondo caso *Logistics* (DRC & Niger), l'UIF ha nuovamente ricevuto e analizzato una segnalazione di operazione sospetta che è stata poi inoltrata all'Agenzia delle Entrate, la quale ha effettuato una verifica su un'impresa con sede a Genova e operante nel settore della logistica in vari Paesi africani²⁵. Le verifiche fiscali effettuate sulle dichiarazioni dei redditi 2009 e 2010 dell'impresa hanno evidenziato fatture sospette da parte di un fornitore della Costa d'Avorio. Nel 2014, l'Agenzia delle Entrate ha informato il pubblico ministero, che ha avviato un'indagine fiscale e successivamente ha scoperto un caso di corruzione internazionale mediante ulteriori misure investigative. Nel terzo caso, l'UIF ha ricevuto una SOS da una controparte straniera nel 2016. L'UIF ha deferito la questione all'ufficio di procura, che ha avviato un'indagine per reati fiscali. La cooperazione inter-agenzie ha consentito all'Agenzia delle Entrate di effettuare una verifica fiscale nel 2018. Dopo aver ricevuto il rapporto di verifica fiscale, il pubblico ministero ha esteso l'indagine alla corruzione di pubblici ufficiali venezuelani.

A.10.b. Segnalazione da parte delle autorità fiscali e cooperazione con le forze di polizia nazionali e straniere

68. Come dimostrano i casi individuati mediante le verifiche fiscali, l'efficace cooperazione tra le agenzie ha permesso di individuare i casi di corruzione internazionale in Italia e garantire il successo dell'azione penale contro di essi. Come tutti i pubblici ufficiali italiani, anche le autorità fiscali italiane hanno l'obbligo di denunciare alle autorità giudiziarie e di polizia qualsiasi condotta criminale di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Nel caso delle autorità fiscali, l'obbligo si estende ad altre condotte criminali, al di là delle potenziali violazioni della legislazione fiscale. Le autorità fiscali segnalano alle autorità giudiziarie i fatti sospetti che indicano un possibile reato, senza il requisito di soglie probatorie.

69. L'Italia afferma che la cooperazione tra le autorità fiscali e le forze di polizia ha portato, negli ultimi dieci anni, a un aumento delle indagini basate su verifiche fiscali. Le autorità fiscali italiane riferiscono di segnalare immediatamente i presunti casi di corruzione all'autorità giudiziaria. Tuttavia, il loro

²⁵ La SOS è stata inizialmente trasmessa alla Guardia di Finanza che ha deferito la questione all'Agenzia delle Entrate.

coinvolgimento nell'indagine non si limita alla denuncia. La Guardia di Finanza è responsabile dell'amministrazione fiscale e delle indagini sui reati finanziari e, pertanto, è dotata di mezzi adeguati per individuare e indagare sui reati di corruzione internazionale. Se la Guardia di Finanza individua presunti casi di corruzione mediante una verifica o un'indagine fiscale, lo denuncia alla Procura della Repubblica competente, che può quindi ordinarle di indagare. Il pubblico ministero può anche incaricare l'Agenzia delle Entrate di effettuare una verifica o di fornire informazioni, come è avvenuto in uno dei casi descritti nel punto 67. Oltre alle verifiche fiscali nei casi sopra citati, gli uffici di procura hanno ottenuto informazioni dalle autorità fiscali in altre due indagini per corruzione internazionale. Le autorità fiscali affermano che lo scambio di informazioni è relativamente informale e non è ostacolato dalla legislazione sul segreto fiscale.

70. Nella Fase 3 (punto 139), le autorità italiane hanno dichiarato che stavano avviando negoziati sull'inclusione nei loro trattati fiscali bilaterali della disposizione facoltativa del paragrafo 12.3 del Commento all'art. 26 del Modello di Convenzione fiscale dell'OCSE. Quest'opzione consente alle autorità fiscali dello Stato contraente di condividere informazioni fiscali con le forze di polizia e le autorità giudiziarie su alcune questioni altamente prioritarie, compresi la corruzione, il riciclaggio di denaro e il terrorismo, ad alcune condizioni. Dal 2015, l'Italia ha concluso o modificato trattati bilaterali in materia fiscale con 13 giurisdizioni²⁶. Ha inoltre firmato e ratificato la [Convenzione congiunta del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale](#), entrata in vigore in Italia il 1° maggio 2012 e contenente una disposizione analoga all'art. 22.4. Le autorità fiscali italiane affermano che si è registrato un aumento significativo dello scambio di informazioni con altri Paesi agevolato da questi trattati, compresi i casi in cui sono state formulate e ricevute richieste di utilizzo di informazioni fiscali a fini di indagini non fiscali.

A.10.c. Formazione e sensibilizzazione

71. I verificatori dell'Agenzia delle Entrate non ricevono una formazione specifica sulla corruzione internazionale. Tuttavia, essi seguono una formazione iniziale e permanente incentrata sull'individuazione degli indicatori di frode fiscale (indicatori di anomalia) riconosciuti dalle migliori prassi internazionali. Tra questi figurano le operazioni economiche effettuate in Paesi ad alto rischio di corruzione, le operazioni insolite nel contesto delle attività del contribuente, le operazioni con termini insoliti, vaghi o sospetti, o che comportano benefici insoliti o inspiegabili per l'attività del contribuente, i pagamenti eccessivi effettuati a un intermediario o a un consulente e spese non registrate nella contabilità. Sebbene la formazione si concentri sui reati fiscali, i verificatori ricevono anche una formazione specifica per l'individuazione delle operazioni sospette e dei flussi finanziari indicativi di altri reati, come il riciclaggio di denaro. I verificatori denunciano tali presunti casi alle autorità giudiziarie affinché sia effettuata un'indagine approfondita. Tuttavia, in occasione della presente valutazione, l'Agenzia delle Entrate non ha dimostrato una specifica consapevolezza riguardo al reato di corruzione internazionale, né ha recentemente diffuso ai suoi verificatori il [Manuale dell'OCSE sulla sensibilizzazione alla corruzione ad uso dei verificatori](#). Tuttavia, dopo aver esaminato una bozza di questo rapporto, l'Agenzia delle Entrate ha dichiarato che diffonderà il manuale ai verificatori fiscali nell'autunno del 2022.

72. La Guardia di Finanza svolge attività di formazione per il proprio personale in materia di anticorruzione, tra cui un corso sulle "Tecniche di verifica e di indagine fiscali finalizzate al contrasto dell'evasione fiscale, del contrabbando e della corruzione internazionali" presso la Scuola di Polizia Economico-Finanziaria. Non è chiaro, tuttavia, se questo corso sia impartito solo durante la formazione iniziale o se i verificatori fiscali ricevano una formazione regolare sull'individuazione dei casi di corruzione internazionale mediante le verifiche fiscali.

²⁶ Andorra, Bermuda, Cile, Guernsey, Gibilterra, Isole Cayman, Isole Cook, Isola di Man, Jersey, Liechtenstein, Monaco, Svizzera e Turkmenistan.

Commento

Gli esaminatori si congratulano con l'Italia per il rafforzamento delle verifiche fiscali e la cooperazione tra le autorità fiscali e le autorità giudiziarie e di polizia, che ha portato all'individuazione di tre casi di corruzione internazionale. Tuttavia, essi rilevano che il numero di casi di corruzione internazionale individuati continua a essere basso e che le autorità fiscali non hanno una consapevolezza e una formazione specifiche per individuare tali casi. Gli esaminatori raccomandano all'Italia di a) sensibilizzare le autorità fiscali sul reato di corruzione internazionale e b) formare ulteriormente i verificatori fiscali sull'individuazione di casi di corruzione internazionale.

A.11. Prevenzione e individuazione di casi di corruzione internazionale mediante i crediti all'esportazione

73. Le attività di credito all'esportazione dell'Italia sono svolte dalla SACE S.p.A. in qualità di agenzia di assicurazione dei crediti all'esportazione e dalla SIMEST S.p.A. in qualità di agenzia che permette di beneficiare di tassi di interessi agevolati. La SACE offre un'ampia gamma di strumenti di sostegno, tra cui l'assicurazione e la garanzia dei crediti. La SIMEST sostiene inoltre l'espansione delle imprese all'estero mediante finanziamenti per l'internazionalizzazione, crediti all'esportazione e partecipazione al capitale sociale. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze detiene il 100 % della SACE. La SIMEST è una società di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), un gruppo controllato dallo Stato.

A.11.a. Prevenzione e individuazione di casi di corruzione internazionale

74. Dalla Fase 3, è stata adottata la [Raccomandazione 2019 del Consiglio sulla corruzione e i crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico](#) (Raccomandazione sui crediti all'esportazione), in sostituzione della versione precedente del 2006. Le sezioni V-VIII della Raccomandazione descrivono le misure anticorruzione che le agenzie di credito all'esportazione (ACE) dovrebbero attuare nelle fasi di esame preliminare, valutazione e decisione delle domande e nell'ambito delle azioni da intraprendere dopo l'impegno finale.

75. La politica e le procedure interne della SACE sembrano essere in gran parte conformi alla Raccomandazione 2019. Nei moduli di domanda e in altri documenti, gli esportatori e i richiedenti dichiarano che essi stessi e le persone che agiscono per loro conto non hanno commesso e non commetteranno atti di corruzione. Indicano le indagini o i procedimenti in corso per corruzione, nonché le condanne o le sanzioni per corruzione nei cinque anni precedenti ed eventuali interdizioni da parte delle banche multilaterali di sviluppo. Durante l'elaborazione della domanda, la SACE effettua controlli sulla reputazione e valutazione dei rischi di corruzione. Qualora si riscontrino problemi, la SACE adotta un processo di *due diligence* più rigoroso. La SIMEST afferma che il suo modulo standard di domanda richiede alla controparte interessata di fornire, tra l'altro, informazioni su quanto segue: i) potenziali rapporti con parti terze, individui o paesi soggetti a sanzioni internazionali; ii) conformità con la legislazione applicabile in materia di corruzione, AML e responsabilità delle persone giuridiche (D.Lgs. 231/2001); e iii) qualsiasi misura giuridica correlata. Le politiche interne prevedono un processo di *due diligence* preliminare sugli stessi profili. La SIMEST effettua una valutazione dei rischi in materia di conformità per ciascuna operazione. La società dispone inoltre di politiche interne per la gestione dei rischi reputazionali legati a "sanzioni ed embarghi", "corruzione internazionale" e riciclaggio di denaro. La SIMEST fa inoltre riferimento al proprio modello organizzativo ai sensi del D.Lgs. 231/2001. Tuttavia, un modello di questo tipo è generalmente un programma di conformità per prevenire i reati commessi dai dipendenti dell'impresa e non dai clienti.

76. Nonostante l'esistenza di tali misure anticorruzione, la SACE e la SIMEST non hanno individuato alcun caso di corruzione internazionale. Sembra che almeno quattro accuse di corruzione internazionale siano emerse in progetti sostenuti dalla SACE (cfr. sezione A.11.ca pag. 31). La SACE è venuta a conoscenza di tali accuse solo dopo l'avvio delle indagini da parte delle autorità di polizia in Italia o all'estero.

77. La SACE e la SIMEST offrono formazione nell'ambito dei loro modelli organizzativi. Come già accennato, tuttavia, i modelli organizzativi previsti dal D.Lgs. 231/2001 riguardano principalmente i reati commessi dal personale dell'ente e non dai suoi clienti. La SACE ha riferito in modo generale che organizza una formazione annuale sulle "norme anticorruzione". La SIMEST non ha fornito ulteriori dettagli sulla formazione.

Commento

Gli esaminatori riconoscono che la politica e le procedure interne della SACE sono in gran parte conformi alla Raccomandazione sui crediti all'esportazione. Tuttavia, essi osservano che, nonostante esistano misure anticorruzione, le agenzie italiane di sostegno alle esportazioni non hanno individuato alcun caso di corruzione internazionale, sebbene siano state formulate accuse di corruzione internazionale in relazione a progetti sostenuti dalla SACE. Inoltre, non vi è una formazione sufficiente sull'individuazione di casi di corruzione internazionale. Gli esaminatori raccomandano pertanto alla SACE e alla SIMEST di sensibilizzare ulteriormente il proprio personale e i propri clienti sul tema della corruzione internazionale e di fornire al personale un'adeguata formazione su come individuare potenziali casi di corruzione internazionale avviando un adeguato processo di due diligence.

A.11.b. Segnalazione di casi di corruzione internazionale

78. Secondo la sezione IV, punto 6, della Raccomandazione sui crediti all'esportazione, i Paesi aderenti dovrebbero sviluppare e attuare politiche e procedure "per segnalare alle autorità di polizia prove o accuse credibili che dimostrino che un contratto di esportazione è stato assegnato o perfezionato in seguito a corruzione". L'obbligo di segnalazione è ribadito nelle sezioni VII, punto 1, e VIII, punto 1 della Raccomandazione.

79. Il rapporto di Fase 3 (punto 168) ha affermato che i dipendenti della SACE non sono pubblici ufficiali e quindi non sono soggetti all'obbligo di denuncia di cui al C.P.P. (cfr. sezione A.4 a pag. 14). La raccomandazione 12 ha quindi invitato la SACE a formalizzare le procedure per la segnalazione alle autorità giudiziarie e di polizia di prove credibili in materia di corruzione internazionale. La SACE spiega che, in base alla procedura *Know Your Customer*, i dipendenti segnalano i presunti casi di corruzione internazionale al servizio del contenzioso, che "valuterà se sia il caso di informare l'autorità giudiziaria, qualora vi siano prove credibili che nel contesto dell'operazione siano coinvolti reati di corruzione". La SACE afferma che il servizio del contenzioso denuncia alle autorità giudiziarie e di polizia, qualora riscontri accuse o prove credibili che dimostrino che una operazione che beneficia di sostegno sia stata assegnata o perfezionata in seguito a corruzione. Tuttavia, la disposizione stessa parla solo di "prove credibili" e non anche di accuse credibili, e consente di valutare "se sia il caso di informare" le forze di polizia, il che suggerisce una certa discrezionalità. Data l'assenza di un obbligo giuridico di denuncia, sarebbe importante che tale disposizione fosse più chiara e affermasse espressamente che tutte le "accuse o prove credibili" di corruzione internazionale dovrebbero essere prontamente segnalate alle autorità giudiziarie e di polizia, come richiesto dalla Raccomandazione sui crediti all'esportazione. La SIMEST spiega che, in base al proprio modello organizzativo, i reati di corruzione dovrebbero essere segnalati al proprio organismo di vigilanza. Come già detto, tuttavia, i modelli organizzativi sono solitamente concepiti per prevenire i reati commessi dal personale. Inizialmente la SIMEST non aveva descritto alcuna politica interna per la segnalazione dei presunti casi alle autorità giudiziarie e di polizia, ma in seguito ha dichiarato che procede a informare le autorità competenti in caso di sospette violazioni della legislazione in materia

di conformità, corruzione o riciclaggio di denaro relative a qualsiasi controparte. A partire da luglio 2022, la SIMEST ha presentato all'autorità competente circa 60 SOS.

Commento

Gli esaminatori raccomandano che la SACE e la SIMEST si assicurino che le loro politiche e procedure stabiliscano espressamente l'obbligo di segnalare tempestivamente alle autorità giudiziarie e di polizia tutte le accuse o le prove credibili di corruzione internazionale e sviluppino linee guida per il personale su tale tema.

A.11.c. Corruzione scoperta in un'operazione che beneficia di sostegno

80. Se si rende conto che in una operazione che beneficia di sostegno potrebbe essere coinvolto un reato di corruzione, un'agenzia di credito all'esportazione dovrebbe "avviare un ulteriore processo di *due diligence*". Se una parte è condannata per corruzione in relazione a un'operazione che beneficia di sostegno, l'agenzia dovrebbe "intraprendere azioni appropriate [...] quali un processo di *due diligence* più rigoroso, il rifiuto del pagamento, l'indennizzo o il rimborso delle somme erogate" (sezione VIII, punti 2 e 3, della Raccomandazione sui crediti all'esportazione).

81. La SACE ha riferito che, se ritiene che in un'operazione che beneficia di sostegno potrebbe essere coinvolto un reato di corruzione, avvia un ulteriore processo di *due diligence* che comprende l'esame di quanto segue: a) l'attuazione delle disposizioni standard in materia di anticorruzione; b) il livello, lo scopo e l'ubicazione dei pagamenti e delle commissioni di terzi; e c) le misure correttive e preventive interne, quali sostituzioni, sospensioni e revisioni contabili. Il contratto prevede inoltre il rifiuto del pagamento, l'indennizzo o il rimborso. Analogamente, la SIMEST ha spiegato che, in caso di un "evento di corruzione", i suoi contratti prevedono l'interruzione dei pagamenti, la risoluzione del contratto e i rimborsi. I contratti SIMEST includono clausole che stabiliscono che SIMEST può revocare tutto o parte del suo contributo in caso di misure provvisorie o di condanna definitiva per reati o illeciti amministrativi, compresa la corruzione internazionale.

82. Sembra che almeno quattro accuse di corruzione internazionale siano emerse in progetti sostenuti dalla SACE. (La SACE non ha fornito informazioni su altri presunti casi che potrebbero essere emersi nelle proprie operazioni che beneficiano di sostegno). In primo luogo, nel 2009, la SACE ha sostenuto un progetto per la costruzione di un impianto di gas naturale in Algeria. Per questo e altri progetti, nel 2020, è stata perseguita e infine assolta un'impresa (caso *Oil and Gas (Algeria)*). Anche il rappresentante di un'altra impresa coinvolta nel progetto ha concluso un patteggiamento per corruzione internazionale in Algeria (caso *Construction (Algeria)*). In secondo luogo, la SACE ha garantito un prestito per un progetto di costruzione di una centrale elettrica nella Repubblica Dominicana da parte di un'impresa di ingegneria italiana in consorzio con una impresa brasiliana e una dominicana. Il consorzio avrebbe pagato tangenti a politici dominicani per assicurarsi il contratto intorno al 2014. L'impresa brasiliana ha concluso patteggiamenti per accuse di corruzione commesse in vari Paesi, tra cui la Repubblica Dominicana. In Italia, nel 2018, è stata aperta un'indagine contro l'impresa italiana. In terzo luogo, la SACE ha assicurato un progetto di un'impresa italiana in Arabia Saudita intorno al 2015. In seguito, è stata aperta un'indagine in Italia per corruzione internazionale in vari Paesi, tra cui l'Arabia Saudita. L'impresa ha infine concluso un patteggiamento nel 2019 solo per quanto riguarda la corruzione di pubblici ufficiali algerini (caso *Construction Equipment (Algeria)*). Le altre indagini sono state interrotte. In quarto luogo, la SACE ha fornito sostegno a progetti di costruzione di dighe in Kenya. Una impresa italiana avrebbe corrotto funzionari governativi nell'ambito di detti progetti. Le autorità keniate hanno aperto un'indagine nel 2019 e sono in corso procedimenti penali contro alcuni funzionari.

83. La SACE riferisce di aver rafforzato il processo di *due diligence* e di aver adottato misure aggiuntive in risposta a queste accuse. Per quanto riguarda il primo caso, la SACE spiega di essere venuta a conoscenza delle indagini solo dopo la scadenza della copertura. Tuttavia, la SACE ha svolto un

processo di *due diligence* più rigoroso per le successive operazioni che hanno coinvolto l'impresa. Negli altri tre casi, la SACE si è rifiutata di fornire ulteriore sostegno o ha dato istruzioni alla banca che concede il credito di bloccare i pagamenti. Per quanto riguarda il processo di *due diligence* più rigoroso, in due casi la SACE ha verificato che l'impresa aveva predisposto un modello organizzativo adeguato e adottato misure correttive interne (ad esempio, l'allontanamento dei rappresentanti presumibilmente coinvolti nei reati). In un caso, la SACE ha avviato una verifica interna da parte del proprio servizio competente, che ha confermato la conformità alle procedure interne. In tutti e tre i casi, la SACE dichiara di aver avviato un ulteriore processo di *due diligence* chiedendo pareri giuridici esterni sui procedimenti in corso e tenendosi informata sul loro stato. Nonostante la disponibilità di tali opzioni nelle sue procedure, la SACE non ha adottato ulteriori misure di *due diligence* in queste operazioni, quali la verifica dell'adeguatezza delle commissioni e delle somme pagate, le indagini sugli agenti impiegati e i controlli sugli importi trasferiti all'estero. Inoltre, la SACE non estende il processo di *due diligence* ad altre parti coinvolte nell'operazione (ad esempio, partner di joint venture).

Commento

Gli esaminatori riconoscono che la SACE, dopo essere venuta a conoscenza delle accuse di corruzione internazionale riguardanti le operazioni che beneficiano di sostegno, ha avviato un processo di due diligence più rigoroso e ha adottato ulteriori misure, tra cui la sospensione dei pagamenti. Tuttavia, si sarebbero potute adottare ulteriori misure di due diligence. Essi raccomandano alla SACE di adoperarsi per esaminare altre misure di due diligence più rigorose che potrebbero essere applicate nella pratica, qualora sorgano presunti casi di corruzione internazionale in relazione a una operazione che beneficia di sostegno.

A.11.d. Negazione del sostegno come conseguenza della corruzione internazionale

84. La sezione IV, punto ix, della Raccomandazione contro la corruzione prevede che i benefici concessi dalle autorità pubbliche "possano essere sospesi o negati come misura di contrasto della corruzione negli opportuni casi, e gli incentivi all'adozione e all'attuazione di programmi di conformità legati a misure correttive". Ciò include il rifiuto dei crediti all'esportazione²⁷.

85. Nel caso in cui un potenziale cliente abbia una condanna per corruzione, la SACE dichiara di avviare "un ulteriore processo di *due diligence*". Ciò include l'accertamento che siano state adottate "adeguate misure correttive e preventive interne", come la sostituzione o la sospensione delle persone coinvolte in atti di corruzione, e lo svolgimento di una verifica. Qualsiasi altra misura adeguata "è individuata caso per caso". Inizialmente la SACE non ha menzionato la negazione del sostegno (ossia l'interdizione) come potenziale misura di rimedio, ma in seguito ha spiegato che potrebbe concludere che il sostegno dovrebbe essere negato in seguito a un processo di *due diligence* più rigoroso.

86. La questione è emersa nel caso *Oil and Gas* (Algeria). Nel settembre 2018 un tribunale italiano ha condannato l'impresa per corruzione. Tre mesi dopo, la SACE ha accettato in via preliminare di fornire sostegno a un imponente progetto russo sul gas. Nel giugno 2019, la SACE ha inoltre accettato di sostenere un altro progetto sul gas in Mozambico. La condanna in Italia è stata ribaltata nel gennaio 2020, tuttavia un tribunale algerino ha condannato l'impresa nel febbraio 2022. La società madre ha inoltre patteggiato con la *Securities and Exchange Commission* degli Stati Uniti le accuse di violazione delle disposizioni in materia di libri e registri contabili e di controlli interni del *Foreign Corrupt Practices Act*. La SACE afferma che, sulla base delle verifiche effettuate e delle informazioni fornite dalle parti coinvolte nell'operazione, "è stato accertato che l'impresa ha adottato a) un adeguato sistema organizzativo e gestionale interno volto a prevenire la commissione di reati di corruzione e b) idonee misure correttive interne (ad esempio, l'allontanamento degli esponenti dell'impresa coinvolti nei reati); c) le condanne non sono passate in giudicato e i procedimenti non riguardano il progetto sostenuto dalla SACE". La SACE

²⁷ Ad esempio, cfr. [Fase 4 dei Paesi Bassi](#), punti 282-284.

insiste inoltre sul fatto che la Raccomandazione sui crediti all'esportazione impone la negazione del sostegno alle esportazioni, qualora il processo di *due diligence* più rigoroso concluda che è implicato un reato di corruzione nell'operazione che beneficia di sostegno. Tuttavia, in base alla Raccomandazione contro la corruzione, si dovrebbe prendere in considerazione, se opportuno, la negazione del sostegno anche ad altri progetti.

87. La SIMEST dichiara di effettuare una valutazione dei rischi quando un potenziale cliente ha una condanna per corruzione. Ad ogni operazione è applicato un indice di rischio reputazionale che definisce il processo di approvazione e di *escalation*. Nel caso in cui un potenziale cliente abbia una condanna per corruzione, la SIMEST richiede la relativa documentazione al fine di valutare correttamente i rischi connessi all'operazione proposta. Se il rischio è "Alto", la sua società madre, Cassa Depositi e Prestiti (CDP), deve essere informata e coinvolta "al fine di adottare la misura più appropriata, compresa la negazione del sostegno". Come la SACE, la SIMEST sembra concentrarsi sulla possibilità che esista un rischio legato all'operazione stessa che beneficia del sostegno. La SIMEST non menziona inoltre l'opzione che prevede l'attuazione di programmi di conformità legati a misure correttive.

A.12. Prevenzione e individuazione di casi di corruzione internazionale mediante gli aiuti pubblici allo sviluppo

88. Le agenzie governative responsabili degli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) sono "la prima linea di difesa nella prevenzione della corruzione e nella gestione dei rischi di corruzione nell'erogazione degli aiuti". La [Raccomandazione 2016 del Consiglio sulla gestione del rischio di corruzione da parte degli attori della cooperazione allo sviluppo](#) (Raccomandazione APS) dell'OCSE invita i Paesi a incoraggiare le proprie agenzie di sviluppo internazionali a garantire misure efficaci per gestire i rischi di corruzione e rispondere ai casi effettivi di corruzione nella cooperazione allo sviluppo. Ad oggi, non è stato individuato alcun caso di corruzione internazionale da parte di funzionari italiani coinvolti negli APS, nonostante le ampie iniziative in materia dell'Italia in Paesi a rischio di corruzione.

A.12.a. Assetto istituzionale

89. Il MAECI è responsabile della supervisione della cooperazione allo sviluppo, del processo decisionale, del coordinamento e della rappresentanza internazionale dell'Italia a sostegno dello sviluppo sostenibile. La Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) del MAECI è responsabile della pianificazione e della definizione delle politiche, della programmazione nazionale, della politica multilaterale, dell'assistenza umanitaria e della concessione di prestiti. L'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), istituita nel 2014, è incaricata di svolgere attività tecniche e operative relative alla formulazione, alla valutazione, al finanziamento, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione di programmi e progetti. Essa opera a livello nazionale mediante i suoi uffici sul territorio. La Cassa Depositi e Prestiti (CDP) è l'istituto italiano di finanziamento allo sviluppo. L'ANAC è responsabile della supervisione e del controllo dei contratti pubblici e della loro regolamentazione nei limiti della legislazione in materia di appalti pubblici.

A.12.b. Programma APS dell'Italia

90. L'Italia dispone di un programma APS significativo. Nel 2019, l'Italia ha fornito 4,5 miliardi di USD in APS, pari allo 0,22 % del reddito nazionale lordo (RNL). La maggior parte degli APS, circa 3,3 miliardi di USD, è stata destinata a contributi multilaterali, compresi i contributi al bilancio dell'UE e al Fondo europeo di sviluppo (FES). Gli aiuti bilaterali, pari a 1,4 miliardi di USD, sono stati distribuiti principalmente all'Africa e al Medio Oriente, con priorità ai progetti di sviluppo relativi a infrastrutture e servizi sociali (33 % degli APS bilaterali), ai rifugiati (28,3 %) e agli aiuti umanitari (7,2 %). L'Italia ha inoltre stanziato 264,9 milioni di USD per promuovere gli aiuti al commercio e migliorare le prestazioni commerciali dei Paesi in via di sviluppo e la

loro integrazione nell'economia mondiale. Nel 2019, i primi cinque Paesi beneficiari di APS sono stati Cisgiordania e Striscia di Gaza, Tunisia, Turchia, Afghanistan ed Etiopia²⁸.

A.12.c. Misure per individuare e prevenire la corruzione nei contratti APS

91. Il Comitato Congiunto per la Cooperazione allo Sviluppo, presieduto dal MAECI con rappresentanti della DGCS, dell'AICS e del MEF, deve approvare tutte le gare d'appalto pubbliche per la concessione di sovvenzioni allo sviluppo o l'erogazione di aiuti. La legislazione in materia di appalti pubblici, il D.Lgs. 50/2016, disciplina i contratti finanziati dagli APS. L'AICS ha sviluppato delle Procedure generali per la gestione delle gare d'appalto e delle erogazioni dirette di aiuti alle ONG e agli enti senza scopo di lucro²⁹. Tali Procedure generali non si applicano agli enti a scopo di lucro. Prima di aggiudicare un contratto, le autorità devono avviare un processo di *due diligence* in base alla legislazione in materia di appalti pubblici e alle procedure AICS. Le autorità consultano la banca dati AVCPASS gestita dall'ANAC (cfr. punto 284), che contiene informazioni sulle condanne penali e sulle precedenti dichiarazioni false. Un candidato è escluso dalla gara d'appalto se emerge un coinvolgimento pregresso in attività illegali, tra cui la comunicazione di dichiarazioni false o la manipolazione di documenti. Inoltre, l'AICS impone a tutti i richiedenti sovvenzioni di auto-dichiarare eventuali condanne precedenti prima di firmare un contratto, così come fa la CDP prima di erogare fondi a enti privati. Ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera f), punto ii, delle Procedure generali dell'AICS, un'organizzazione della società civile o un ente senza scopo di lucro condannata per corruzione internazionale non è ammissibile a partecipare a una gara d'appalto pubblica. Tuttavia, ciò si applica solo quando la condanna è definitiva. L'art. 80, comma 1, della legislazione in materia di appalti pubblici prevede inoltre che, in determinate circostanze, un operatore economico condannato per un reato di corruzione internazionale debba essere escluso da una gara d'appalto pubblica. Gli operatori economici che si sono resi colpevoli di gravi illeciti professionali tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità possono essere esclusi anche ai sensi dell'art. 80, comma 5, lettera c) (cfr. punto 282). Tuttavia, tale discrezionalità non è menzionata nelle linee guida dell'AICS.

92. Il MAECI ha adottato il decreto ministeriale 92/2017, che stabilisce le direttive generali per disciplinare le procedure di scelta del contraente e l'esecuzione del contratto da svolgersi all'estero. Ai sensi dell'art. 9, comma 3, le cause di esclusione dalle gare d'appalto pubbliche di cui all'articolo 80 del D.Lgs. 50/2016 si applicano anche agli appalti da svolgersi all'estero. Inoltre, una condanna ai sensi della legislazione locale per i reati di cui all'art. 80, compresa la corruzione internazionale, sarebbe motivo di esclusione dalla gara d'appalto. La DGCS utilizza inoltre il sistema AVCPASS per verificare se persone o imprese sono state condannate per corruzione prima di firmare un contratto. Il sistema AVCPASS, tuttavia, non contiene i dati relativi alle condanne pronunciate al di fuori dell'Italia. Né la DGCS né l'AICS controllano le liste di interdizione delle banche multilaterali di sviluppo prima dell'aggiudicazione di un appalto.

93. L'Italia finanzia l'assistenza allo sviluppo in due modi: prestiti agevolati e sovvenzioni. Il contratto tra l'aggiudicatario di una gara d'appalto internazionale per un programma di sviluppo finanziato da un prestito agevolato è firmato tra il Ministero delle Finanze del Paese beneficiario e la CDP. La CDP eroga l'importo indicato nel contratto direttamente all'impresa aggiudicataria dell'appalto. L'AICS sovrintende alle sovvenzioni. Le ONG o le organizzazioni della società civile verificate e registrate nell'elenco dei soggetti approvati dall'AICS possono richiedere sovvenzioni allo sviluppo. L'Italia dichiara che tutti i contratti APS contengono clausole di risoluzione, sospensione e rimborso per cattiva condotta, appropriazione indebita e corruzione riconosciute da una sentenza. L'art. 17 del contratto standard tra AICS e un ente senza scopo di lucro contiene le cause di risoluzione e fa riferimento agli artt. 20 e 21 delle Procedure generali dell'AICS. L'art. 21 prevede che l'AICS possa risolvere il contratto nel caso di gravi irregolarità. Non vi è riferimento esplicito alla corruzione. Il contratto della CDP non contiene alcuna clausola di risoluzione e fa

²⁸ OCSE (2021), [Profili di cooperazione allo sviluppo](#).

²⁹ Cfr. AICS (2020), [Procedure generali](#).

riferimento solo alla sospensione delle erogazioni in caso di inadempienza. L'art. 16 stabilisce l'applicazione della legge italiana. Ai sensi dell'art.108, comma 2, lettera b), del D.Lgs. 50/2016, le amministrazioni aggiudicatrici devono risolvere un contratto pubblico, se una condanna o una pena inflitta in base al patteggiamento è passata in giudicato per i reati di cui all'art. 80, comma 1, che include la corruzione internazionale. È preoccupante constatare che né i contratti stessi né la legge o le procedure dell'AICS contemplino motivi di risoluzione per atti di corruzione che non pervengano a sanzioni penali definitive.

A.12.d. Sanzione di atti di corruzione

94. Non è chiaro in che modo il MAECI, la CDP o l'AICS risponderrebbero qualora fossero individuate accuse di corruzione internazionale o un ente fosse accusato di un tale reato durante l'esecuzione di un contratto di sviluppo. Sia le Procedure generali sia il contratto dell'AICS prevedono che l'Agenzia possa effettuare ispezioni e verifiche (art. 10, punto 2, e art. 16 delle Procedure generali; art. 13 del contratto standard). Tuttavia, tali documenti non delineano le misure da adottare, se le ispezioni o le verifiche individuano operazioni sospette o atti di corruzione. L'Italia dichiara che le imprese di revisione contabile internazionali effettuano le revisioni intermedie e finali. Tali revisioni non hanno mai portato ad alcuna segnalazione di casi di corruzione internazionale.

A.12.e. Meccanismi di segnalazione e di whistleblowing

95. Nel 2018, l'AICS ha adottato un Codice etico e di comportamento e ha sviluppato un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. Nell'ambito del Piano di Prevenzione della Corruzione, tutto il personale AICS riceve una formazione sull'individuazione dei rischi di corruzione e sull'attuazione di misure preventive. Non risulta che la formazione contenga informazioni specifiche sull'individuazione e sulla segnalazione di casi di corruzione internazionale. Il piano stabilisce una procedura per tutelare i *whistleblower* che segnalano condotte illecite. La procedura prevede che tutto il personale segnali ogni ragionevole sospetto di condotta criminale di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni. L'Italia afferma che le segnalazioni sono effettuate alle autorità giudiziarie o di polizia o all'ufficio per la conformità interno dell'AICS. Nel 2021, l'AICS ha introdotto un nuovo software informatico che facilita le segnalazioni anonime dei *whistleblower*, il quale sarà presto disponibile in più lingue in tutti i 19 uffici locali.

A.12.f. Valutazione dei rischi di corruzione nei Paesi in cui è fornita assistenza

96. Il Piano di Prevenzione della Corruzione dell'AICS valuta i diversi livelli di esposizione al rischio di corruzione nelle specifiche operazioni dell'AICS e stabilisce le misure organizzative per attenuare tali rischi. L'Italia afferma che tale Piano è stato sviluppato seguendo la Raccomandazione APS e identifica quattro tipi di rischio: compliance (il rischio di non conformità alle norme), finanziario, operativo e strategico. L'AICS è tenuta a riferire al governo in merito all'osservanza del Piano.

Commento

Le autorità APS non controllano gli elenchi di interdizione delle banche multilaterali di sviluppo durante le gare d'appalto, né prevedono l'inclusione di un ente in tali elenchi come base per l'esclusione, contrariamente a quanto previsto dalla Raccomandazione 11(a) di Fase 3. Inoltre, cosa ancora più preoccupante, i contratti APS italiani e le linee guida istituzionali non contengono clausole esplicite di sospensione o risoluzione in caso di presunta corruzione internazionale senza che sia stata pronunciata una condanna definitiva.

Gli esaminatori raccomandano all'Italia di rivedere i contratti e le disposizioni in materia di cooperazione allo sviluppo per garantire che, qualora siano individuate accuse di corruzione internazionale nell'esecuzione di un contratto APS, il contratto possa essere sospeso o risolto e i fondi pubblici rimborsati.

B. Repressione penale della corruzione internazionale e dei reati ad essa correlati

97. La Sezione esamina le prassi di repressione penale applicate dall'Italia ai fenomeni di corruzione di pubblici ufficiali stranieri e ai reati ad essa correlati. Partendo dall'analisi del reato di corruzione internazionale in sé, la Sezione prosegue con l'analisi delle indagini, dei procedimenti giudiziari e della cooperazione internazionale nei casi di corruzione internazionale, nonché delle questioni relative ai connessi reati di riciclaggio di denaro e falso in bilancio. La Sezione infine affronta le tematiche legate alla conclusione dei casi, ivi incluse le definizioni non-processuali, le sanzioni e le confische. I temi della responsabilità delle persone giuridiche e delle sanzioni sono poi trattati nella Sezione C a pag. 82.

B.1. Il reato di corruzione internazionale e gli esoneri da responsabilità

98. L'Art. 322-bis (comma 2) del codice penale (CP) italiano criminalizza quattro fattispecie di reato in materia di corruzione attiva internazionale che rinviano ai reati di corruzione domestica:

- (a) Il reato principale di corruzione internazionale si configura quando viene data o promessa una somma di denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale straniero (Art.321). Il reato è distinto in due fattispecie che coinvolgono la corruzione di un pubblico ufficiale estero per:
 - (i) l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri (Art. 318); e
 - (ii) l'omissione o il ritardo in un atto connesso al suo ufficio, ovvero per il compimento di un atto contrario ai suoi doveri di ufficio (Art. 319).
- (b) Il reato di istigazione alla corruzione si configura quando il denaro e/o altra utilità vengono offerti o promessi ma non accettati da un pubblico ufficiale straniero. Il reato, inoltre, è distinto nelle due sotto-categorie di istigazione all'esercizio delle funzioni o dei poteri e di istigazione alla violazione delle funzioni o dei doveri (Art. 322, commi 1 e 2).
- (c) Nel 2012 è stato introdotto un nuovo reato di induzione indebita alla corruzione (Art. 319-quater, comma 2) per rispondere alle preoccupazioni legate all'applicazione della concussione come possibile esonero da responsabilità per corruzione internazionale (si veda la Sezione B.1.d a pag. 48).
- (d) Un reato distinto si applica, invece, nei casi di corruzione in atti giudiziari (Artt. 319-ter, 321 e 322-bis (comma 2)).

99. I suddetti reati sono stati emendati successivamente alla valutazione di Fase 3. In primo luogo, l'Italia ha abrogato il requisito di cui all'Art. 322-bis (comma 2, n. 2) che il reato di corruzione internazionale fosse commesso per procurare a sé o ad altri "un indebito vantaggio (utilità) in operazioni economiche internazionali" o al fine di ottenere o mantenere "un'attività economica o finanziaria". In secondo luogo, l'Art. 322-bis (comma 1) ora copre espressamente i casi di corruzione di membri di assemblee

parlamentari internazionali e di giudici e funzionari di tribunali internazionali. In terzo luogo, nel CP gli Artt. 318 e 322 (comma 1) ricomprendono i reati di corruzione volti a far sì che un pubblico ufficiale svolga "le sue funzioni o i suoi poteri" piuttosto che "un atto connesso al suo ufficio". Il pubblico ufficiale deve anche "ricevere [...] denaro o altra utilità non dovuti" piuttosto che "ricevere [...] una retribuzione non dovuta". In quarto luogo, è stata abrogata la pena detentiva minima prevista per la corruzione in relazione ad un atto già compiuto (Art. 318, comma 2). Infine, l'Art. 320 del CP si applica al reato di corruzione di qualsiasi persona responsabile di un pubblico servizio, indipendentemente dal fatto che si tratti di un "pubblico ufficiale". L'Italia aggiunge che il reato di traffico di influenze illecite (Art. 346-bis del CP) è stato esteso all'influenza di pubblici ufficiali stranieri. L'Italia afferma che tale reato può coprire i casi di pagamenti "opachi" a un intermediario laddove non vi siano sufficienti prove del reato di corruzione. Un nuovo reato di "corruzione passiva internazionale" si applica ai pubblici ufficiali stranieri che si lasciano corrompere accettando tangenti a danno degli interessi finanziari dell'UE (Art. 322-bis, comma 1, n. 5-quinquies, del CP).

100. Altri sviluppi successivi alla Fase 3 destano serie preoccupazioni, in particolare la giurisprudenza sul reato di corruzione internazionale che è emersa. Come menzionato al par. 0, dopo una condanna emessa nel 2013, gli ultimi sette casi di corruzione internazionale trattati dai tribunali italiani si sono conclusi con cinque proscioglimenti integrali,³⁰ un proscioglimento parziale e una condanna (non ancora definitiva). Tali sentenze sollevano serie preoccupazioni circa lo standard della prova e il trattamento delle prove circostanziali (indizi) da parte dei tribunali nei casi di corruzione internazionale. Alcune delle decisioni adottano anche interpretazioni del reato di corruzione internazionale in Italia che sono incompatibili con la Convenzione. La problematica è esacerbata dall'ampliamento del requisito dell'onere di provare la normativa in vigore nel Paese estero coinvolto. Si rilevano problematiche anche in relazione al nuovo reato di induzione indebita e all'esonero da responsabilità per corruzione internazionale invocando la concussione e il cosiddetto ravvedimento utile.

B.1.a. Standard della prova nei casi di corruzione internazionale

B.1.a.i. Trattamento degli indizi

101. I casi di corruzione internazionale sono spesso basati su prove circostanziali. Di rado il corruttore e il pubblico ufficiale corrotto sono colti sul fatto. Nella maggior parte dei casi, la scoperta del reato ha luogo molto tempo dopo la sua consumazione. Inoltre, il più delle volte il pagamento della "tangente" avviene per il tramite di intermediari al fine di "allontanare" dalle prove di reato il corruttore e il pubblico ufficiale corrotto. In tali casi, pertanto, non sussiste alcuna prova che le parti abbiano negoziato direttamente l'accordo oggetto del delitto di corruzione. Di conseguenza, l'effettiva esecuzione della transazione che è oggetto del reato di corruzione deve essere dedotta dagli indizi inerenti al caso.

102. Il trattamento degli indizi secondo la legge italiana poggia su basi ben consolidate. Un tribunale può dedurre l'accadimento di un evento solo sulla base di indizi che siano necessariamente "gravi, precisi e concordanti" (Art. 192, comma 2, Codice di Procedura Penale (CPP)). Nel Caso *Helicopters* (India), la sentenza del tribunale ha statuito che tale deduzione richiede un duplice esame, articolato in due fasi. Ciascun elemento di natura indiziaria deve innanzitutto essere valutato singolarmente. Quelli che sono considerati elementi probatori autonomi vanno poi valutati congiuntamente per determinare la sussistenza di prove sufficienti a dimostrare il reato.³¹

103. In pratica, tuttavia, l'applicazione di tale regola ha prodotto standard di prova molto severi nei casi di corruzione internazionale, a causa del rigetto sistematico degli indizi (ossia delle prove circostanziali).

³⁰ Una delle quali non è definitiva.

Si veda anche Cassazione - Sezione Penale 8863/2020.

Come già accennato, gli ultimi sette casi di corruzione internazionale si sono conclusi con cinque proscioglimenti integrali,³² un proscioglimento parziale e una condanna (non ancora definitiva). Il trattamento degli indizi è stato il motivo principale delle assoluzioni in tre dei casi in questione: *Helicopters* (India), *Oil and Gas* (Algeria) e *Oil Prospecting* (Nigeria). (Le assoluzioni nei restanti casi erano determinate da motivazioni tecnico-giuridiche; la questione degli indizi non si è posta). In ciascuno di questi tre casi, invece di considerare simultaneamente la totalità degli indizi, ciascun elemento di prova indiziaria è generalmente considerato solo singolarmente. Per ciascun elemento viene adottata un'interpretazione alternativa, a discolora, tale da escluderlo dalla valutazione finale.

104. In conseguenza di tale approccio, gli ingenti pagamenti "opachi" agli intermediari non sono stati considerati prova di corruzione internazionale. Nel Caso *Oil and Gas* (Algeria), si è ritenuto che le enormi parcelle per prestazioni consulenziali pagate dalla società fossero dovute ad "attività di lobbying". Anche se ciò fosse vero, un compenso di 197 milioni di euro in meno di quattro anni sembrerebbe esorbitante per la prestazione di servizi di questa natura. È stata inoltre superata l'assenza di un'opera tangibile prodotta dal consulente, per il motivo che le attività di lobbying "sono difficili da documentare e spesso assumono una natura confidenziale". I consulenti forniscono anche informazioni di carattere locale, inerenti, ad esempio, alle "strategie politiche del governo algerino" e alle "dinamiche socio-politiche ed economiche" locali. Nonostante l'assenza di prove che in questo caso il consulente avesse effettivamente fornito tali informazioni, o come tali informazioni avrebbero potuto aiutare o avessero di fatto aiutato la società ad aggiudicarsi i contratti, nelle sue conclusioni la corte ha apparentemente comunque dato credito a tali congetture. Nel caso *Helicopters* (India), la società coinvolta avrebbe corrotto un funzionario indiano per ottenere un contratto da 556 milioni di euro per la vendita di 12 elicotteri. Importi pari ad un totale di 10,5 milioni di euro sono stati pagati ai tre cugini del funzionario, che non avevano alcuna competenza in materia di elicotteri e che non hanno fornito alcun servizio o prodotto di lavoro tangibile in cambio. Le motivazioni dell'assoluzione non hanno spiegato lo scopo di tali pagamenti, ma hanno respinto l'idea che fossero legati a un sistema di tangenti.

105. Un altro esempio dell'approccio applicato al trattamento della prova circostanziale è rappresentato dalla riluttanza ad attribuire una tangente a un pubblico ufficiale straniero. Come già menzionato nel caso *Helicopters* (India), la presunta tangente è stata ricondotta ai tre cugini del funzionario. Tuttavia, il pagamento versato ai membri della famiglia non fu ritenuto sufficiente a dimostrare il reato. Occorreva invece una prova diretta che il funzionario avesse ricevuto la tangente o che fosse a conoscenza del fatto che la tangente era stata pagata a terzi. Nel caso *Oil and Gas* (Algeria), si è ritenuto che i presunti pagamenti di tangenti fossero stati effettuati da un tipo di "agente che funge da facilitatore" spesso ingaggiato dalle grandi società "per operare in Paesi molto diversi per cultura, legislazione e struttura amministrativa". Ma l'intermediario in questo caso non era un agente commerciale locale qualsiasi: era stato presentato dal ministro come persona estremamente vicina a lui ("come un figlio"). Inoltre, non è stata prestata attenzione al fatto che le aziende possono avvalersi di agenti locali anche per eseguire pagamenti corruttivi.

106. Le deduzioni derivanti dall'analisi effettuata nei casi sopra citati, inoltre, tendono, in una miriade di altre situazioni, prevalentemente a discolorare – più che ad accusare – gli imputati sulla base degli indizi disponibili. Tra gli esempi si annovera il caso *Oil Prospecting* (Nigeria), in cui due società hanno pagato 1,3 miliardi di dollari per l'acquisto di una licenza di esplorazione petrolifera. Metà del denaro per l'acquisto è stato riciclato attraverso molteplici bonifici in contanti effettuati per il tramite di cambiavalute e successivamente distribuita anche a un funzionario per l'acquisto di una proprietà del valore di 4,5 milioni di dollari. È stato comunque accertato che la proprietà costituiva un compenso per i servizi legali resi in precedenza dal funzionario all'epoca in cui questi esercitava la professione di avvocato. Tuttavia, la sentenza non faceva riferimento ad alcuna prova documentale (ad esempio, fatture) dei servizi resi o del debito dovuto. Inoltre, è indubbiamente strano pagare la prestazione di servizi legali legittimi con una

³² Una delle quali non è definitiva.

vendita di beni immobili finanziata attraverso numerosi piccoli pagamenti in contanti effettuati per il tramite di cambiavalute. Sarebbe stato più logico effettuare un unico bonifico di denaro direttamente dal soggetto debitore al funzionario. In questo caso, il debitore disponeva indubbiamente dei mezzi per poter pagare direttamente il funzionario: aveva appena intascato 400 milioni di USD dalla vendita della licenza di esplorazione petrolifera. Nel medesimo caso, sebbene il linguaggio contenuto nelle e-mail circolate all'interno dell'azienda suggerisse l'ipotesi di corruzione, le motivazioni alla base delle sentenze di assoluzione, invece, hanno ripetutamente adottato argomentazioni a discolpa di tale corrispondenza.

107. Anche nel caso *Helicopters* (India) sono state adottate tesi a discolpa. Ad esempio, un documento contenente presunti importi e destinatari delle tangenti è stato respinto perché si riferiva alla "famiglia" e non al funzionario. È stato anche osservato che l'intermediario autore della nota aveva dichiarato che le cifre costituivano solo stime. Tuttavia, sembrerebbe che il documento avrebbe dovuto indicare almeno l'intenzione corruttiva. È stato inoltre riscontrato che non era il funzionario presumibilmente corrotto, bensì il suo vice, a sedere nella commissione d'appalto che stabiliva i requisiti contrattuali. Ciò implica che non era sufficiente che il funzionario, in qualità di capo, avesse influenza sul suo vice, ma che doveva esserci la prova diretta che il funzionario avesse effettivamente chiesto al suo vice di modificare i requisiti della gara d'appalto.

108. Infine, sono state tratte anche deduzioni a discolpa che sono probabilmente di natura speculativa e non corroborate. Ad esempio, nel caso *Helicopters* (India), sono state adottate interpretazioni alternative alle conversazioni intercettate tra gli intermediari. Tuttavia, perfino l'intermediario stesso non ha fornito tali interpretazioni nell'ambito della sua testimonianza. Nel caso *Oil and Gas* (Algeria), l'azienda era stata esclusa da progetti energetici in Algeria prima di aggiudicarsi sette importanti contratti nell'arco di quattro anni. Nelle motivazioni alla base delle assoluzioni si affermava che ciò non era dovuto ad atti di corruzione, bensì alle competenze specialistiche acquisite dall'azienda. Tuttavia, non vi erano prove che i contratti fossero stati aggiudicati all'azienda per tale motivo.

109. Un caso di corruzione internazionale conclusosi con condanne (parziali) è stato basato su prove dirette e non su indizi. Nel caso *Logistics* (RDC e Niger), gli imputati erano all'epoca già indagati per reati fiscali. Le intercettazioni telefoniche e ambientali in Italia hanno poi fornito le prove di reato di corruzione internazionale. Le comunicazioni intercettate mostravano in dettaglio le trattative di natura corruttiva condotte sul territorio italiano tra gli imputati e i funzionari stranieri.

110. Quando interpellati su questi casi nel corso dell'esercizio di valutazione, i giudici italiani fanno unanimemente riferimento al test sugli indizi di cui all'Art. 192 (comma 2) del CPP. Tutti affermano che la disposizione si applica in modo identico a tutti i casi e a tutti i reati in Italia. Diversi giudici affermano inoltre che le difficoltà nel raccogliere prove dall'estero nei casi di corruzione internazionale non giustificano uno standard probatorio meno severo. Pochi sarebbero in disaccordo con tali affermazioni. Tuttavia, l'insieme degli indizi presentati in ciascuno dei tre casi summenzionati ha determinato condanne che, in alcuni casi, sono state successivamente annullate. Inoltre, i pubblici ministeri italiani ritengono che lo standard della prova applicato sia eccessivamente severo. Uno di loro afferma che "nei casi di corruzione internazionale l'asticella è alzata a una misura di prova sempre più alta". Un altro pubblico ministero aggiunge che in passato i tribunali accettavano più facilmente le prove circostanziali della corruzione, ma tale approccio "si è affievolito negli ultimi tempi" e i giudici ora "tendono a non vedere l'insieme delle prove, bensì solo i singoli elementi".

111. Le recenti dichiarazioni di un pubblico ministero rafforzano la conclusione che nei casi di corruzione internazionale si applica uno standard probatorio oneroso, e tale opinione appare sostenuta non solo dai giudici ma anche da alcuni pubblici ministeri. La fase di appello delle assoluzioni nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria) si è svolta nel luglio 2022. Nel rinunciare all'appello, secondo quanto riportato dai media, la procuratrice generale presso la Corte d'Appello ha dichiarato "l'esilità e assoluta insignificanza degli elementi" di prova nel caso, e profili "incongrui e insufficienti", che restituiscono "diverse ricostruzioni possibili che sono lo specchio dell'assenza di fatti certi posti alla base dell'accusa e non di un accordo

corruttivo, che non si indica un alcun modo". In quanto tale, "non c'è prova di un accordo corruttivo, né prova del pagamento di utilità corruttive".³³ Tra l'altro, la procuratrice generale presso la Corte d'Appello ha anche formulato alcuni commenti inopportuni, descrivendo l'atteggiamento del magistrato del processo come "neocolonialista" e dichiarando che le società incriminate "avevano fatto la ricchezza della Nigeria".

112. Dopo aver esaminato la bozza del presente Rapporto, le autorità italiane sottolineano che i casi sopra citati riguardavano fatti estremamente complessi e che i tribunali di grado inferiore hanno emesso delle condanne. È vero, ma di fatto queste condanne sono state poi annullate in appello.

Commento

Gli esaminatori si dichiarano estremamente preoccupati per le modalità con cui gli indizi (ossia le prove circostanziali) sono stati trattati in alcuni recenti casi di corruzione internazionale. Nondimeno, gli esaminatori esprimono il massimo rispetto per l'indipendenza dei giudici italiani e non criticano gli esiti di questi casi. Tuttavia, il ragionamento applicato in questi casi sembra rilevare un modello preoccupante. Ciascun indizio (prova circostanziale) raccolto può essere esaminato isolatamente e le argomentazioni a discolpa vengono valutate in relazione a quell'indizio specifico. Tali argomentazioni sono per definizione disponibili in astratto, data la natura indiziaria della prova. Una volta individuata tale argomentazione a discolpa, la prova viene allora respinta. Non considerando simultaneamente la totalità degli indizi, i casi che potrebbero - se trattati con un approccio olistico - dimostrare fatti di corruzione rischiano, invece, di essere respinti.

Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di assicurare alle autorità giudiziarie attività di formazione e iniziative di sensibilizzazione sul trattamento degli indizi nei casi di corruzione internazionale.

B.1.a.ii. Prova degli estremi di un accordo corruttivo

113. Il reato principale di corruzione internazionale in Italia richiede la prova di un accordo corruttivo. Costituisce reato dare o promettere denaro o altre utilità che un pubblico ufficiale "riceve indebitamente" (CP, Artt. 318-319 e 321). Nei casi di corruzione internazionale i tribunali hanno ritenuto che tale disposizione imponga all'accusa l'onere di dimostrare l'esistenza di un accordo corruttivo tra il corruttore e il pubblico ufficiale. I giudici e i pubblici ministeri italiani che hanno partecipato alla presente valutazione confermano all'unanimità che l'accordo corruttivo costituisce un elemento essenziale del reato. Se l'offerta o la promessa di una tangente non viene accettata, l'atto si configura come un diverso reato, ossia come "istigazione alla corruzione" (Art. 322 del CP). La legislazione in vigore in Italia, pertanto, presenta aspetti analoghi all'Art. 1 della Convenzione, che vieta l'offerta, la promessa e la dazione di un *indebito* vantaggio pecuniario o di altra natura a un pubblico ufficiale straniero, al fine di ottenere o mantenere affari o *altri* vantaggi/utilità *impropri* nella conduzione di affari internazionali.

114. Il problema, tuttavia, non è il requisito di un accordo corruttivo in sé, ma il livello di dettaglio che deve essere dimostrato. Nel caso *Helicopters* (India), sia il tribunale di primo grado che la Corte d'Appello hanno richiesto la prova del luogo e del momento in cui sarebbe stato stipulato l'accordo e dei dettagli dell'atto che il funzionario corrotto avrebbe dovuto compiere. La Corte ha criticato anche la mancanza di prova dei precisi termini finanziari dell'accordo.

Non è possibile sapere chi abbia fatto l'offerta corruttiva al funzionario pubblico, e nemmeno conoscerne i termini economici (e questo fin dall'inizio, quando sono state formulate le accuse), quando tutti possono constatare che in una vicenda come quella attuale, relativa a una commessa di cinquecentocinquantasei milioni di euro, l'accordo

³³ [Il Fatto Quotidiano](#) (19 luglio 2022)

corruttivo deve prevedere precisi riferimenti finanziari da definirsi all'esito di un'articolata contrattazione.³⁴

115. I soggetti che hanno partecipato alla presente valutazione confermano l'elevato standard della prova richiesto per dimostrare l'accordo corruttivo. Un giudice della Corte di Cassazione afferma che l'accusa deve provare dettagli quali "l'esistenza, l'oggetto, la natura e le parti dell'accordo". Tre organizzazioni della società civile ritengono che i tribunali italiani abbiano "alzato l'asticella dell'onere della prova a una misura estremamente alta". Le prove necessarie possono essere rese più facilmente disponibili attraverso intercettazioni o sistemi di sorveglianza nei casi di corruzione domestica, ma non in quelli di corruzione internazionale. L'approccio adottato dalle Corti "ha avuto l'effetto di rendere quasi impossibile ottenere una condanna in Italia per un reato di corruzione internazionale".

116. La risposta delle autorità italiane a tali osservazioni non dissipa le preoccupazioni. In passato, il Gruppo di lavoro ha effettivamente ritenuto che il reato di corruzione internazionale in Italia fosse conforme ai criteri previsti dalla Convenzione. Tuttavia, ciò avveniva prima della serie di recenti assoluzioni che hanno dato vita a una certa giurisprudenza sul reato. L'Italia afferma inoltre che la prova dei dettagli dell'accordo corruttivo non è richiesta in base alla "giurisprudenza italiana consolidata".³⁵ Tale giurisprudenza ha preso in considerazione il reato di corruzione nazionale, che presenta i medesimi elementi del reato di corruzione internazionale. Resta il fatto che i tribunali incaricati di giudicare i casi di corruzione internazionale non hanno tenuto conto di tale giurisprudenza. Infine, l'Italia dichiara che la dottrina del "precedente" non si applica nel diritto italiano e, pertanto, altri tribunali potrebbero decidere di non rifarsi alla sentenza emessa nel caso *Helicopters* (India). L'affermazione potrebbe essere troppo ottimistica, dal momento che un giudice della Corte Suprema e le organizzazioni della società civile fanno notare che l'approccio applicato nel Caso *Helicopters* (India) è largamente accettato. L'Italia fa ampio riferimento alla giurisprudenza anche nell'ambito di questa valutazione, il che riflette il valore delle decisioni giudiziarie precedenti. Di fatto, alcuni dei tribunali italiani che hanno trattato casi di corruzione internazionale hanno motivato le loro sentenze facendo riferimento a precedenti decisioni emesse in casi di corruzione internazionale.

Commento

Gli esaminatori esprimono preoccupazione per lo standard della prova prescritto per dimostrare l'accordo corruttivo nel reato di corruzione internazionale in Italia. Nei casi di corruzione internazionale, i tribunali italiani richiedono la prova di tutti i dettagli dell'accordo, quali la data, il luogo, le parti coinvolte e le precise condizioni finanziarie previste, nonché la specificazione richiesta al pubblico ufficiale. L'Art. 1 della Convenzione non impone di fornire l'onere della prova di un accordo ad un simile livello di dettaglio. Un tale grado di precisione delle prove è raramente disponibile nei reali casi di corruzione internazionale, principalmente laddove le prove si trovino – come spesso accade – all'estero. Se all'obbligo di provare tali dettagli in Italia si aggiungono le difficoltà legate all'utilizzo di indizi (si veda la sezione precedente), diviene estremamente difficile dimostrare il reato di corruzione internazionale. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di adoperarsi per allineare il livello di dettaglio relativo all'accordo corruttivo di cui occorre fornire prova per dimostrare la sussistenza del reato di corruzione internazionale a quello riscontrato nella pratica, adottando misure appropriate, altresì assicurando attività di formazione alle autorità giudiziarie e, ove necessario, modificando la legislazione italiana.

B.1.a.iii. Responsabilità basata su imprudenza o negligenza, wilful blindness o dolus eventualis

117. Un individuo dovrebbe essere ritenuto responsabile non solo per aver consapevolmente corrotto un pubblico ufficiale straniero, ma anche laddove sia imprudente o negligente o *wilfully bind* rispetto al

Corte d'Appello di Milano - Sez. Penale 9/2018, pag. 218.

³⁵ Cassazione - Sez. Penale 3523/2011; Cassazione - Sez. Penale 1/2014.

fatto che il denaro versato sarebbe poi stato oggetto di pagamenti corruttivi. Ai sensi dell'Art. 1 della Convenzione, costituisce reato "chiunque intenzionalmente offra, prometta o dia un indebito beneficio in denaro o di altro tipo". Il Gruppo di lavoro ha affermato che in tale contesto "l'intenzione" ricomprende l'imprudenza o negligenza, la *wilful blindness* e il *dolus eventualis*.³⁶

118. Nel Caso *Oil Prospecting* (Nigeria), l'accusa ha presentato prove del fatto che i presunti corruttori sapevano che le somme di denaro pagate per acquistare la licenza di esplorazione petrolifera avrebbero potuto costituire pagamenti corruttivi. Ad esempio, i dirigenti delle società che avevano negoziato la vendita avevano, al loro attivo, una lunga esperienza operativa in Nigeria e pertanto erano consapevoli del livello di corruzione nel Paese. Le e-mail circolate all'interno della società menzionavano che il titolare della licenza avrebbe trattenuto solo una parte dei soldi dell'acquisto e dichiaravano "il resto va a liquidare i compensi delle persone". La corrispondenza aziendale affermava che alcune decisioni governative costituivano "chiaramente un tentativo di far pervenire ingenti somme di denaro al [Presidente nigeriano] nell'ambito di un'eventuale transazione". Un'altra e-mail interna all'azienda riferiva che il Ministro del Petrolio aveva offerto 15 milioni di USD per l'acquisizione dell'incarico. L'azienda pertanto ha probabilmente ritenuto che qualsiasi accordo petrolifero che coinvolgesse il Ministro avrebbe potuto implicare corruzione, in quanto il Ministro avrebbe poi dovuto recuperare l'investimento effettuato.

119. Il Tribunale ha ritenuto che l'insieme delle prove disponibili non fosse sufficiente a dimostrare la responsabilità. Il Tribunale cita la giurisprudenza secondo cui la responsabilità basata sul *dolus eventualis* si configura in presenza "dell'accettazione del rischio del verificarsi di un evento necessariamente specifico, non direttamente voluto, sebbene rappresentato". Al contrario, "la rappresentazione generica della situazione di pericolo quale effetto dell'azione intrapresa non è sufficiente" per determinare la responsabilità. Nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria), vi era solo "l'astratta possibilità di essere al corrente di un pericolo sottostante di corruzione", il che non era sufficiente per accertarne la responsabilità. Gli imputati erano "al massimo consapevoli di un pericolo generico, [il che giustifica] una possibilità astratta di conoscere gli accordi corruttivi".³⁷

120. Il Tribunale ha adottato un approccio analogo nel caso *Electrical Equipment* (Libia). La dirigente di una società italiana aveva assunto un consulente per ottenere affari dalla compagnia petrolifera statale libica. Ha quindi approvato 21 pagamenti di onorari al consulente nell'arco di 13 mesi, per un totale di 572.988 euro. Nella sua testimonianza, il consulente ha ammesso di aver trasferito almeno 297.000 euro di questi compensi a funzionari libici. Il consulente ha poi ottenuto un contratto da 38.8 miliardi di euro per la società italiana. Il Tribunale ha ritenuto che la dirigente avesse pagato somme molto elevate al consulente senza una giustificazione sufficiente. Tuttavia, ha assolto la dirigente perché "non vi era alcuna prova della [sua] consapevolezza dell'effettiva destinazione illecita di parte delle somme ricevute dal [consulente]". Non è stato valutato se la dirigente fosse intenzionalmente cieca o imprudente, ovvero negligente, circa il fatto che le parcelle pagate al consulente sarebbero poi finite nelle mani dei funzionari libici sotto forma di tangenti.

121. In risposta, le autorità italiane citano una recente giurisprudenza che attenua parzialmente tali preoccupazioni. In un caso della Corte di Cassazione che non riguardava il reato di corruzione internazionale,³⁸ un individuo ha affidato a un intermediario l'incarico di ottenere contratti di appalto in cambio di un pagamento mensile di somme. L'individuo ha concesso all'intermediario "l'autorizzazione a muoversi liberamente in un ambito che possiamo concordare". Nel confermare la condanna dell'individuo,

Si veda, ad esempio, [Lettonia - Fase 2](#), par. 194-197, e Raccomandazione 13(a), e [Fase 3](#), par. 31 e Raccomandazione 1(a); [Finlandia - Fase 4](#), par. 80-83, e Raccomandazione 3; [Costa Rica - Fase 2](#), par. 197-201, e Raccomandazione 12(a).

³⁷ Trib. di Milano – Penale, 3055/2021, Sezioni 9.3-9.4. Come menzionato nella Sezione B.1.a.i del presente documento (pag. 28), la Corte ha anche assolto l'imputato perché gli indizi (prove circostanziali) non hanno dimostrato l'accordo corruttivo.

³⁸ Cassazione - Penale 23325/2021; Sezione 19.

la Corte Suprema ha ritenuto che questi avesse "piena consapevolezza [...] dell'alta probabilità che [l'intermediario] avrebbe commesso atti di corruzione".

Commento

Gli esaminatori osservano che in un tipico caso di corruzione internazionale un dirigente paga a un consulente un'ingente somma di denaro e gli chiede di "fare tutto il necessario" per aggiudicarsi un contratto di appalto pubblico per l'azienda del dirigente in un Paese estero caratterizzato da un elevato livello di corruzione. Il consulente non fornisce alcun altro servizio o prodotto tangibile in cambio del denaro ricevuto. Inoltre, il dirigente non si chiede come il consulente spenderà l'ingente somma di denaro ricevuta. Il dirigente, pertanto, è incauto (imprudente/negligente) o wilfully blind rispetto al fatto che il consulente potrebbe utilizzare il denaro per corrompere un funzionario del Paese estero al fine di aggiudicarsi l'appalto. Secondo la Convenzione, il dirigente e il consulente dovrebbero essere ritenuti responsabili del reato di corruzione internazionale.

Purtroppo, in simili casi la responsabilità è incerta in Italia. I tribunali hanno concluso che la "conoscenza astratta degli accordi corruttivi" fosse insufficiente per riconoscerne la responsabilità. L'approccio è simile allo standard della prova previsto per dimostrare l'accordo corruttivo, per il quale i tribunali italiani richiedono una prova approfondita di tutti i dettagli dell'accordo (si veda la sezione precedente). Resta da vedere se la giurisprudenza più recente citata dalle autorità italiane sarà applicata ai casi di corruzione internazionale. Gli esaminatori raccomandano pertanto al Gruppo di lavoro di continuare a seguire la questione.

B.1.a.iv. Origine dei fondi ricevuti da un funzionario corrotto

122. Il requisito che i fondi versati da un corruttore – e non un importo equivalente proveniente da un'altra fonte – siano trasferiti al funzionario pubblico straniero aggrava i problemi relativi allo standard della prova. Nel caso *Oil and Gas* (Algeria), la società avrebbe corrotto un funzionario straniero per il tramite di un intermediario. Tuttavia, la "pista dei soldi" non era diretta. In due casi, i fondi provenienti dalla società sono stati depositati e sono rimasti su un conto controllato dall'intermediario. L'intermediario avrebbe poi pagato il funzionario con fondi di altra provenienza detenuti in altri conti da lui controllati. La Corte ha ritenuto che questo fosse uno dei motivi per cui la corruzione internazionale non era dimostrata. In assenza di prove dirette di un accordo corruttivo, l'effettiva somma di denaro fornita dal corruttore deve essere ricondotta direttamente al funzionario corrotto:

Per il perfezionamento del reato di corruzione (sia nazionale che internazionale), deve essere fornita la prova della promessa (accettata) o dell'avvenuta consegna dell'utilità promessa (che è la tesi dell'accusa in questo caso); quanto più evanescente è la dimostrazione del patto corruttivo, tanto più rigorosa deve essere la dimostrazione dell'elargizione illecita dal corruttore al corrotto.

Solo laddove vi siano le prove di un accordo corruttivo cui partecipa direttamente il pubblico ufficiale e che prevede il pagamento della tangente a una persona di fiducia di quest'ultimo, il fatto che il denaro in questione versato al funzionario possa non provenire dal corruttore potrebbe essere considerato irrilevante, sulla base della fungibilità del denaro.³⁹

123. La risposta delle autorità italiane a tali osservazioni non dissipa le preoccupazioni. Esse affermano che "la legge italiana non prevede, per il perfezionamento del reato, che il funzionario pubblico straniero (o nazionale) riceva esattamente i medesimi fondi forniti all'intermediario. Non esiste un singolo caso di corruzione nazionale o internazionale in cui un tribunale abbia affermato tale requisito". Tuttavia, la Corte d'Appello di Milano non ha assunto questa posizione nel caso *Oil and Gas* (Algeria). Inoltre, la sentenza della Corte non è stata ribaltata o criticata da altre Corti. Essa rimane parte della giurisprudenza italiana.

³⁹ Corte d'Appello di Milano - Penale 286/2020, Sezione 6.2.7.1, pag. 198-201.

124. Il caso *Oil and Gas* (Algeria) solleva un'ulteriore questione: l'accesso al denaro della tangente è sufficiente a provare il reato? La moglie del presunto funzionario corrotto era titolare di procure su diversi conti dell'intermediario e sui quali erano depositate le presunte tangenti. C'è stato qualche disaccordo nel determinare se le procure fossero esercitate o in vigore al momento in cui sono stati effettuati i pagamenti. In ultima analisi tali discussioni non hanno avuto rilevanza. Secondo la Corte, una tangente è attribuita a un funzionario solo quando questi ha titolo sulla tangente; il semplice accesso o disponibilità della tangente non è sufficiente.⁴⁰ Le autorità italiane sottolineano che tale constatazione non è stata la ragione principale delle assoluzioni decise dalla Corte. La Corte di Cassazione ha osservato che la finalità delle procure non è mai stata spiegata, tuttavia ha confermato le assoluzioni.

Commento

Gli esaminatori temono che il requisito che il funzionario straniero riceva esattamente gli stessi fondi forniti dal corruttore possa rendere il reato di corruzione internazionale estremamente difficile da dimostrare. Gli intermediari che facilitano l'atto corruttivo sovente si avvalgono di più società e conti di comodo per mescolare i fondi e confondere le tracce del denaro. Molti funzionari corrotti si rivolgono ad intermediari proprio per tale motivo. L'ulteriore requisito che un funzionario debba avere titolo e non semplice accesso al denaro della tangente produce un effetto analogo. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di adottare misure atte a garantire che il reato di corruzione sia ritenuto perpetrato quando i fondi sono forniti a beneficio di un pubblico ufficiale corrotto, indipendentemente dal fatto che il pubblico ufficiale straniero riceva effettivamente i medesimi fondi forniti dal corruttore, o che il pubblico ufficiale abbia titolo e non semplice accesso alla tangente. A tal fine, raccomandano l'adozione di misure appropriate, tra cui attività di formazione ad hoc per le autorità giudiziarie e, ove necessario, l'introduzione di emendamenti alla legislazione in vigore.

B.1.b. Elementi del reato di corruzione internazionale

125. Il Rapporto sulla Fase 3 non ha indicato preoccupazioni in merito agli elementi del reato di corruzione internazionale in Italia. La giurisprudenza successiva alla Fase 3, tuttavia, solleva due questioni: un "accordo corruttivo" tra un soggetto terzo e un pubblico ufficiale straniero; e la figura del terzo intermediario sul versante "attivo" rispetto a quello "passivo".

B.1.b.i. Responsabilità di "accordo corruttivo" tra un altro soggetto e un pubblico ufficiale straniero

126. Il caso *Oil Prospecting* (Nigeria) coinvolgeva una triangolazione. Un individuo nigeriano, che all'epoca non era un pubblico ufficiale, era titolare di una licenza di esplorazione petrolifera. Egli avrebbe stipulato un accordo corruttivo con funzionari nigeriani in base al quale questi ultimi avrebbero poi agevolato la vendita della licenza in cambio di una parte dei proventi. Due società estere sono state individuate come acquirenti della licenza. Si presume che il denaro dell'acquisto delle società sia andato in parte all'individuo nigeriano che deteneva la licenza e in parte ai funzionari nigeriani sotto forma di tangenti.

127. Il Tribunale ha ritenuto che le società in questo caso non potessero essere ritenute responsabili di corruzione internazionale, sebbene fosse in corso un accordo corruttivo tra il titolare della licenza e i funzionari nigeriani. Le società non erano parti coinvolte in tale accordo, che era già stato stipulato quando le società sono entrate in scena. Inoltre, queste ultime non sarebbero ritenute responsabili anche se fossero state a conoscenza dell'accordo e del fatto che il titolare della licenza avrebbe poi utilizzato il denaro dell'acquisto per corrompere i funzionari nigeriani. Questo perché il reato di corruzione si è

⁴⁰ Corte d'Appello di Milano - Penale 286/2020, Sezione 6.2.7.4.2, pag. 206-207.

perfezionato una volta che il titolare della licenza e i funzionari hanno raggiunto l'accordo. La partecipazione delle società alla successiva "fase esecutiva" dell'accordo, ad esempio fornendo il denaro della tangente pur sapendo dell'esistenza del precedente accordo corruttivo, non equivale a corruzione. Per essere ritenuti responsabili, è necessario "contribuire personalmente all'accordo in piena consapevolezza dell'obiettivo di corrompere i pubblici ufficiali coinvolti". L'argomentazione del Tribunale si basa su due casi della Corte Suprema.⁴¹

128. L'interpretazione della legge italiana applicata nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria) non sarebbe conforme alla Convenzione. L'Art. 1 della Convenzione, inoltre, riguarda chiunque fornisca un vantaggio indebito, tramite un intermediario, a un pubblico ufficiale straniero in cambio di una sua azione o omissione. Se le società nel caso in questione avessero fornito il denaro per l'acquisto della licenza sapendo che, attraverso il titolare della licenza, questo sarebbe pervenuto ai funzionari nigeriani sotto forma di tangente, allora la condotta delle società rientrerebbe nella fattispecie di cui all'Art. 1 della Convenzione. Fornendo consapevolmente il denaro della tangente, le società sarebbero diventate congiuntamente parti concorrenti nella transazione corrotta. Il fatto che i funzionari avessero un accordo con il titolare della licenza o con le società è irrilevante. "L'accordo corruttivo" è un requisito previsto dalla legge italiana ma non dalla Convenzione.

129. La risposta delle autorità italiane è ancora una volta insufficiente a dissipare tali preoccupazioni. Esse affermano che il Tribunale si è basato su una giurisprudenza della Corte di Cassazione che è di fatto distinguibile. Inoltre, per analogia con la giurisprudenza in materia di prescrizione, il reato di corruzione si perfeziona nel momento in cui la tangente viene data, e non quando viene solo promessa. Tuttavia, come per la questione della tracciabilità dei fondi dal corruttore al funzionario (par. 123), la sentenza del Tribunale nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria) non è stata ribaltata o criticata dal punto di vista giudiziario. Essa rimane parte della giurisprudenza italiana.

Commento

Gli esaminatori raccomandano all'Italia di intraprendere misure atte a garantire che la responsabilità per corruzione internazionale si configuri ogniqualvolta un individuo offra, prometta o dia una tangente a un funzionario pubblico straniero direttamente o per il tramite di un intermediario, anche quando tale individuo si aggiunge e diventa parte di una transazione corruttiva dopo che il funzionario abbia stipulato un precedente "accordo corruttivo" con l'intermediario o altra parte terza. Tali azioni raccomandati devono consistere nell'adozione di misure appropriate, tra cui attività di formazione per le autorità giudiziarie e, ove necessario, l'emendamento della legislazione in vigore.

B.1.b.ii. Terzo intermediario sul versante "attivo" e intermediario sul versante "passivo"

130. Nel caso *Oil and Gas* (Algeria), la Corte ha descritto un concetto peculiare di classificazione degli intermediari distinguendoli tra "attivi" o "passivi", e riconoscendo la responsabilità per reato di corruzione internazionale applicabile solo ai casi che coinvolgono i primi. Nel caso *Oil and Gas* (Algeria), il funzionario pubblico straniero aveva chiesto alle società di negoziare la transazione con uno stretto collaboratore. La Corte ha rilevato che il funzionario "ha ripetutamente definito [l'individuo] come 'uomo di fiducia', alter ego del ministro". Un secondo individuo è stato descritto in maniera analoga. Le società avrebbero poi pagato a questi due individui ingenti "onorari consulenziali", parte dei quali sarebbero stati trasferiti al funzionario sotto forma di tangenti. La Corte ha stabilito che i due individui erano essenzialmente rappresentanti del funzionario: hanno pertanto partecipato all'azione corruttiva in qualità di intermediari nel reato di corruzione

⁴¹ Trib. di Milano – Penale, 3055/2021, Sezioni 5.4, 6.6.1-6.6.3 e 6.8. Come menzionato nella Sezione B.1.a.i del presente documento (pag. 28), la Corte ha anche assolto l'imputato perché gli indizi (prove circostanziali) non hanno dimostrato l'accordo corruttivo.

passiva internazionale. Poiché la corruzione passiva internazionale non costituisce reato ai sensi della legge italiana, non lo è nemmeno l'intermediazione di tale condotta:

Mentre nella prospettiva della corruzione nazionale non è decisivo accertare se l'intermediario concorra sul versante attivo o passivo della corruzione, essendo sufficiente che questo integri le condizioni che caratterizzano il concorso di persone nel reato, nell'ipotesi di corruzione internazionale il contributo apportato alla condotta di corruzione passiva, non essendo correlato a un fatto punibile (l'Art. 322 (comma 2; n. 2) del codice penale prevede solo la fattispecie di corruzione attiva), sarebbe penalmente irrilevante.⁴²

131. Non sono stati citati precedenti o giurisprudenza a sostegno di tale approccio. La Corte, in definitiva, non si è basata su questa argomentazione per assolvere gli imputati. Ha, invece, concluso che non c'è stata corruzione e che la posizione degli intermediari è irrilevante.

Commento

Gli esaminatori raccomandano al Gruppo di lavoro di approfondire la questione dei terzi intermediari sul versante "attivo" e sul versante "passivo" nei casi di corruzione internazionale.

B.1.c. Definizione autonoma del reato di corruzione internazionale e trattamento della prova nel diritto del Paese estero interessato

132. Il Commento 3 della Convenzione richiede che il reato di corruzione internazionale in un Paese sia autonomo. In altre parole, una condanna per tale reato non deve richiedere la prova della legislazione in vigore nel Paese del funzionario corrotto. Nella Fase 3, il Gruppo di lavoro si è chiesto (par. 24-27) se il reato di corruzione internazionale in l'Italia soddisfi tale requisito. La giurisprudenza sviluppata successivamente alla Fase 3 conferma tali preoccupazioni.

133. I dubbi iniziali sull'autonomia del reato di corruzione internazionale sono incentrati sulla definizione di pubblico ufficiale straniero. Nel 2009, la Corte Suprema ha stabilito che il reato di corruzione internazionale richiede un test a duplice schema. In primo luogo, "il giudice in un processo per corruzione internazionale deve accertare d'ufficio la normativa straniera pertinente per determinare se il funzionario corrotto svolga funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio". In secondo luogo, tale funzione deve costituire una funzione pubblica anche secondo la legge italiana.⁴³ Tale primo schema di test sembrerebbe rendere il reato non autonomo. Tuttavia, nella Fase 3 l'Italia ha sostenuto che ciò non si spinge fino a richiedere la 'prova' della legislazione in vigore nel Paese del pubblico ufficiale, ma piuttosto consente al giudice di accertare il caso 'anche' attraverso la ricerca proattiva e il riferimento alla legislazione del Paese estero coinvolto. Non è stato citato alcun precedente in riferimento a tale posizione. Il Gruppo di lavoro ha deciso di monitorare la questione (Tematica da monitorare 13(a))

134. Dalla Fase 3, la definizione non autonoma di funzionario pubblico estero è stata applicata in due casi di corruzione internazionale, in una circostanza sfociata in una sentenza di assoluzione. Nel caso *Logistics* (RDC e Niger), gli imputati avrebbero corrotto i funzionari dell'OGEFREM, un'impresa pubblica congolese incaricata dell'applicazione delle leggi governative sulle autorizzazioni dei carichi destinati al Congo.⁴⁴ Il Tribunale ha ritenuto che i dipendenti dell'OGEFREM non fossero pubblici ufficiali ai sensi della legge congolese e, pertanto, che non fossero nemmeno pubblici ufficiali stranieri ai sensi della legge italiana. Inoltre, l'OGEFREM non era finanziata dallo Stato. La conclusione è sorprendente, poiché il Tribunale ha rilevato che l'impresa OGEFREM è stata istituita per adempiere a fabbisogni di interesse

⁴² Corte d'Appello di Milano - Penale 286/2020, 6.2. 2, pag. 154-156.

⁴³ Cass. Sez. Penale 49532/2009.

⁴⁴ Si veda [Welcome to OGEFREM Invesco](#) (consultato in data 25 marzo 2022).

generale. Il Tribunale, quindi, non ha applicato il test per verificare se i presunti individui corrotti svolgessero funzioni di natura pubblica, come prescritto dall'Art. 1 (comma 4, lettera a) della Convenzione. (Le autorità italiane aggiungono che la Corte ha anche ritenuto che non vi fosse prova di corruzione, anche se i dipendenti dell'OGEFREM fossero stati pubblici ufficiali. Il caso è ora in Corte d'Appello). Nel caso *Oil and Gas* (Algeria), invece, alcuni funzionari della compagnia petrolifera nazionale algerina avrebbero ricevuto delle tangenti. Le corti di primo grado e d'appello hanno applicato il test a duplice schema della Corte Suprema, "esaminando la legislazione algerina", e hanno stabilito che i destinatari delle tangenti erano di fatto pubblici ufficiali algerini.

135. Il trattamento della prova della legislazione del Paese coinvolto è stato esteso a un secondo aspetto del reato di corruzione internazionale. Come menzionato al par. 98, in Italia il reato principale di corruzione internazionale ricomprende due sotto-categorie: corruzione di un funzionario per l'esercizio di funzioni e corruzione per atti contrari ai suoi doveri d'ufficio. Ciascuna sotto-categoria è soggetta all'applicazione di specifiche sanzioni. Secondo un pubblico ministero di Milano, la distinzione tra le due sotto-categorie "è ancora più 'sfuggente' nei delitti di corruzione internazionale (Art. 322-bis del CP), poiché la violazione dei doveri d'ufficio può essere valutata solo in relazione alla legislazione del Paese estero interessato".⁴⁵

136. L'onere di provare il contenuto della legge del Paese estero coinvolto è stato richiesto a tal fine in due casi. Nel caso *Logistics* (RDC e Niger), gli imputati sono stati condannati per corruzione nell'ambito dell'esercizio delle loro funzioni ufficiali. Il Tribunale non ha condannato gli imputati per il reato più grave di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio "data la difficoltà di accertare le procedure stabilite dalla legge in vigore in Niger". Nel caso *Oil and Gas* (Algeria), il Tribunale ha ritenuto di dover esaminare "le disposizioni di legge del Paese estero coinvolto utili a determinare la natura illecita della condotta contestata". Tale illiceità è emersa chiaramente "dall'analisi della legislazione straniera sopra citata ed esaminata, alla quale si è fatto costante riferimento, anche in relazione alle procedure di gara [...], in virtù dei principi di tutela della concorrenza e dell'imparzialità specificamente indicati nelle disposizioni algerine [...]".⁴⁶ Gli imputati sono stati infine assolti per altri motivi, ossia per insufficienza di prove (Sezione B.1.a.i a pag. 37).

137. Ancora più preoccupante è il fatto che l'onere della prova della legislazione del Paese estero coinvolto sia stata estesa dalla definizione di pubblico ufficiale straniero alla legalità della condotta del funzionario. In un altro caso di corruzione internazionale, la Corte Suprema ha parzialmente annullato la custodia cautelare di un individuo. Applicando l'argomentazione del duplice test del 2009, la Corte ha ritenuto che il tribunale di primo grado avrebbe dovuto determinare se la condotta del funzionario straniero fosse illegale ai sensi della legge tunisina.⁴⁷

138. Nel corso di tale valutazione, le autorità italiane fanno riferimento, in varia misura, alla necessità di esaminare, nei casi di corruzione internazionale, la legislazione vigente nel Paese estero coinvolto. In un caso di corruzione internazionale, un pubblico ministero afferma che questo è "un problema" che richiede "una prima ricostruzione delle fonti del diritto che non sono facili da identificare". Un giudice della Corte Suprema dichiara che l'applicazione della legislazione straniera è "necessaria" e una Corte "deve farvi riferimento". Tuttavia, la legislazione del Paese straniero interessato "non è vincolante" perché "è necessario procedere ad una riclassificazione secondo un punto di vista oggettivo". Ciò sembra semplicemente affermare il test a duplice schema della Corte di Cassazione del 2009, che richiede una determinazione della legislazione estera nel primo ramo d'esame e della legislazione italiana nel secondo. Un altro pubblico ministero cita un test funzionale per un pubblico ufficiale estero e ritiene che non sia

⁴⁵ Fusco, E. (22 giugno 2017), "[La sfuggente nozione di atto contrario ai doveri d'ufficio nei delitti di corruzione](#)", *Questione Giustizia*.

⁴⁶ Trib. di Milano - Penale 10074/2018, pag. 55.

⁴⁷ Cass. - Penale 45935/2015, pag. 7.

necessario provare l'illegalità della condotta del corruttore secondo la legislazione del Paese estero coinvolto. Tuttavia, tale pubblico ministero non ha perseguito personalmente un caso di corruzione internazionale e non fa riferimento alla giurisprudenza sulla corruzione internazionale di cui sopra. Le autorità italiane fanno riferimento anche al caso *Oil Prospecting* (Nigeria), ma i funzionari coinvolti nel caso includevano il Presidente, il Procuratore Generale (Ministro della Giustizia), ministri e parlamentari. Il loro status di pubblici ufficiali esteri pertanto era inattaccabile. L'Italia cita anche il caso *Oil and Gas* (Algeria). Tale caso, tuttavia, si riferiva alla definizione di pubblico ufficiale estero nelle aziende pubbliche di cui alla Convenzione, e non al Commento 3 su una definizione autonoma.

139. Un pubblico ministero italiano che si è occupato di un caso di corruzione internazionale descrive anche in modo vivido la ragione politica per cui la Convenzione richiede che si configuri anche un reato di corruzione internazionale autonomo. L'onere della prova della legislazione estera "è piuttosto complicato", afferma, soprattutto "in un Paese che non ha stipulato convenzioni [di mutua assistenza giudiziaria] con l'Italia". "Molto spesso il sistema giuridico e [di conseguenza] la ricostruzione del caso differiscono". La situazione è "ancora più complessa se ci si interfaccia con i Paesi che non appartengono all'Unione europea, e se le autorità giudiziarie del Paese coinvolto non sono indipendenti". Per questo motivo, nel caso di corruzione internazionale di cui si è occupato, il magistrato non ha potuto contattare le autorità del Paese estero coinvolto e si è limitato a chiedere assistenza all'ambasciata italiana nel Paese in questione. La Corte ha infine stabilito che il destinatario della tangente non era un pubblico ufficiale estero e ha, pertanto, assolto l'imputato.

140. Le autorità italiane affermano che "la legislazione italiana non impone alla Corte l'onere della prova della legislazione del Paese estero coinvolto, ma richiede solo di accertare se il cittadino straniero che ha ricevuto la tangente eserciti funzioni o attività corrispondenti a quelle di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio ai sensi dell'Art. 322-bis del CP italiano". Tuttavia, tale accertamento delle funzioni o delle attività svolte dall'individuo richiede che "in un processo per corruzione internazionale il giudice [accerti] "d'ufficio" le norme della legislazione del Paese straniero interessato", secondo la decisione della Corte di Cassazione del 2009 (par. 133). Le autorità italiane sostengono inoltre che la questione abbia "un impatto molto limitato sulla repressione penale dei reati di corruzione internazionale", perché la legislazione del Paese estero coinvolto non entra in gioco quando "la corruzione è stata perpetrata per l'esercizio delle funzioni svolte del funzionario". Tuttavia, l'impatto di tale questione è tutt'altro che minimo, considerando il numero crescente di casi di corruzione internazionale in cui i tribunali sono stati obbligati a determinare il contenuto della legislazione del Paese estero coinvolto.

Commento

Gli esaminatori esprimono forti preoccupazioni in quanto il reato di corruzione internazionale in Italia non è autonomo, in contrasto con l'Art. 1 della Convenzione e il Commento 3. Nel 2009, la Corte di Cassazione ha imposto l'obbligo di provare la legislazione del Paese estero coinvolto nei casi di corruzione internazionale. Ancor più preoccupante è il fatto che l'onere della prova della legislazione del Paese estero coinvolto è stata estesa dalla definizione di pubblico ufficiale estero alla legalità della condotta del funzionario. Ciò ha portato all'assoluzione in un caso e all'annullamento delle misure cautelari in un altro. Le difficoltà pratiche di provare la legislazione del Paese estero interessato, unite all'oneroso standard della prova per il reato di corruzione internazionale descritto sopra, rendono tale reato pressoché indimostrabile nei tribunali italiani. Gli esaminatori raccomandano pertanto che l'Italia modifichi urgentemente la propria legislazione al fine di rendere autonomo il reato di corruzione internazionale.

B.1.d. L'esonero da responsabilità nei casi di concussione e di induzione indebita

141. Il Gruppo di lavoro ha da tempo espresso preoccupazioni circa il ricorso all'accusa di concussione quale possibile causa di esclusione di responsabilità nei casi di corruzione internazionale. All'epoca della Fase 3 (par. 28-31), la legislazione prevedeva che ove un pubblico ufficiale abusasse del suo status o dei

suoi poteri per costringere o indurre un individuo a promettere o eseguire un pagamento corruttivo, il funzionario era colpevole del reato di concussione ai sensi dell'Art. 317 del CP. Tuttavia, il corruttore era considerato vittima e non colpevole di corruzione. La Raccomandazione 1(a)-(b) della Fase 3 chiedeva all'Italia di: (a) modificare senza indugio la propria legislazione per escludere l'applicazione della concussione come possibile causa di esclusione di responsabilità per corruzione internazionale; e (b) valutare eventuali emendamenti all'applicazione della concussione come possibile causa di esclusione di responsabilità per il reato di corruzione internazionale indipendentemente da analoghe modifiche concernenti il reato di corruzione domestica.

142. L'Italia ha risposto ridimensionando – ma non eliminando – l'esclusione di responsabilità (discolpa) attraverso un emendamento legislativo del 2012:

- (a) attualmente il reato di *concussione* (Art. 317 del CP) si configura quando un pubblico ufficiale, abusando della sua funzione o dei suoi poteri, costringe qualcuno a dare o promettere indebitamente denaro o altri vantaggi, a lui/lei o ad altri individui. Il termine "indurre" è stato soppresso. Come in precedenza, la responsabilità viene attribuita al pubblico ufficiale, ma non al corruttore.
- (b) un nuovo reato di *induzione indebita* (Art. 319-quater del CP) riguarda il pubblico ufficiale che, abusando della propria funzione o dei propri poteri, induce qualcuno a dare o promettere indebitamente tangenti. Nel 2015 la disposizione è stata estesa da pubblico ufficiale a "incaricato di pubblico servizio". A differenza dei casi di concussione, il corruttore è colpevole anche di induzione indebita. La pena massima (3 anni di reclusione) è significativamente inferiore a quella prevista per il delitto di corruzione (8-10 anni di reclusione per i reati principali), sebbene valga esattamente il contrario nel caso delle persone giuridiche.

143. Nel 2014 la Corte di Cassazione ha fornito un'autorevole interpretazione della linea di confine tra concussione, induzione indebita e corruzione (caso *Maldera*).⁴⁸ Il reato di concussione si configura quando il pubblico ufficiale costringe un individuo "mediante violenza o – più frequentemente – minaccia, esplicita o implicita, di un danno ingiusto". L'individuo non riceve alcun vantaggio indebito. L'induzione indebita comprende "la persuasione, la suggestione, l'inganno [...], la pressione morale" su un individuo che ricerca un indebito vantaggio. La corruzione "presuppone l'uguaglianza delle parti coinvolte nella transazione e dimostra l'incontro assolutamente libero e consapevole della volontà delle parti".

144. Le attuali disposizioni in materia di concussione e di induzione indebita sollevano due questioni: (a) l'ambito di applicazione della concussione come possibile causa di esclusione residuale di responsabilità nei casi di corruzione internazionale; e (b) lo standard della prova.

B.1.d.i. Entità dell'attuale applicazione della concussione ai fini di un possibile esonero da responsabilità di corruzione

145. L'Italia afferma che l'applicazione della concussione, come riformulata, a titolo di possibile esclusione di responsabilità per corruzione non ha luogo e non avrà mai luogo nei casi di corruzione internazionale. L'Italia afferma che l'esclusione di responsabilità è stata limitata ai "casi di abusi e molestie di pubblici ufficiali nei confronti di privati che sono stati costretti con violenza o sotto minaccia a pagare somme di denaro non dovute – casi che sono in realtà legati a rapporti occasionali e non sono correlati a transazioni economiche. [...] La possibilità che la concussione possa essere invocata nel contesto di transazioni economiche internazionali appare assolutamente improbabile e astratta".

146. La giurisprudenza pone in dubbio l'affermazione categorica dell'Italia secondo cui la concussione non si applica alle transazioni economiche internazionali. Nel caso *Maldera* (pag. 41-42), la Corte di

⁴⁸ Cass. - Penale [12228/2014](#), pag. 49-51; si veda anche: pag. 32-34 (su *concussione*), e pag. 20, 37-38 (su *induzione*).

Cassazione ha posto l'esempio di un funzionario che minaccia un individuo di esclusione illegittima e arbitraria da una gara d'appalto pubblica. Tuttavia, il funzionario promette anche l'aggiudicazione dell'appalto dietro pagamento da parte del soggetto privato. Un caso del genere costituirebbe reato di concussione se "l'indebito vantaggio [derivante dall'aggiudicazione dell'appalto è marginale] rispetto all'ingiusto danno minacciato". Nel caso di corruzione internazionale *Logistics* (RDC e Niger), l'impresa aveva promesso delle tangenti a funzionari pubblici esteri, ma poi era stata esclusa da una transazione. Il Tribunale ha stabilito che la corruzione c'è stata, ma che "è da escludere [...] che in questo caso [l'impresa] sia stata concussa [cioè sia stata vittima di concussione], non avendo ancora raggiunto un preciso diritto a ottenere ciò che le spettava sulla base delle norme e delle procedure previste".⁴⁹ Ciò sembra implicare che il reato di concussione si sarebbe configurato se all'impresa fosse stato rifiutato qualcosa cui aveva diritto. Il Tribunale riprende poi la definizione, formulata nel caso *Maldera*, del reato di concussione rispetto al delitto della corruzione.

147. La posizione dell'Italia può in parte fondarsi sulla percezione che la Convenzione si applichi solo alle "transazioni economiche internazionali". Tuttavia, la Convenzione non utilizza tale termine. Si applica invece alla corruzione internazionale "per ottenere o mantenere un vantaggio commerciale o altro vantaggio indebito nella conduzione di affari internazionali" (Art. 1 (comma 1)). Ciò include, ad esempio, l'ottenimento di "un permesso operativo per una fabbrica che non soddisfa i requisiti di legge" (Commento 5). Alcuni casi di concussione in Italia rientrano in tale definizione. In un caso, un ufficiale della Guardia di Finanza ha minacciato di condurre ispezioni e verifiche fiscali pregiudizievoli al fine di ricevere alcuni vantaggi.⁵⁰ Un altro caso di concussione ha coinvolto un'impresa che ha ottenuto la legalizzazione del proprio stabilimento ingaggiando lo studio legale dei figli di un tecnico comunale.⁵¹ L'Italia ritiene che si tratti di "casi di corruzione di modesta entità che si sono svolti in circostanze che non possono nemmeno lontanamente essere immaginate nei delitti di corruzione internazionale". Tuttavia, il punto rilevante non è l'entità della tangente, bensì il fatto che la concussione si configura in casi che coinvolgono "transazioni economiche". Alcuni commentatori sostengono, inoltre, che il reato di concussione dovrebbe configurarsi quando la tangente è necessaria per evitare un grave pregiudizio economico, o un pregiudizio "giusto" (ad esempio, la minaccia di denunciare tutte le violazioni fiscali riscontrate).⁵² L'Italia cita anche altri commentatori,⁵³ tuttavia i loro scritti non escludono categoricamente il reato di concussione dalle "transazioni economiche". L'Italia aggiunge che nel caso *Electrical Equipment* (Libia) la Corte ha dichiarato che avrebbe condannato l'imputato per induzione indebita se il reato fosse stato previsto dalla legge. Tuttavia, come l'Italia ammette, l'induzione indebita ha solo "ristretto" – ma non eliminato – l'ambito di applicazione del reato di concussione.

B.1.d.ii. Standard della prova per concussione e induzione indebita

148. Il caso *Oil Licences* (Congo-Brazzaville) dimostra che sostanzialmente i tribunali possono tendere a ritenere la consumazione dei reati di concussione e induzione indebita anziché condannare per corruzione attiva internazionale. Le circostanze che configurano i reati di concussione e induzione indebita sono tutt'altro che insolite. Il caso riguardava un'impresa italiana che aveva pagato tangenti comprese tra

⁴⁹ Trib. di Genova - Sentenza 1516/2020, pag. 51-52.

⁵⁰ Cass. - Penale 9429/2016.

⁵¹ Cass. - Penale 46401/2014. Si veda anche: Castelnuovo, A. (27 aprile 2020), "[Concussione Art. 317 codice penale](#)".

⁵² Collica, M. T., "[La tenuta della sentenza Maldera, tra conferme e nuovi disorientamenti](#)", DPC 2/2017, pag. 195; Balbi, G., "[Sulle differenze tra i delitti di concussione e di induzione indebita a dare o promettere utilità](#)", DPC 1/2015, pag. 143.

⁵³ Mongillo, V., "[L'incerta frontiera: il discrimine tra concussione e induzione indebita nel nuovo statuto penale della pubblica Amministrazione](#)", DPC 3/2013, pag. 166; Mongillo, V., "Induzione indebita a dare o promettere utilità", in Canestrari, S., Cornacchia, L. e De Simone, G. (2015), *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Delitti di corruzione*, pag. 197-200.

i 77 e i 163 milioni di USD per il rinnovo di diverse licenze petrolifere a condizioni favorevoli. Il valore delle licenze è cresciuto di 968 milioni di USD. Nella decisione di patteggiamento, il Tribunale ha riconosciuto che nel caso in questione si configurava il reato di induzione indebita. Tale conclusione si basava, tuttavia, su un unico fatto: che i pozzi petroliferi erano controllati da pubblici funzionari esteri in uno "Stato sostanzialmente immaturo e dittatoriale, ancora privo di solide istituzioni democratiche e di regole di concorrenza trasparenti, incentrato sulla figura del Presidente e controllato da un manipolo di luogotenenti ai suoi ordini e al servizio dei propri esclusivi interessi privati". Considerando quanti Paesi nel mondo rientrano in tale descrizione, l'induzione indebita potrebbe essere un evento frequente nei futuri casi di corruzione internazionale.

149. Circostanze alquanto ordinarie sono state alla base di un'accusa di induzione indebita anziché di corruzione attiva internazionale nel caso *Electrical Equipment* (Libia). La dirigente di una società italiana avrebbe assunto un consulente per ottenere affari dalla compagnia petrolifera statale libica. Il consulente ha contattato e infine convogliato 420 000 euro al figlio dell'allora leader libico in cambio di un contratto da 38,8 miliardi di euro per l'azienda italiana. Il Tribunale ha assolto il consulente dall'accusa di corruzione internazionale, tuttavia ha dichiarato che lo avrebbe condannato per induzione indebita, se il reato fosse stato previsto all'epoca dei fatti. L'accertamento "dell'induzione", tuttavia, si basava solo su un'usanza di donazione nei Paesi arabi e sul "comportamento del [figlio del leader], soggetto pericoloso e violento".

150. Questi casi suggeriscono anche che è sufficiente un modesto onere della prova per dimostrare i reati di induzione indebita e concussione. Nel caso *Oil Licences* (Congo-Brazzaville), la società ha subito un'induzione indebita anche se il funzionario che ha autorizzato la tangente ha ricevuto 23 milioni di USD. Nel caso *Electrical Equipment* (Libia), l'unica prova di induzione indebita menzionata nella sentenza è la dichiarazione del consulente accusato, nella quale questi afferma che il figlio del leader era "una persona molto cattiva, venale", e che "in svariati incontri che ho avuto con lui [in Italia], mi ha persino minacciato di morte se non avessi consegnato le somme". Tali indizi non sono stati corroborati ad esempio dalle dichiarazioni di altri testimoni che hanno formulato le minacce o hanno osservato in modo indipendente gli eventi. In nessuno dei due casi è stato richiesto che il corruttore prendesse in considerazione alternative quali l'abbandono dell'affare o la denuncia alle autorità italiane.

151. L'Italia sottolinea che i casi sopra citati riguardano l'induzione indebita e, pertanto, non sussiste alcuna preoccupazione in merito allo standard della prova per il reato di concussione. Tuttavia, è probabile che i tribunali applichino il medesimo approccio ad entrambe le fattispecie, trattandosi di figure contigue dello stesso ambito.

Commento

Gli esaminatori riconoscono all'Italia di aver ridimensionato l'ambito di applicazione del reato di concussione quale causa di esclusione di responsabilità nei delitti di corruzione. Tuttavia, tale esonero non è stato escluso del tutto nei casi di corruzione internazionale, come invece raccomandato dal Gruppo di lavoro. Gli esaminatori temono inoltre che, in pratica, lo standard della prova per la concussione e l'induzione indebita nei casi di corruzione internazionale possa essere molto modesto. Numerosi casi di corruzione internazionale potrebbero quindi concludersi con l'applicazione di sanzioni più modeste o addirittura con l'impunità.

Gli esaminatori raccomandano pertanto che l'Italia adotti misure atte a garantire che le sanzioni concretamente imposte per l'induzione indebita nei casi di corruzione internazionale siano efficaci, proporzionate e dissuasive, anche aumentando, ove necessario, la soglia massima delle sanzioni previste. Raccomandano inoltre che il Gruppo di lavoro segua gli sviluppi (a) dell'applicazione del reato di concussione ai fini dell'esclusione di responsabilità (discolpa) nei casi di corruzione; e (b) dello standard della prova per il reato di induzione indebita nei casi di corruzione internazionale.

B.1.e. Esonero dalla responsabilità nei casi di ravvedimento utile

152. Nel 2019, l'Italia ha adottato una disposizione da applicarsi ai casi di cosiddetto "ravvedimento utile" in molteplici fattispecie di reati, tra cui la corruzione internazionale. Ai sensi dell'Art. 323-ter, l'autore del reato non sarà punito se: (a) presenta spontaneamente denuncia alle autorità, (b) entro quattro mesi dalla commissione del fatto, (c) prima di venire a conoscenza di essere indagato per gli stessi fatti, (d) fornisce "indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili", e (e) fornisce alle autorità il vantaggio ottenuto dal reato, una somma di valore equivalente al vantaggio, o indicazioni "utili e concrete" per identificare il titolare effettivo del vantaggio. La disposizione si applica alle persone fisiche e non a quelle giuridiche. L'Italia dichiara che di fatto tale disposizione non è stata applicata.

153. L'Italia spiega che la norma è volta ad incoraggiare gli autori di reati a collaborare con le autorità giudiziarie. Fa riferimento alla Relazione esplicativa della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, in cui si afferma che "si dovrebbe prevedere la concessione dell'immunità o un'adeguata riduzione delle pene per le persone accusate di reati di corruzione che contribuiscono alle indagini, alla identificazione o alla prevenzione dei reati". L'Italia afferma inoltre che la disposizione ha un "ambito di applicazione rigorosamente definito". Il breve lasso di tempo per la denuncia assicura che le conseguenze del reato siano "neutralizzate", ad esempio bloccando un appalto pubblico aggiudicato per effetto del pagamento di tangenti.

154. Ciò che desta maggiore preoccupazione è l'assenza di giustificazione per tale disposizione nei casi di corruzione internazionale. L'autore del reato può sottrarsi alle proprie responsabilità identificando qualsiasi "altro autore". Non è chiaro se ciò includa anche il pubblico ufficiale corrotto. In svariate giurisdizioni, questo è lo scopo della non-punibilità nel caso di ravvedimento utile, ossia consentire alle autorità di identificare e perseguire penalmente i pubblici ufficiali corrotti all'interno della propria amministrazione pubblica. Tuttavia, una tale motivazione strategica non si applica al contesto della corruzione internazionale, poiché è improbabile che le autorità che ricevono la segnalazione perseguano penalmente il pubblico funzionario estero. Il Gruppo di lavoro ha quindi sottolineato che nei casi di corruzione internazionale "l'esonero dalle responsabilità non ha alcuna utilità: il reato può venire alla luce, ma i colpevoli rimangono impuniti e i fini della giustizia non vengono realizzati".⁵⁴ Nella Fase 3 il Gruppo di Lavoro ha avvertito l'Italia (par. 33) che l'applicazione di tale esonero da responsabilità nei casi di corruzione internazionale avrebbe suscitato alcuni problemi. L'Italia aggiunge che i giudici potrebbero interpretare l'Art. 323-ter per consentire tale esonero da responsabilità solo ove l'autore del reato denunciasse una persona diversa dal funzionario estero corrotto. Ma anche in tal caso non è richiesto esplicitamente che l'autore del reato identifichi un altro autore maggiormente colpevole o importante per l'impresa criminale. Potrebbe sembrare sproporzionato il fatto che l'autore di un reato sfugga alle proprie responsabilità denunciando un complice secondario o un soggetto che ha fornito un contributo marginale al reato, ad esempio un intermediario nell'ambito delle operazioni di corruzione internazionale.

155. Due ulteriori punti sollevano la questione se il ravvedimento utile debba assicurare un'immunità totale dalla responsabilità o solo un'attenuazione della pena. In primo luogo, non è chiaro cosa si intenda per "indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato". L'esonero da responsabilità (la discolpa) sarebbe più giustificabile se l'autore del reato fornisse, ad esempio, prove schiacciante essenziali per dimostrare un crimine che altrimenti non verrebbero acquisite dalle autorità. Le informazioni che sono semplicemente corroboranti o rilevanti per questioni marginali o non controverse potrebbero non meritare la concessione dell'immunità. In secondo luogo, l'autore del reato deve denunciare il fatto prima di essere informato di essere indagato. L'autore del reato sfugge quindi alla responsabilità anche se denuncia un reato di cui le autorità sono a conoscenza e sul quale stanno indagando. Tale autodenuncia potrebbe

⁵⁴ [Repubblica ceca - Fase 3](#), par. 28-32, 45-46, e Raccomandazione 1. Si veda anche: [Slovenia - Fase 4](#), par. 90-94, e Raccomandazione 7(b), e [Grecia - Fase 3-bis](#), par. 41-47, e Raccomandazione 2(d); [Repubblica slovacca - Fase 3](#), par. 30-31, e Raccomandazione 1(c), Spagna [Fase 3](#), par. 39 e Raccomandazione 2(d); [Portogallo - Fase 3](#), par. 41-42 e Raccomandazione 2.

manifestare il rimorso dell'autore del reato e giustificare una pena più lieve. Tuttavia, la concessione dell'immunità in questi casi non potenzierebbe l'individuazione dei reati.

Commento

Gli esaminatori raccomandano che l'Italia adotti misure atte a garantire, ai sensi dell'Art. 323-ter del CP: (a) che un individuo non possa andare esente da responsabilità penali ove denunci un funzionario pubblico estero corrotto o un individuo con un ruolo marginale nell'attività criminale; (b) che l'esonero sia applicato solo laddove l'indagato fornisca prove schiaccianti essenziali per dimostrare un reato che altrimenti non sarebbe rilevabile per le autorità; e (c) che il reato denunciato costituisca un reato che rimarrebbe altrimenti sconosciuto alle autorità.

B.1.f. Competenza giurisdizionale a perseguire penalmente i reati di corruzione internazionale

156. La giurisprudenza successiva alla Fase 3 può sollevare dubbi sul rispetto, da parte dell'Italia, dell'Art. 4 della Convenzione, che prevede che le Parti aderenti alla Convenzione abbiano giurisdizione sulla base dei principi territoriale e della nazionalità per perseguire penalmente il reato di corruzione internazionale. Sebbene il Rapporto sulla Fase 3 non abbia individuato questioni relative all'attuazione di tali disposizioni da parte dell'Italia, il 26 maggio 2022 un tribunale ha assolto una persona giuridica e tre persone fisiche dall'accusa di corruzione internazionale nel caso *Steel Pipes Supply* (Brasile). Nel suo verdetto orale, la Corte avrebbe dichiarato che l'azione penale "non doveva essere iniziata in Italia per difetto di giurisdizione".⁵⁵ In questa sede, non sono prese in considerazione le motivazioni alla base della sentenza della Corte, fornite solo pochi giorni prima dell'adozione del presente Rapporto.

Commento

Gli esaminatori raccomandano al Gruppo di lavoro di monitorare la giurisprudenza successiva alla Fase 3 in materia di giurisdizione dell'Italia a perseguire penalmente i casi di corruzione internazionale.

B.2. Quadro investigativo e giudiziario

B.2.a. Organi responsabili dell'applicazione della legge in materia di corruzione internazionale

157. La Procura della Repubblica fa parte della Magistratura ed è responsabile della conduzione dei procedimenti penali. Ciascun tribunale ricomprende un Ufficio della Procura della Repubblica. Si contano, quindi, 140 Procure della Repubblica per i tribunali ordinari, 26 Procure della Repubblica per le Corti d'Appello regionali e 1 Procura della Repubblica per la Corte di Cassazione. Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) è responsabile dell'assunzione, assegnazione, trasferimento, promozione e disciplina dei pubblici ministeri e dei giudici. I magistrati presso la Procura dirigono la Polizia Giudiziaria nel corso dello svolgimento delle indagini. La Guardia di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) indaga sulla maggior parte dei casi di corruzione internazionale, essendo specializzata nella lotta ai reati economici e finanziari. L'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato sono primariamente responsabili del mantenimento dell'ordine pubblico; tuttavia, possono anche essere chiamate a indagare su reati economici.⁵⁶

⁵⁵ [La Repubblica \(26 maggio 2022\)](#); [La Stampa \(26 maggio 2022\)](#).

⁵⁶ Costituzione, Artt. 104-105 e 112; Regio Decreto 12/1941 Artt. 42, 52 e 70(1); CPP, Artt. 51 e 55-59, D.Lgs. 68-2001, Legge 78/2000.

B.2.b. Assegnazione dei casi e coordinamento

158. Gli Artt. 8-16 del CPP stabiliscono una serie di regole per determinare la competenza sui casi. La competenza è attribuita, in ordine di priorità, all'Ufficio della Procura della Repubblica (1) nella cui giurisdizione è stato commesso il reato, (2) in cui si è verificata l'ultima parte dell'azione o dell'omissione e (3) in base alla residenza, dimora o domicilio dell'imputato. Per i reati interamente extraterritoriali, la competenza è attribuita in primo luogo all'Ufficio della Procura della Repubblica correlato al luogo di residenza/domicilio, arresto/consegna dell'imputato; in alternativa, è competente l'Ufficio della Procura di Roma. Laddove la competenza non possa essere attribuita sulla base di tali regole, sarà allora attribuita al primo ufficio della Procura della Repubblica che iscriverà il caso nel Registro delle notizie di reato. Nei casi che coinvolgono più imputati o più reati, la conduzione è affidata alla procura competente per il reato più grave. Tali regole si applicano anche ai procedimenti che coinvolgono persone giuridiche (D.Lgs. 231/2001 – Art. 36 (comma 2)). Se gli uffici della Procura della Repubblica non pervengono ad un accordo circa la competenza, l'arbitro sarà allora la Procura Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione (CPP, Artt. 28-32).

159. Il Rapporto sulla Fase 3 (par. 86-90) ha rilevato che, nonostante le norme esistenti, i casi di corruzione internazionale collegati tra loro potrebbero di fatto essere non coordinati. L'Art. 371 del CPP richiede il coordinamento tra le Procure della Repubblica aventi giurisdizione su casi interconnessi, ad esempio: due casi con una fonte di prova in comune; quando la prova in un caso influisce su un altro; o quando un individuo coinvolto in un caso ottiene o assicura un profitto per un individuo coinvolto in un altro caso. In pratica, è probabile che le difficoltà di coordinamento derivino dall'assenza di un organo centrale di polizia o giudiziario che sia informato di tutti i casi di corruzione internazionale. Inoltre, il Registro non è un database elettronico consultabile da tutti i procuratori della Repubblica. La Raccomandazione 4(d) suggerisce quindi all'Italia di prendere in considerazione la creazione di una banca dati nazionale di tutti i casi tale da consentire alle Procure della Repubblica di verificare la presenza di casi correlati tra loro.

160. Poco è cambiato rispetto alla Fase 3. Non esiste ancora una banca dati centrale dei casi di corruzione internazionale o di altri reati diversi dalla criminalità organizzata e dal terrorismo. L'Italia si limita ad affermare che il coordinamento è "già garantito dalla solida cooperazione tra le Procure della Repubblica" e "dalle informazioni condivise all'interno del Gruppo di lavoro". Un altro pubblico ministero dichiara di procedere a raccogliere informazioni presso altre Procure della Repubblica quando inizia ad occuparsi di un caso. Non si tratta, tuttavia, di una prassi sistematica o obbligatoria per tutti i magistrati. Per di più, non è né agevole né esaustiva in un Paese con ben 167 Procure della Repubblica (par. 157). Un caso può anche essere soggetto a trasferimento in qualsiasi fase, interrompendo così un'indagine o un procedimento in corso.

161. In pratica, una Procura della Repubblica ha perseguito penalmente alcuni imputati in più casi di corruzione internazionale, ma per motivi di competenza e non di coordinamento, secondo l'Italia. La società italiana coinvolta nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria) è stata perseguita penalmente in altri cinque casi. L'Ufficio della Procura di Milano ha condotto tutti i procedimenti penali. L'Ufficio della Procura di Busto Arsizio ha indagato una società italiana per corruzione internazionale nel caso *Helicopters* (India) e in un altro caso. Uno dei casi è stato trasferito da Napoli a Busto Arsizio, non per motivi di coordinamento della Procura bensì su richiesta dell'imputato. Un'altra parte dell'indagine è stata poi assegnata all'Ufficio della Procura della Repubblica di Roma perché i pubblici ministeri non sono riusciti ad accertare il luogo del reato.

Commento

Gli esaminatori sono preoccupati per l'assenza di un coordinamento sistematico dei casi di corruzione internazionale in Italia. L'Italia non ha attuato la Raccomandazione 4(d) della Fase 3 di prendere in considerazione la creazione di un database nazionale di tutti i casi in corso. L'aumento del livello di applicazione della legge sulla corruzione internazionale dalla Fase 3 evidenzia ulteriormente la necessità di tale coordinamento e rende la questione ancora più urgente. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia la creazione di una banca dati nazionale dei casi di corruzione internazionale e dei reati ad essa correlati, che sia accessibile a tutti i magistrati.

B.2.c. Specializzazione all'interno delle Procure e delle forze di polizia

162. Il Rapporto di Fase 3 (par. 79-80) indicava che l'Italia non disponeva di organi giudiziari e di polizia specializzati in materia di corruzione internazionale. Alcune Procure della Repubblica e nuclei di polizia erano specializzati solo in reati di corruzione e reati contro la pubblica amministrazione. La Raccomandazione 4(c) chiedeva quindi all'Italia di prendere in considerazione l'istituzione di (i) unità specializzate in cui forze di polizia altamente qualificate avrebbero lavorato insieme e si sarebbero specializzate nei reati di corruzione internazionale, così come avveniva per altri reati in Italia; e (ii) gruppi di lavoro specializzati nei reati di corruzione internazionale da insediare presso le Procure della Repubblica che hanno maggiori probabilità di essere coinvolte nel perseguimento di tali delitti.

163. Nel frattempo, è emerso un certo grado di specializzazione in seno alla Procura della Repubblica di Milano. Nel 2014 è stato, infatti, creato un Gruppo informale di pubblici ministeri specializzati in corruzione internazionale e altri reati economici internazionali. Nel 2018, il Gruppo è diventato il III Dipartimento Affari internazionali – Crimini economici transnazionali della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano. Il Dipartimento è responsabile del perseguimento di tutti i reati economici transnazionali, tra cui la corruzione internazionale, il riciclaggio di denaro, e i paradisi fiscali. Gestisce altresì le istanze di mutua assistenza giudiziaria che pervengono in relazione a questi reati. Dalla Fase 3 il Dipartimento ha gestito più casi di corruzione internazionale di qualsiasi altra Procura della Repubblica. Tuttavia, il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) ha messo in dubbio l'efficacia di tale dispositivo. Ha rilevato che l'assegnazione dei fascicoli per materia non è regolata da un piano organizzativo e viola la regola secondo cui l'assegnazione dovrebbe essere determinata "da una sorta di automatismo".⁵⁷ L'Italia afferma che il CSM non ha messo in dubbio l'esistenza di dipartimenti specializzati. Può darsi ciò sia vero; tuttavia, l'assegnazione casuale dei casi potrebbe essere considerata fundamentalmente incompatibile con il requisito di specializzazione.

164. Non si rileva specializzazione in materia di corruzione internazionale al di fuori di Milano. Altre Procure della Repubblica sono state responsabili di 16 delle 33 azioni di contrasto alla corruzione internazionale condotte successivamente alla Fase 3 per le quali siano disponibili informazioni. Come nella Fase 3, la maggior parte di queste Procure della Repubblica dispone di gruppi di lavoro o dipartimenti specializzati nel contrasto ai reati di corruzione, tuttavia non specificamente in corruzione internazionale. L'Italia afferma che anche le Procure della Repubblica di piccole e medie dimensioni hanno condotto con successo indagini su casi di corruzione internazionale, il che ne rivela il grado di consapevolezza. La Guardia di Finanza dispone di nuclei anticorruzione. Il nucleo di Roma supporta l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e, come tale, si concentra primariamente sui fenomeni di corruzione a livello nazionale. I nuclei presenti nei capoluoghi di regione indagano sia sui casi di corruzione internazionale che di corruzione a livello nazionale.

⁵⁷ Il Post (6 agosto 2021), "[Alla Procura di Milano è "la fine di un'era"](#)".

Commento

Gli esaminatori elogiano l'Italia per l'istituzione del III Dipartimento della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, specializzato nel contrasto alla corruzione internazionale e ad altri reati economici transnazionali. Come ampiamente dimostrato dall'esperienza di altri Paesi, l'esistenza di un nucleo specializzato nella repressione della corruzione internazionale consente di concentrare le competenze disponibili e massimizzare l'efficienza nella lotta a una tipologia di reato così complessa. L'istituzione di questo Dipartimento per la repressione della corruzione internazionale dimostra l'impegno dell'Italia nell'attuazione della Convenzione. Gli esaminatori raccomandano quindi vivamente all'Italia di mantenere tale struttura. Le questioni relative alle risorse del Dipartimento sono esaminate nella sezione successiva.

B.2.d. Priorità e risorse

165. Il Rapporto di Fase 3 (par. 80-84) esprimeva preoccupazioni circa la priorità e le risorse assegnate alle attività di repressione della corruzione internazionale. L'Italia non ha dato priorità, presso le Procure della Repubblica o a livello nazionale, alla repressione dei reati di corruzione internazionale, esponendosi ad un rischio di incoerenza. Tutti i pubblici ministeri e i giudici partecipanti alla visita in loco hanno sottolineato la grave mancanza di risorse presso i Tribunali e le Procure della Repubblica. All'Italia è stato quindi chiesto di prendere in considerazione la possibilità di "sensibilizzare l'opinione pubblica a livello nazionale circa la necessità di dare priorità alle indagini sui reati di corruzione internazionale" e di "rafforzare le risorse disponibili presso le Procure della Repubblica e i Tribunali per gestire i casi di corruzione internazionale" (Raccomandazioni 4(c)(iii) e 4(c)(iv)).

166. Precedentemente alla visita in loco, l'Italia ha dichiarato di considerare la problematica della corruzione internazionale di importanza prioritaria, ma la questione non è stata chiarita del tutto. L'Italia ha affermato che i responsabili delle Procure della Repubblica danno priorità ai casi di corruzione internazionale perché il reato è elencato nel D. Lgs. 271/1989, Art. 132-bis(f-bis). Tuttavia, tale disposizione stabilisce la priorità per "la formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi", non per le indagini e le azioni penali. L'Italia osserva che le priorità di cui all'Art. 132-bis, sebbene riferite alla formazione dei ruoli di udienza, riflettono un'indicazione del legislatore in merito ai reati da indagare e perseguire in via prioritaria. Tuttavia, l'efficacia di tale disposizione alquanto "oscura" non è ben definita ai fini del processo di sensibilizzazione raccomandato. L'Italia precisa inoltre che, in sede di monitoraggio, i responsabili delle Procure hanno indicato che i reati di corruzione internazionale sono considerati una priorità in conformità con i principi sanciti dall'Art. 132-bis.

167. In occasione della visita in loco, l'allora responsabile ad interim della Procura di Milano ha assunto una posizione più mitigata in relazione alla tematica della priorità. La Procura di Milano ha individuato alcune priorità e, di conseguenza, ha istituito degli appositi dipartimenti, quali il III Dipartimento per la repressione della criminalità economica internazionale. Secondo il responsabile intervistato, la corruzione internazionale costituisce uno dei tanti tipi di reati di corruzione in Italia, che, certo, richiede un'attenzione significativa. Tuttavia, le indagini su questo tipo di crimine possono essere gestite all'interno del III Dipartimento.

168. In termini di risorse, le autorità italiane ne segnalano un aumento sostanziale nel settore della giustizia dal 2018. La Legge 145/2018 ha aumentato il numero di magistrati di 600 unità, ora pari a 10 751. Sono in corso le procedure di assunzione di migliaia di unità di personale amministrativo. Al momento della stesura del presente documento, sono stati assunti nuovi assistenti giudiziari e altre posizioni sono in fase di reclutamento. L'organico della Guardia di Finanza è cresciuto di 111 membri nel periodo 2016-2020. Nell'ambito di indagini particolarmente complesse, una squadra di investigatori della polizia può essere assegnata a collaborare esclusivamente con il magistrato incaricato del caso.

169. Sul nucleo preposto alla repressione della corruzione internazionale presso la Procura di Milano grava un carico di lavoro considerevole. Il III Dipartimento Affari Internazionali - Crimini Economici Transnazionali della Procura di Milano è composto da un Procuratore Capo Aggiunto e da altri sei procuratori. Il Dipartimento è incaricato di gestire i casi legati a tutti i crimini economici transnazionali. Al 25 maggio 2021, i casi assegnati al Dipartimento erano 113. Il delitto di corruzione internazionale interessa una minoranza dei casi gestiti: nel 2018 e nel 2019 il Dipartimento ha ricevuto un numero di nuovi casi di riciclaggio di denaro e reati fiscali quattro volte superiore ai casi di corruzione internazionale – cifra poi divenuta circa nove volte superiore nel 2020. Il Dipartimento gestisce anche le richieste di mutua assistenza giudiziaria pervenute dall'estero. Nel periodo 2018-2020, ha gestito una media di circa 1 100 procedimenti di mutua assistenza giudiziaria all'anno. All'inizio del 2022, al Dipartimento sono stati assegnati anche alcuni casi minori inerenti a reati non-economici, nell'ambito degli sforzi atti a bilanciare il carico di lavoro complessivo della Procura di Milano.

170. Sorprendentemente, alcuni magistrati si sono lamentati del fatto che il III Dipartimento disponga di troppe risorse rispetto agli altri dipartimenti di Milano. Secondo quanto riferito da un magistrato, l'unità rappresenta una "anomalia" rispetto ad altri dipartimenti che si occupano anche di "reati gravi e delicati". Una trentina di pubblici ministeri si è anche lamentata del fatto che sul III Dipartimento gravi un "carico di lavoro significativamente inferiore" a quello gestito da altri dipartimenti della Procura di Milano.⁵⁸

171. Un altro magistrato ha criticato apertamente i costi legati alla gestione del caso *Oil Prospecting* (Nigeria). I procedimenti a carico di due intermediari sono stati gestiti separatamente dal procedimento principale. Gli imputati sono stati condannati in un giudizio abbreviato nel 2018, ma assolti nel 2020 dalla Corte d'Appello di Milano. Durante l'udienza d'appello, il procuratore ha criticato i costi dell'indagine, dicendo alla Corte che il caso "ha portato a questo enorme uso di risorse e spreco di risorse".⁵⁹ In seguito, tre ex magistrati hanno scritto una lettera aperta in cui rimproverano tale affermazione del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello.⁶⁰ Uno di loro ha anche rilasciato un'intervista per difendere la decisione di indagare sul caso.⁶¹

Commento

Come menzionato nella Sezione B.2.c a pag. 55, l'assegnazione dei casi di corruzione internazionale al III Dipartimento della Procura di Milano rivela l'impegno dell'Italia a combattere questa tipologia di crimine. Tuttavia, tale impegno è significativo solo se il Dipartimento è supportato da risorse sufficienti. L'attuazione di indagini e procedimenti giudiziari in materia di corruzione internazionale richiede un notevole dispendio di risorse nei Paesi aderenti alla Convenzione. Gli esaminatori raccomandano pertanto che l'Italia continui a garantire che le risorse fornite al III Dipartimento della Procura di Milano per la gestione dei casi di corruzione internazionale siano commisurate al carico di lavoro assegnato al Dipartimento.

B.2.e. Formazione

172. L'Italia descrive molteplici attività di formazione rivolte a pubblici ministeri e giudici, alcune delle quali riguardano specificamente la corruzione internazionale. La Scuola Superiore della Magistratura (SSM) offre annualmente corsi in materia di corruzione, compresa quella internazionale. Ciascun corso della durata di tre giorni è frequentato da circa 90 nuovi pubblici ministeri e giudici in attività. I corsi riguardano materie di diritto sostanziale (in particolare le recenti riforme) e le tecniche investigative, ivi

⁵⁸ [Il Fatto Quotidiano \(3 agosto 2021\)](#); [Libero Quotidiano \(30 luglio 2021\)](#).

⁵⁹ Trascrizione memorie processuali, Caso 4479/19 R.G. (22 marzo 2021), pag. 23; [Domani \(26 marzo 2021\)](#).

⁶⁰ [Il Fatto Quotidiano \(24 marzo 2021\) "Allarmanti perplessità per le critiche della pag di Milano sul costo delle indagini su Eni Nigeria". La lettera degli ex magistrati](#).

⁶¹ [Il Fatto Quotidiano \(28 marzo 2021\), "Su Eni-Nigeria critiche ingiuste L'indagine dei pm era corretta"](#).

incluse le indagini transnazionali e la cooperazione internazionale. L'SSM offre inoltre dei corsi su tematiche correlate quali i reati finanziari, i reati societari, la frode fiscale e il riciclaggio di denaro. La Rete europea di formazione giudiziaria offre ulteriori attività di formazione a giudici e pubblici ministeri. Nel periodo 2013-2021, è stato tenuto un corso specifico in materia di corruzione internazionale su base quasi annuale. Ogni anno sono stati organizzati in media circa 16 corsi su tematiche correlate. Come indicato nel Commento che segue il par. 110, sarebbe utile assicurare ulteriori attività di formazione in materia di corruzione internazionale.

B.3. Indagini e procedimenti giudiziari per reati di corruzione internazionale

B.3.a. Regole e termini temporali per le indagini

173. Le norme e i principi cardine in materia di indagini e procedimenti giudiziari sono contenuti nel Codice di Procedura Penale (CPP). La medesima procedura si applica in gran parte sia alle persone fisiche che a quelle giuridiche (D. Lgs. 231/2001, Art. 34). Tutti i reati di corruzione, ivi inclusa la corruzione internazionale, sono perseguiti *d'ufficio*, ossia non è necessario che il soggetto offeso sporga querela. Si applica il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale: una volta ricevuta una notizia di reato, il pubblico ministero deve iscriverla nel Registro delle notizie di reato e avviare un'indagine preliminare. La polizia giudiziaria può collaborare alle indagini sotto la direzione e la supervisione del magistrato incaricato. Le misure investigative che richiedono un'autorizzazione giudiziaria sono sottoposte a un giudice per le indagini preliminari (GIP). Una volta concluse le indagini preliminari, l'esito può consistere nella decisione di archiviare il caso (archiviazione), incriminare l'imputato (esercizio dell'azione penale) o cercare ulteriori prove. Ove venga esercitata l'azione penale, il Giudice tiene un'udienza preliminare per decidere se mandare a giudizio l'imputato o meno.⁶²

174. Il termine previsto per le indagini preliminari può essere insufficiente. L'indagine deve concludersi entro 6 mesi. Può essere esteso a 18 mesi nei casi di "particolare complessità" o "oggettiva impossibilità" di concludere le indagini in assenza di una proroga. Il limite è esteso a 2 anni nei casi di "molteplicità di fatti connessi", in presenza di un numero elevato di imputati o ove sia necessario svolgere delle indagini all'estero (Artt. 405-407 del CPP). Spetta al pubblico ministero fare istanza di proroga in tali casi. L'Italia afferma che le proroghe sono comuni nei casi di corruzione internazionale, presumibilmente in virtù della necessità di richiedere assistenza giudiziaria. Inoltre, l'Italia non riferisce di indagini per corruzione internazionale che sono state abbandonate a causa di questo termine di prescrizione. Tuttavia, anche il termine massimo di due anni può essere insufficiente per ottenere mutua assistenza giudiziaria in casi complessi di corruzione internazionale. I pubblici ministeri che hanno partecipato alla visita in loco hanno descritto casi di corruzione internazionale che sono stati portati in tribunale sebbene le relative richieste di assistenza giudiziaria rivolte ai Paesi esteri coinvolti fossero rimaste inevase.

Commento

In sede di valutazione di altri Paesi, il Gruppo di lavoro ha affermato che il limite temporale di due anni per le indagini preliminari è inadeguato nei casi complessi di corruzione internazionale.⁶³ Il Gruppo di lavoro raccomanda, pertanto, all'Italia di modificare il CPP in tal senso e prevedere un arco temporale adeguato per lo svolgimento delle indagini preliminari.

⁶² CPP Artt. 55(2), 327-328, 335, 405-409, 415-bis-429; Costituzione, Artt. 109 e 112; D.Lgs. 231/2001, Artt. 58-59.

⁶³ [Cile - Fase 4](#), par. 84-86 e Raccomandazione 4(a); [Ungheria - Fase 4](#), par. 87-90 e Raccomandazione 6(b). Si veda anche: [Perù - Fase 2](#), par. 116-118 e Raccomandazione 11.

B.3.b. Tecniche investigative

175. Non si rilevano problematiche significative per ciò che concerne le tecniche investigative nei casi di corruzione internazionale. Le precedenti valutazioni del Gruppo di lavoro non hanno espresso preoccupazioni. Il CPP prevede tecniche investigative generali quali la deposizione di testimoni, indagati ed esperti (Artt. 194, 208 e 220); l'acquisizione di prove documentali, anche in formato digitale (Artt. 234-234-bis); e l'ispezione di oggetti e luoghi (Artt. 244-246). L'autorizzazione giudiziaria è richiesta per la perquisizione e il sequestro (Artt. 247-251); il sequestro e l'intercettazione della corrispondenza e delle comunicazioni (Artt. 254 e 266-271); l'acquisizione di metadati dai fornitori di servizi di telecomunicazione (Art. 254-bis) e il congelamento dei beni (Art. 321). Dal Rapporto di Fase 3, nuove disposizioni consentono l'installazione di software cosiddetti "cavallo di Troia" su computer e cellulari ai fini dell'intercettazione di comunicazioni (Art. 266). Custodie giudiziali e altre operazioni sotto copertura sono misure a disposizione della polizia giudiziaria appartenente a strutture specializzate (Legge 146/2006 - Art. 9).

176. Il segreto bancario può essere revocato da un pubblico ministero anche in assenza di autorizzazione del giudice se vi è "un fondato motivo di ritenere che [le informazioni] siano pertinenti al reato" (CPP, Artt. 248, 255 e 258). Le forze di polizia possono, inoltre, avere accesso all'Anagrafe dei rapporti finanziari. Un secondo database contiene i punti di contatto delle istituzioni finanziarie per l'esecuzione delle richieste di informazioni (Archivio Referenti per gli Accertamenti Bancari Penali, ARPA). Non sono disponibili dati sulla revoca del segreto bancario. L'Italia afferma che "ogni giorno le Procure italiane emettono centinaia di decreti che ordinano alle banche di fornire informazioni e documentazione". Gli ordini sono "generalmente [eseguiti] in un arco di tempo molto breve (pochi giorni o addirittura ore)".

177. Un bene può essere congelato o sequestrato come prova (sequestro probatorio) o a scopo preventivo (sequestro preventivo). Nei casi di corruzione, anche a livello internazionale, un giudice deve procedere al sequestro dei beni soggetti a confisca. Un giudice per le indagini preliminari ordina il sequestro su richiesta del pubblico ministero. In circostanze urgenti, il pubblico ministero emette un ordine di sequestro che deve essere convalidato da un giudice entro 48 ore. L'Italia non fornisce statistiche sul ricorso a misure di congelamento, tuttavia afferma che si tratta di una prassi abituale.⁶⁴

178. L'Italia fornisce informazioni sulle tecniche investigative utilizzate nell'ambito di 19 indagini per reati di corruzione internazionale condotte successivamente alla Fase 3.

Tabella 2. Tecniche investigative utilizzate in 19 indagini in materia di corruzione internazionale post-Fase 3

Internet e fonti pubbliche	12 (63%)	Prove in formato elettronico	15 (79%)	Cooperazione con autorità nazionali	7 (37%)	Persone giuridiche o fisiche collaboranti con la Giustizia	4 (21%)
Banche dati governative	2 (11%)	Perquisizioni e sequestri	19 (100%)	Perizie ad opera di esperti	1 (5%)	Rapporti UIF	5 (26%)
Interrogatori	18 (95%)	Intercettazioni telefoniche	14 (74%)	Perizie forensi (audit)	5 (26%)		

179. L'istituzione del Registro dei titolari effettivi delle imprese dotate di personalità giuridica è stata ritardata. Queste informazioni dovrebbero essere contenute in una "sezione speciale" del Registro delle imprese tenuto dalle Camere di Commercio italiane. Il Registro doveva diventare operativo entro il 15 marzo 2021, ma il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha pubblicato il decreto sull'istituzione del Registro sulla Gazzetta Ufficiale solo in data 25 maggio 2022.⁶⁵ I soggetti obbligati dovrebbero iniziare a

⁶⁴ CPP Artt. 252 e 321; D.Lgs. 231/2001, Artt. 34 e 53.

⁶⁵ Decreto Legislativo 231/2007 Art. 21; Hogan Lovells (23 marzo 2021), "[Delay in the establishment of the Italian UBO Register](#)"; [Ministry of Economy and Finance Decree 55/2022](#).

trasmettere le informazioni al Registro entro ottobre 2022. Il decreto consente inoltre alle autorità giudiziarie e di polizia di accedere direttamente alle informazioni contenute nel Registro.

Commento

Gli esaminatori esprimono apprezzamento all'Italia per aver istituito il Registro dei titolari effettivi delle imprese dotate di personalità giuridica e raccomandano al Gruppo di Lavoro di monitorare l'attuazione del Registro, anche in termini di accesso delle autorità giudiziarie e di polizia a tale Registro.

B.3.c. Articolo 5 della Convenzione Anticorruzione

180. L'Art. 5 della Convenzione prevede che le indagini e i procedimenti giudiziari per corruzione internazionale siano soggetti alle norme e ai principi applicabili in ciascuno dei Paesi aderenti. Tali casi non devono essere influenzati da considerazioni di interesse economico nazionale, dal potenziale effetto sulle relazioni con un altro Stato o dall'identità delle persone fisiche o giuridiche coinvolte. Le indagini e le azioni penali devono, inoltre, essere condotte in maniera indipendente e scevra da interferenze da parte dell'esecutivo di governo.

181. La legge italiana prevede l'indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri. Gli Artt. 101 e 104 della Costituzione stabiliscono che la Magistratura è autonoma, indipendente da qualsiasi altro potere e soggetta soltanto alla legge. Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) nomina, assegna, trasferisce, promuove ed esercita poteri disciplinari sui giudici e pubblici ministeri.

182. Non vi è alcuna indicazione che i fattori di cui all'Art. 5 abbiano influenzato, in Italia, le indagini e i procedimenti giudiziari per reati di corruzione internazionale. Al contrario, molti dei casi di corruzione internazionale in Italia erano potenzialmente "sensibili". Dei 51 casi riportati nelle risposte al questionario di valutazione, almeno 7 indagini o procedimenti giudiziari riguardavano la corruzione del Presidente di un Paese estero, dei suoi familiari o dei suoi stretti collaboratori. Molti altri casi hanno coinvolto ministri di governi esteri. Diverse grandi aziende italiane, comprese le imprese controllate dallo Stato, sono state perseguite, unitamente ad alcuni loro alti dirigenti.

183. Una questione collaterale di asserita non messa a disposizione delle prove ha coinvolto i due pubblici ministeri nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria). Parte dell'argomentazione dell'accusa dipendeva dalle prove fornite da un dirigente della società che aveva collaborato con le autorità. Qualche tempo dopo l'inizio della fase orale del processo, uno degli avvocati difensori dell'imputato ha dichiarato al Tribunale di essere venuto a conoscenza di un rapporto della polizia che menzionava un video del dirigente che sarebbe stato rilevante per il processo. L'avvocato era venuto a conoscenza delle informazioni contenute nel video mentre rappresentava un altro cliente in un caso separato. Come si legge nella sentenza, i pubblici ministeri hanno informato il Tribunale di essere "in possesso del documento [video] da qualche tempo". Tuttavia, "hanno ritenuto [il video] irrilevante" e pertanto non lo hanno segnalato al Tribunale o alla difesa. Il Tribunale si è dichiarato non d'accordo con i pubblici ministeri e il video è stato posto a disposizione della difesa. Il Tribunale ha ritenuto che il video dimostrasse che la cooperazione del dirigente con le autorità fosse mossa da un tornaconto personale. Nelle motivazioni della sentenza, il Tribunale ha dichiarato: "il video si è rivelato estremamente importante per apprezzare le intenzioni che animavano [il dirigente]". Il Tribunale ha criticato aspramente quella che ha ritenuto essere la decisione del pubblico ministero di non mettere a disposizione il video, ritenendola "incomprensibile" poiché il video "porta a conoscenza elementi straordinari a favore dell'imputato".⁶⁶

⁶⁶ Trib. di Milano - Penale 3055/2021, pag. 326. I rappresentanti della società civile presenti alla visita in loco e altri hanno ritenuto che la mancata divulgazione fosse giustificata perché la difesa era già in possesso del video. Secondo

184. Un verbale del procedimento⁶⁷ indica che alcuni avvocati della difesa hanno avuto accesso ai rapporti di polizia relativi a un'indagine separata contenenti stralci della trascrizione del video e che la difesa ha dichiarato di non avere intenzione di contro-interrogare il testimone collaborante che appariva in video.

185. Dopo le assoluzioni del Tribunale nel marzo 2021, i pubblici ministeri sono stati sottoposti a due procedimenti a causa della presunta mancata discovery del video. In primo luogo, il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) ha avviato un procedimento per valutare il trasferimento di uno dei magistrati presso un'altra Procura.⁶⁸ In secondo luogo, i magistrati hanno inizialmente ricevuto il video da un terzo magistrato che lo aveva acquisito nel corso delle indagini relative ad un caso giudiziario separato. Il terzo procuratore avrebbe anche fornito alcuni messaggi di testo del dirigente della società coinvolta. Questo terzo magistrato avrebbe sollecitato gli altri magistrati a produrre tali prove al Tribunale e agli avvocati della difesa nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria). I pubblici ministeri si sono rifiutati di procedere alla discovery. Il terzo magistrato ha descritto gli eventi al Procuratore della Repubblica di Brescia nel contesto di un'altra indagine a suo carico.⁶⁹ Il Procuratore della Repubblica di Brescia ha quindi avviato un'indagine preliminare in base al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (par. 173). Nel giugno 2022, il Procuratore della Repubblica di Brescia ha concluso l'indagine e, secondo quanto riferito, ha ritenuto che vi fossero prove sufficienti per incriminare i magistrati per il reato di "rifiuto di atti d'ufficio" (Art. 328 del CP). Al momento della stesura del presente rapporto, la questione è in attesa di un'udienza preliminare davanti a un giudice che deciderà se emettere il rinvio a giudizio o meno. Alcune organizzazioni non governative e alcuni rappresentanti della società civile hanno espresso preoccupazione per l'effetto potenzialmente scoraggiante di questi procedimenti su futuri processi penali per reati di corruzione internazionale, considerato l'alto profilo di questo caso. Inoltre, queste organizzazioni hanno sottolineato che la difesa era già in possesso di una trascrizione del video prima che questo venisse divulgato.

186. Occorre soffermarsi su quattro punti in particolare. In primo luogo, le valutazioni del Gruppo di lavoro riguardano l'attuazione dell'Art. 5 della Convenzione da parte di un Paese. La discovery di prove in casi specifici di corruzione internazionale solitamente non rientra nell'ambito di una valutazione, a meno che non sollevi problematiche legate all'Art. 5. In secondo luogo, entrambi i procedimenti a carico dei magistrati sono stati avviati da membri della Magistratura stessa. Non si tratta, quindi, di un caso di ingerenza da parte dell'esecutivo di governo, tipico di alcuni casi trattati dalla Convenzione. In terzo luogo, le norme processuali penali italiane proteggono da accuse futili. Quando viene notificata un'accusa di reato, il magistrato deve avviare un'indagine preliminare (Art. 335 del codice penale; si veda la Sezione B.3.a a pag. 58). Al termine delle indagini, il magistrato non ha il potere di chiudere o proseguire il caso. Se, invece, il magistrato intende archiviare il caso (ad esempio perché l'accusa è infondata), è tenuto a presentare una richiesta motivata al giudice per le indagini preliminari (CPP, Artt. 405, 408-409). In alternativa, il pubblico ministero chiede al giudice il rinvio a giudizio. Il giudice dà quindi luogo a un'udienza preliminare per stabilire se archiviare il caso o, alternativamente, mandare a giudizio l'imputato (CPP, Artt. 416-433). Nell'ambito del caso *Oil Prospecting* (Nigeria), tale procedura non si è ancora conclusa. In quarto luogo, in base alle norme applicabili, la fase di appello del caso *Oil Prospecting* (Nigeria) è stata condotta dall'Ufficio della Procura presso la Corte d'Appello di Milano, non dai pubblici ministeri assegnati al processo di primo grado. Il procuratore presso la Corte d'Appello ha rinunciato all'appello; il caso è ora definitivo (par. 111).

la sentenza del Giudice, l'accusa si è opposta alla divulgazione per un motivo diverso, ossia in virtù dell'irrelevanza del video.

⁶⁷ Atti processuali - Indagine OPL 245, <https://aleph.occrp.org>.

⁶⁸ [Il Fatto Quotidiano \(8 settembre 2021\)](#).

⁶⁹ [Il Sole 24 Ore \(10 giugno 2021\)](#).

187. Un aspetto preoccupante del caso *Oil Prospecting* (Nigeria) concerne l'ingerenza del governo di un altro Paese aderente alla Convenzione, che non è l'Italia. Uno dei presunti intermediari dell'azione corruttiva era un cittadino della Federazione Russa. Dopo che l'intermediario è stato accusato di corruzione internazionale, il Ministro degli Esteri russo Sergei Lavrov ha consegnato una lettera al suo omologo italiano nel corso di un incontro tenutosi in data 8 ottobre 2018. La lettera non riguardava l'offerta di assistenza consolare all'intermediario, come ci si poteva, invece, aspettare. Al contrario, si affermava che l'intermediario è un ex ambasciatore della Russia. La lettera esortava quindi le autorità italiane a "dare prova di un approccio ragionevole" e a far cadere le accuse a carico dell'intermediario:

[L'intermediario] è una persona nota, ha ricoperto importanti incarichi nello Stato. Negli ultimi anni ha collaborato con famosi studi legali e ha partecipato a numerosi progetti internazionali.

La parte russa è convinta che l'intermediario non abbia commesso alcun illecito. A tal proposito, ci auguriamo che le autorità italiane diano prova di un approccio ragionevole e che, dopo le rispettive verifiche, trovino la possibilità di modificare lo status [dell'intermediario] da "sospettato" a "testimone".

188. Alla fine la lettera è pervenuta al Tribunale del caso *Oil Prospecting* (Nigeria), anche se non vi è alcuna indicazione che abbia influenzato l'esito del caso. Il Ministero italiano degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) ha inviato una nota al Ministero della Giustizia chiedendo informazioni sul caso. La lettera della Russia era allegata alla nota. Il Ministero della Giustizia ha a sua volta inviato la nota e la lettera ai pubblici ministeri del processo, che hanno risposto con una copia dell'atto d'accusa che elenca i capi di imputazione a carico di tutti gli imputati del caso. I pubblici ministeri hanno anche consegnato la lettera al Tribunale. La loro intenzione era ovviamente quella di non influenzare indebitamente il Tribunale, dal momento che stavano cercando di far condannare l'intermediario. Tuttavia, in tutta questa catena di comunicazione tra i due Ministeri italiani, i pubblici ministeri e i giudici, è mancata la sensibilità rispetto al fatto che la consegna della lettera (piuttosto che la semplice richiesta di informazioni sul caso da parte del MAECI) poteva essere percepita come un tentativo di influenzare l'esito del processo. Ciò suggerisce la necessità di assicurare una formazione supplementare nelle tematiche di cui all'Art. 5 della Convenzione.

189. La risposta delle autorità italiane alla problematica non dissipa le preoccupazioni a riguardo. L'Italia spiega che "accade spesso che le autorità estere, anche per il tramite del MAECI, chiedano legittimamente al Ministero della Giustizia di fornire informazioni sui procedimenti giudiziari che coinvolgono i loro cittadini". Il Ministero della Giustizia a sua volta chiede informazioni alle autorità giudiziarie. Tuttavia, la Russia non stava chiedendo informazioni sul caso. L'unica richiesta formulata nella lettera era di far cadere le accuse mosse contro l'intermediario. L'Italia afferma inoltre che la lettera è stata allegata alla nota del Ministero della Giustizia indirizzata ai magistrati "per errore". Tuttavia, una simile gestione di una richiesta palesemente inappropriata nell'ambito di un procedimento di grande rilevanza e di alto profilo dimostra la mancanza di consapevolezza delle tematiche di cui all'Art. 5 della Convenzione.

Commento

Gli esaminatori sono seriamente preoccupati dal tentativo della Federazione Russa di influenzare l'esito del procedimento giudiziario nel caso Oil Prospecting (Nigeria). In qualità di Parte aderente alla Convenzione, la Russia è obbligata, ai sensi dell'Art. 5, a garantire che le indagini e i procedimenti giudiziari relativi ai casi di corruzione internazionale siano condotti in maniera indipendente e scevra da ingerenze da parte dell'esecutivo di governo. Ciò vale anche per i casi di corruzione internazionale in Russia e negli altri Paesi che aderiscono alla Convenzione.

Gli esaminatori sono convinti che il tentativo della Russia di influenzare il caso Oil Prospecting (Nigeria) non abbia avuto successo. Per garantire che nei futuri casi di corruzione internazionale non si manifestino potenziali indebite ingerenze da parte di altri Paesi, gli esaminatori

raccomandano all'Italia di sensibilizzare i pubblici ufficiali competenti per le tematiche di cui all'Art. 5, al fine di evitare che comunicazioni del genere vengano inoltrate alle autorità giudiziarie.

B.3.d. Termini di prescrizione applicati alle persone fisiche e ritardi

190. Questa sezione si occupa del regime della prescrizione applicato alle persone fisiche. Il regime della prescrizione per le persone giuridiche è invece trattato nella Sezione C.4 a pag. 91.

191. Il regime della prescrizione nei reati di corruzione internazionale imputati a persone fisiche è una questione lungamente dibattuta. Nel Rapporto di Fase 3 (par. 99-107), nei casi di corruzione internazionale, il termine di prescrizione "base" era, rispettivamente, di 6 anni in riferimento all'esercizio delle funzioni e di 8 anni per la violazione delle funzioni. Il termine decorre dal momento in cui il reato è perfezionato o da quando viene effettuato l'ultimo pagamento corruttivo. Alcuni eventi determinano la sospensione dei termini di prescrizione, cioè ne interrompono temporaneamente il decorso. Il termine può anche essere interrotto e ricominciare poi a decorrere dalla conclusione dell'evento interruttivo. Tuttavia, per i primi reati, il periodo può essere esteso ad un termine di prescrizione "ultimo" pari a 7,5 anni per l'esercizio delle funzioni e a 10 anni per la violazione dei doveri. Tutti i giudici e i pubblici ministeri presenti alla visita in loco hanno dichiarato che il termine di prescrizione era troppo breve. La Raccomandazione 4(f)(i) della Fase 3 chiedeva quindi all'Italia di (i) impegnarsi con urgenza a prendere le disposizioni necessarie per estendere in maniera significativa, anche per le persone incensurate, il termine di prescrizione "ultimo" per l'avvio di azioni penali e per l'imposizione di sanzioni nei casi di corruzione internazionale, con qualsiasi mezzo necessario.

192. Il termine di prescrizione applicato alle persone fisiche è aumentato rispetto alla Fase 3. Come riassunto nella tabella seguente, una serie di modifiche legislative ha esteso i termini di prescrizione "di base" e "finale". Si applicano termini diversi a seconda del momento in cui è stato commesso il reato. Per i reati più recenti, il termine di prescrizione è sospeso o interrotto in attesa dell'appello (CP, Artt. 160 e 161-bis). La Corte di Cassazione e la Corte d'Appello devono concludere l'appello rispettivamente in uno e due anni, e in 18 mesi e tre anni nei casi complessi (Art. 334-bis del CPP). Per il reato principale di corruzione correlata all'esercizio delle funzioni e dei doveri, i termini di prescrizione base e finale sono ora, rispettivamente, di 8 e 12 anni. Quelli per corruzione internazionale per atto contrario ai doveri d'ufficio sono di 10 e 15 anni.

Tabella 3. Termini di prescrizione applicati alle persone fisiche nel reato di corruzione internazionale

Reato	Data del reato														
	28/11/2012-13/06/2015 (L. 190/12)			14/06/2015-02/08/2017 (L. 69/15)			03/08/2017-30/01/2019 (L. 103/17)			31/01/2019-31/12/2019 (L. 3/19)			Dopo 01/01/2020 (L. 3/19 & L.134/21)		
	B	F	A	B	F	A	B	F	A	B	F	A	B	F	TA
Reato principale di corruzione internazionale - Esercizio delle funzioni o dei poteri (CP, Artt. 318, 321, 322-bis(2))	6	7,5	--	6	7,5	--	6	9	3	8	12	3	8	12	4,5
Reato principale di corruzione internazionale – Atto contrario ai doveri d'ufficio (CP, Artt. 319, 321, 322-bis(2))	8	10	--	10	12,5	--	10	15	3	10	15	3	10	15	4,5
Istigazione alla corruzione - Esercizio delle funzioni o dei poteri (CP Artt. 322(1), 322-bis(2))	6	7,5	--	6	7,5	--	6	7,5	3	6	7,5	3	6	7,5	4,5
Istigazione alla corruzione – Atto contrario ai doveri d'ufficio (CP, Artt. 322(2), 322-bis(2))	6	7,5	--	6,7	8,4	--	6,7	8,4	3	6,7	8,4	3	6,7	8,4	4,5
Induzione indebita (CP, Artt. 319-quater (2), 322-bis(2))	6	7,5	--	6	7,5	--	6	9	3	6	9	3	6	9	4,5
Corruzione in atti giudiziari (CP, Artt. 319-ter, 321, 322-bis(2))	10	12,5	--	12	15	--	12	18	3	12	18	3	12	18	4,5

B: Termini di prescrizione di base; F: Termini di prescrizione finale; A: Termini di prescrizione nei ricorsi in appello; TA Termini per ricorso in appello. Cifre in anni.

193. I dati forniti dall'Italia mostrano un gran numero di casi caduti in prescrizione. Nel periodo 2015-2019, le accuse a carico di 31 persone fisiche in 8 casi di corruzione internazionale e a carico di 3 359 persone in 775 casi di corruzione nazionale sono cadute in prescrizione. Le più recenti modifiche apportate al termine di prescrizione non si applicano, tuttavia, a questi casi. L'attuale termine di prescrizione finale di 15 anni per il reato principale di corruzione internazionale per atto contrario ai doveri d'ufficio è entrato in vigore nel 2017. Per comprendere se l'emendamento risolverà il problema nei casi futuri occorrerà attendere forse fino al 2032.

194. L'Italia sta anche cercando di ridurre i ritardi aumentando le risorse e il livello di efficienza delle strutture giudiziarie. Ha iniziato a investire una parte significativa dei fondi UE di sostegno legati al COVID-19 per assumere 500 magistrati, 5 140 funzionari amministrativi nel settore giudiziario e 16 500 assistenti dei giudici nelle corti di primo grado e di appello. Simili ai *law clerks* nei sistemi di *common law*, questi assistenti giudiziari sono giovani giuristi che supportano la fase di istruttoria del lavoro dei giudici, quali le fasi di studio ed istruzione dei fascicoli, la ricerca della giurisprudenza, la stesura delle decisioni, ecc. Circa la metà degli assistenti ha iniziato a lavorare nel febbraio 2022. Sono inoltre in corso alcuni piani volti ad introdurre la digitalizzazione nel sistema giudiziario.⁷⁰

Commento

Gli esaminatori elogiano l'Italia per i suoi piani atti ad un aumento significativo delle risorse umane e all'introduzione della digitalizzazione nel sistema giudiziario. Entrambe le iniziative potrebbero ridurre in misura sostanziale i ritardi nei procedimenti penali per corruzione e altri casi che da tempo affliggono il sistema giudiziario italiano. Esortano, pertanto, l'Italia a portare a termine tali riforme. Gli esaminatori elogiano inoltre l'Italia per aver esteso il termine di prescrizione applicato alle persone fisiche nei casi di corruzione internazionale.

B.4. Cooperazione internazionale

195. In Italia, la legge e le procedure applicabili per la mutua assistenza giudiziaria e l'estradizione variano a seconda dello Stato richiedente. Gli strumenti dell'UE e i loro atti di implementazione regolano principalmente le relazioni con gli Stati membri dell'UE, mentre i trattati bilaterali o multilaterali o il CPP italiano regolano le relazioni con gli altri Stati. Il Ministero della Giustizia è l'autorità centrale in materia di mutua assistenza giudiziaria ed estradizione.

196. L'Italia ha apportato significative modifiche legislative e strategiche rispetto alla Fase 3. Nel giugno 2015, il Ministero della Giustizia ha introdotto un sistema di archiviazione elettronica per registrare tutte le richieste di mutua assistenza giudiziaria ed estradizione in entrata e in uscita, compresi gli ordini europei di indagine penale e i procedimenti di mandato d'arresto europeo. Il sistema consente al Ministero della Giustizia di monitorare l'avanzamento delle istanze e di produrre statistiche in materia. Nel 2017, l'Italia ha attuato lo strumento di ordine europeo di indagine penale (OEI) e ha apportato modifiche sostanziali al suo CPP. Nel 2019, il Ministero della Giustizia ha goduto di un aumento delle risorse e ha istituito un'apposita Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria internazionale che ha stipulato attivamente trattati bilaterali e ratificato protocolli di accordi multilaterali.

⁷⁰ Legge 134/2021; D.L. 80/2021.

B.4.a. Trattati bilaterali e multilaterali

197. La Raccomandazione Anticorruzione XIX.B.i.a. incoraggia i Paesi a stipulare accordi o intese bilaterali in materia di mutua assistenza giudiziaria. Dal 2015, l'Italia ha stipulato 6 accordi bilaterali di estradizione e mutua assistenza giudiziaria e ne ha firmati 14 non ancora in vigore.⁷¹ L'Italia è ora parte di 32 accordi bilaterali sulla mutua assistenza giudiziaria⁷² e 31 accordi bilaterali sull'extradizione⁷³ che si applicano ai casi di corruzione internazionale, anche con numerosi Paesi che non aderiscono alla Convenzione. Nella maggior parte dei casi, questi accordi impongono il requisito della doppia incriminazione (si veda la Sezione B.4.b a pag. 65).

198. Numerosi accordi multilaterali possono essere applicati per richiedere e concedere estradizione e assistenza giudiziaria nei casi di corruzione internazionale. La Convenzione penale sulla corruzione (Consiglio d'Europa) è entrata in vigore in Italia nell'ottobre 2013. Nel 2019, l'Italia ha ratificato il Terzo e il Quarto Protocollo addizionali alla Convenzione europea di estradizione (1957) e il Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di mutua assistenza giudiziaria in materia penale (1959). I protocolli addizionali, che accelerano e semplificano le procedure di estradizione e mutua assistenza giudiziaria, sono entrati in vigore il 1° dicembre 2019. L'Italia è anche uno Stato aderente alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC).

199. In assenza di un trattato bilaterale o multilaterale, l'Italia richiede e concede misure di assistenza giudiziaria ed estradizione in base al principio della "cortesia internazionale" (*comitas gentium*) e applica la procedura prevista dal CPP agli Artt. 723-729-quinquies (mutua assistenza giudiziaria) e Artt. 697-722-bis (extradizione). La reciprocità non costituisce un prerequisito.

B.4.b. Requisito della doppia incriminazione

200. L'Italia è uno Stato aderente a numerosi trattati bilaterali e multilaterali che prevedono il requisito della doppia incriminazione. A tale riguardo, nell'interazione con Paesi non aderenti alla Convenzione Anticorruzione, l'Italia dichiara di basarsi sul fatto che tutti i Paesi con cui ha stipulato trattati bilaterali sono Parti contraenti dell'UNCAC. L'UNCAC obbliga i suoi Stati membri a garantire che, nelle loro legislazioni nazionali, la corruzione di pubblici ufficiali esteri costituisca reato.

201. Nei rapporti con gli Stati dell'UE, la legge che disciplina lo strumento del mandato europeo d'arresto prevede che la consegna possa essere disposta in assenza di doppia incriminazione, qualora il reato rientri in una delle categorie previste dall'Art. 2(2) della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio e sia punibile con una pena detentiva pari o superiore a tre anni. L'Italia afferma che l'elenco in questione include la corruzione e, per estensione, la corruzione internazionale. In realtà, la formulazione è più generica e parla di *corruzione*. Analogamente, la Direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale riconosce l'assenza di doppia incriminazione tra i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione, così come afferma la legge italiana di attuazione. Tuttavia, il requisito della doppia incriminazione non si applica per un elenco di reati simile a quello del mandato europeo d'arresto, tra cui

⁷¹ L'Italia ha recentemente stipulato trattati bilaterali di mutua assistenza giudiziaria e/o estradizione con Kosovo, Kenya, Emirati Arabi Uniti, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Kazakistan, e sottoscritto accordi con Colombia, Nigeria, Armenia, Senegal, Kuwait, Capo Verde, Tunisia, Mali, Algeria, Niger, Gambia, Uzbekistan, Vietnam e Marocco.

⁷² L'Italia ha accordi bilaterali in materia di mutua assistenza giudiziaria con Albania, Argentina, Algeria, Australia, Brasile, Bolivia, Canada, Cile, Costa Rica, Ecuador, Giappone, Kazakistan, Kosovo, Kenya, Hong Kong (Cina), Libano, Messico, Montenegro, Marocco, Nigeria, Macedonia del Nord, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Popolare Cinese, Emirati Arabi Uniti, Stati Uniti, Serbia, Svizzera, Tunisia, Uruguay e Venezuela.

⁷³ L'Italia ha stipulato accordi bilaterali in materia di estradizione con Albania, Australia, Argentina, Bahamas, Brasile, Bolivia, Bosnia-Erzegovina, Canada, Cuba, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Kazakistan, Kosovo, Kenya, Lesotho, Libano, Montenegro, Marocco, Nigeria, Macedonia del Nord, Paraguay, Perù, Repubblica Popolare Cinese, Emirati Arabi Uniti, Stati Uniti, Serbia, Messico, Tunisia, Uruguay e Venezuela.

la corruzione, quando il reato prevede una pena detentiva pari o superiore a tre anni (D.Lgs. 108/2017, Art. 10(f); Direttiva 2014/41/UE, Art. 11(g)). La Convenzione europea di mutua assistenza in materia penale (1959) non richiede la doppia incriminazione a meno che una delle Parti coinvolte non rilasci una dichiarazione, cosa che l'Italia non ha fatto.

B.4.c. Emendamenti al Codice di Procedura Penale

202. Nel 2017, il D.Lgs. 149/2017 ha apportato molteplici importanti modifiche al Libro XI del CPP, che disciplina i rapporti giudiziari con le autorità estere. Gli emendamenti semplificano e velocizzano la procedura relativa alle istanze di assistenza giudiziaria in entrata, rendendola coerente con quella adottata per gli ordini europei di indagine penale. In base agli emendamenti introdotti, il Ministero della Giustizia è tenuto ad inoltrare l'istanza ricevuta in materia di assistenza giudiziaria alla Procura di competenza entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza. Il precedente requisito della supervisione giudiziaria da parte della Corte d'Appello è stato abrogato. Il procuratore è ora l'autorità competente a decidere sull'ammissibilità della richiesta e a darvi esecuzione, ed è tenuto a procedere in tal senso senza ritardi ingiustificati (CPP, Artt. 723-724). La maggior parte delle 26 sedi distrettuali della Procura della Repubblica dispone di dipartimenti specializzati preposti alle istanze di assistenza giudiziaria e agli ordini europei di indagine penale. I rappresentanti della Procura di Roma affermano di disporre di 7 procuratori specializzati nella risposta alle istanze relative ad ordini europei di indagine penale e mutua assistenza giudiziaria. Ai sensi delle nuove procedure, i tempi di risposta sono brevi, ad eccezione dei casi complessi, per i quali è spesso prevista la comunicazione diretta con le autorità richiedenti e, a volte, l'istituzione di squadre investigative comuni. La Procura di Roma precisa, inoltre, che delle migliaia di istanze che pervengono annualmente soltanto un numero bassissimo di esse viene rifiutato. Laddove le accuse o l'entità delle istanze non siano chiare, la Procura procede a richiedere chiarimenti e rigetta l'istanza solo ove strettamente necessario.

203. Gli emendamenti codificano il principio del reciproco riconoscimento nei rapporti con gli Stati membri dell'UE, garantendo così che le decisioni e i provvedimenti giudiziari emessi dalle autorità competenti di altri Stati dell'UE ricevano riconoscimento ed esecuzione in Italia (Art. 696-bis del CPP). Le modifiche apportate hanno anche introdotto molteplici disposizioni per facilitare l'ammissibilità delle prove fornite e ricevute attraverso lo strumento di mutua assistenza giudiziaria. L'Art. 725 del CPP prevede che nell'esecuzione degli atti richiesti i magistrati applichino le disposizioni della legge italiana. Tuttavia, possono utilizzare i modelli espressamente richiesti dall'autorità giudiziaria estera ove questi siano coerenti. L'Art. 725 del CPP consente al magistrato di autorizzare i rappresentanti delle autorità giudiziarie richiedenti ad assistere all'esecuzione degli atti. Analogamente, gli Artt. 727, 729 e 729-bis del CPP consentono di ricevere elementi probatori da autorità giudiziarie estere qualora non siano strettamente conformi alle norme italiane di procedura penale o in termini di ammissibilità.

204. Gli emendamenti apportati accelerano anche la procedura di estradizione. Entro 30 giorni dalla ricezione dell'istanza, il Ministro è tenuto ad inoltrare la richiesta al Procuratore generale, che, a sua volta, ha 30 giorni a disposizione per presentare le proprie conclusioni alla Corte d'Appello. La Corte d'Appello deve emettere una sentenza entro sei mesi. Anche la Corte di Cassazione e il Ministero della Giustizia hanno dei limiti di tempo da rispettare per completare le loro funzioni di appello (sei mesi) e di esecuzione (45 giorni) (CPP, Artt. 703-708). Gli emendamenti confermano la separazione tra la fase amministrativa e quella giudiziaria dell'estradizione. Esiste una distinzione tra il ruolo del Ministero della Giustizia, responsabile di valutare se rifiutare l'estradizione solo nei casi in cui questa possa mettere a repentaglio la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato, e il ruolo dell'autorità giudiziaria, responsabile di valutare se le condizioni per l'estradizione siano soddisfatte in base al trattato o alla legge applicabile (CPP, Artt. 697 e 701). Il Ministero della Giustizia può concedere l'estradizione, ove l'imputato acconsenta, o negare l'estradizione in casi ben circostanziati, ove l'accordo internazionale non richieda supervisione giudiziaria (CPP, Artt. 697, 701; Terzo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione). L'Italia dichiara che il Ministero della Giustizia nega l'estradizione solo in casi del tutto

eccezionali. Le motivazioni che consentono il rigetto di una richiesta di estradizione sono analizzate in modo più dettagliato nella Sezione B.4.e a pag. 67.

B.4.d. Ordini europei di indagine penale e mandati d'arresto europei

205. Un'altra modifica significativa apportata al quadro della mutua assistenza giudiziaria rispetto alla Fase 3 consiste nell'introduzione dell'ordine europeo di indagine penale. Il D.Lgs. 108/2017, in attuazione della Direttiva 2014/41/UE, disciplina le richieste di mutua assistenza giudiziaria provenienti dagli Stati membri dell'UE. La procedura relativa agli ordini europei di indagini penali consente la trasmissione diretta delle istanze di assistenza giudiziaria tra le autorità giudiziarie competenti senza il coinvolgimento del Ministero della Giustizia. Le richieste di estradizione provenienti dagli Stati membri dell'UE sono disciplinate esclusivamente dalla Legge 69/2005, in attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio europeo sul mandato europeo d'arresto. Nel 2019 e nel 2021, l'Italia ha introdotto emendamenti volti ad allineare ulteriormente la propria legislazione alla decisione quadro in materia di mandato europeo d'arresto, limitando i motivi di non esecuzione (Legge 117/2019; D.Lgs. 10/2021).

B.4.e. Motivi di rifiuto dell'estradizione

B.4.e.i. Concussione

206. Nella Fase 2, gli esaminatori avevano espresso il timore che il requisito della doppia incriminazione, unito all'invocazione del reato di concussione quale possibile esonero da responsabilità di corruzione internazionale, potesse costituire un ostacolo all'estradizione nei casi di corruzione internazionale. Questa è stata designata come questione tematica 13(i)(i) da monitorare nella Fase 3. Come discusso nel par. 142, gli emendamenti introdotti dall'Italia nel 2012 hanno ristretto ma non eliminato la possibilità di applicazione del reato di concussione come possibile esonero da responsabilità nei casi di corruzione internazionale. Di conseguenza, la questione non è ancora risolta.

207. L'Italia afferma che l'invocazione della concussione non può giustificare il rifiuto di una richiesta di estradizione e che la concussione non è mai stata invocata in un caso di estradizione per corruzione nazionale o internazionale. Inoltre, poiché l'invocazione della concussione conduce all'esonero da responsabilità, lo Stato richiedente sarebbe l'unica autorità competente a decidere nel merito. Tuttavia, l'argomentazione trascura il requisito della doppia incriminazione. Prima di concedere l'estradizione, le autorità giudiziarie italiane devono prendere in considerazione la presunta condotta della persona da estradare, al fine di accertare che il pre-requisito della doppia incriminazione sia soddisfatto. Invocando la concussione, un individuo per il quale sia stata formulata una richiesta di estradizione potrebbe sostenere che la propria condotta non costituisce reato in Italia in quanto vittima di concussione e non reo di corruzione. Di conseguenza, il requisito della doppia incriminazione potrebbe non essere soddisfatto e l'istanza di estradizione potrebbe essere rigettata.

Commento

Gli esaminatori ribadiscono la problematica da monitorare 13(i)(i) indicata già in occasione della Fase 3 e raccomandano al Gruppo di lavoro di verificare se la concussione possa essere invocata quale motivo di rifiuto di una istanza di estradizione nei casi di corruzione internazionale.

B.4.e.ii. Scadenza dei termini di prescrizione

208. Nella Fase 3, la prescrizione del reato di corruzione internazionale ha rappresentato una seria preoccupazione per il Gruppo di lavoro e ne è scaturita una raccomandazione affinché l'Italia prendesse urgentemente provvedimenti per estenderne i termini. I magistrati coinvolti non erano certi che l'estradizione fosse applicabile nei casi in cui il reato fosse già caduto in prescrizione in Italia. Ciò ha fatto dubitare che l'Italia potesse rispettare i requisiti di cui all'Art. 10(3) della Convenzione, che impone a una

Parte aderente di estradare i propri cittadini per corruzione internazionale o, ove rifiuti l'estradizione per motivi di nazionalità, di perseguire penalmente essa stessa il caso (Tematica da monitorare 13(i)(ii)).

209. L'Italia ha nel frattempo introdotto provvedimenti per rimediare alle proprie carenze in materia di prescrizione per le persone fisiche (si veda la Sezione B.3.d a pag. 63). Inoltre, la scadenza dei termini di prescrizione nello Stato a cui viene presentata istanza di estradizione non costituisce motivo di rifiuto dell'estradizione ai sensi del CPP (Art. 705) e non rientra tra le motivazioni che possono legittimare il rigetto di un ordine d'arresto europeo. Per i reati commessi prima dell'entrata in vigore dell'ordine di arresto europeo (7 agosto 2002), la Convenzione di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea (1996) stabilisce che una Parte non può negare l'estradizione perché il procedimento penale o la pena sono caduti in prescrizione nello Stato cui viene fatta richiesta. Dalla Fase 3, l'Italia ha ratificato il Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (1957). L'Art. 1 del Protocollo addizionale sostituisce l'Art. 10 della Convenzione. Esso prevede che l'estradizione non venga rifiutata se il reato è prescritto nello Stato a cui viene fatta richiesta, come avveniva in precedenza con l'Art. 10. La Corte Suprema ha recentemente concesso l'estradizione in risposta ad istanze provenienti dalla Polonia e dalla Svizzera. La Corte ha stabilito che la scadenza dei termini di prescrizione in Italia non costituisce motivo di rifiuto dell'estradizione ai sensi, rispettivamente, della Convenzione di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea (1996) e del Quarto protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (1957). Quest'ultimo caso riguardava un cittadino italiano.

B.4.e.iii. Estradizione di cittadini italiani

210. Ai sensi dell'Art. 10(3) della Convenzione, se una Parte aderente rifiuta di estradare un proprio cittadino solo per motivi di nazionalità, essa è allora tenuta a sottoporre il caso alle proprie autorità giudiziarie competenti. L'Italia estrada i propri cittadini solo se espressamente previsto da un Trattato (Art. 26 della Costituzione). Almeno alcuni dei trattati di estradizione bilaterali e multilaterali prevedono che, qualora l'estradizione sia negata per motivi legati alla nazionalità, l'Italia persegua penalmente la persona ricercata su richiesta dello Stato richiedente. Se tali casi riguardano reati di corruzione internazionale, l'Italia dichiara di essere vincolata dall'Art. 10(3) della Convenzione a sottoporre il caso alle autorità giudiziarie italiane per l'esercizio dell'azione penale. A tale riguardo, non è necessario che sia avanzata istanza da parte dello Stato richiedente.

211. Nel 2018, l'Italia ha negato l'estradizione di un cittadino italiano richiesto dall'India nel caso *Helicopters* (India). L'Italia non ha sottoscritto alcun trattato bilaterale di estradizione con l'India. La persona ricercata era stata incriminata in Italia per il ruolo svolto nel suddetto caso di corruzione internazionale. Tuttavia, le accuse mosse contro di lui sono state ritenute infondate nel 2019. Sono attualmente in corso delle trattative tra Italia e India per pervenire all'adozione di un trattato in materia di estradizione.

B.4.e.iv. Istanze che minano la sovranità, la sicurezza o gli interessi essenziali dell'Italia

212. Come già discusso in precedenza, il CPP distingue tra la fase amministrativa e quella giudiziaria dell'estradizione. Ai sensi dell'Art. 705, la Corte d'Appello emette una sentenza favorevole all'estradizione laddove sussistano gravi indizi di colpevolezza o sia stata pronunciata una sentenza di condanna definitiva e non vi siano procedimenti in corso o sentenze definitive per i medesimi reati contro la persona ricercata in Italia. Il CPP enumera alcuni motivi limitati per i quali la Corte d'Appello può negare l'estradizione, che riguardano essenzialmente la tutela dei diritti fondamentali della persona ricercata (Art. 705(2) del CPP).

213. Il Ministero della Giustizia ha facoltà di non dare seguito a una richiesta di estradizione che metta a repentaglio la sovranità, la sicurezza o gli interessi essenziali dell'Italia o qualora vi siano ragionevoli motivi per ritenere che la persona estradata possa essere soggetta a persecuzioni o discriminazioni, subire trattamenti inumani o la pena di morte (CPP, Artt. 697(1-bis) e 698). Analogamente, il Ministero della Giustizia ha facoltà di non dare seguito ad una richiesta di mutua assistenza giudiziaria proveniente da uno Stato extra-UE qualora ponga pericoli per la sovranità nazionale, la sicurezza o gli interessi essenziali

dell'Italia (Art. 723(3) del CPP). Non vi sono indicazioni su come tale criterio di discrezionalità debba essere esercitato. L'Art. 723(5) specifica ulteriori motivi in base ai quali il Ministro può negare una richiesta di mutua assistenza giudiziaria, ovvero quando le misure richieste sono vietate o contrarie alla legge italiana o vi sono ragionevoli motivi per ritenere che considerazioni di razza, religione, sesso, nazionalità, lingua, opinioni politiche o condizioni personali o sociali possano influenzare il procedimento giudiziario o il relativo esito.

214. Le disposizioni che consentono di negare assistenza nell'interesse essenziale dello Stato possono essere in conflitto con l'Art. 5 della Convenzione. L'estradizione o la mutua assistenza giudiziaria in casi di corruzione internazionale non dovrebbero essere influenzate da considerazioni di interesse economico nazionale con il pretesto di proteggere gli interessi essenziali dello Stato. Le autorità italiane affermano che il Ministero della Giustizia non rifiuta di eseguire le istanze di mutua assistenza giudiziaria nonostante ne abbia la facoltà. Il Ministero della Giustizia riceve annualmente tra 2 000 e 2 500 richieste di assistenza giudiziaria. L'Art. 723(3) del CPP non è mai stato applicato in pratica. D'altro canto, il Ministro ha rifiutato l'estradizione soltanto in casi eccezionali e mai per motivi di interesse economico. Pur avendone facoltà, il Ministro rifiuta l'estradizione concessa dai tribunali solo nei casi in cui ciò sia necessario per salvaguardare i diritti fondamentali di una persona, quali il diritto a un processo equo o per prevenirne la discriminazione.

Commento

Gli esaminatori ammettono che disposizioni quali quelle contenute nel CPP italiano, che concedono al Ministro della Giustizia la discrezionalità di negare assistenza laddove questa possa minare la sovranità, la sicurezza o gli interessi essenziali dell'Italia, non sono esclusive dell'Italia, e che numerosi accordi internazionali prevedono disposizioni analoghe. Non vi sono indicazioni su come tale discrezionalità debba essere esercitata. In sede di valutazione di altri Paesi, Il Gruppo di lavoro ha rilevato che disposizioni analoghe potrebbero ostacolare la cooperazione internazionale nei casi di corruzione internazionale.⁷⁴ Gli esaminatori raccomandano pertanto che il Gruppo di lavoro monitori l'applicazione degli Artt. 697(1-bis), 698 e 723(3) in concreto.

B.4.f. La mutua assistenza giudiziaria in pratica

B.4.f.i. Istanze di assistenza giudiziaria ricevute in relazione a casi di corruzione internazionale

215. Come osservato nella Fase 3 (par. 141), la legge italiana pone poche restrizioni alla concessione della mutua assistenza giudiziaria. Il solo requisito indispensabile alla mutua assistenza giudiziaria è che le attività oggetto di indagine rientrino nel diritto penale. L'Italia concede l'assistenza giudiziaria nei casi che coinvolgono persone giuridiche, indipendentemente dal fatto che il Paese richiedente imponga una responsabilità penale o amministrativa. L'Italia dichiara che non esistono soglie probatorie per la concessione dell'assistenza. È sufficiente che l'autorità richiedente indichi la rilevanza delle prove richieste per un'indagine in corso. L'Italia non rifiuta le richieste di assistenza giudiziaria per motivi di segreto bancario. Le autorità italiane riferiscono che l'ottenimento di documenti bancari e societari è rapido e semplice. Dal 2015, l'Italia ha fornito documenti bancari in 5 casi di corruzione internazionale; il lasso di tempo impiegato era compreso tra 4 e 11 mesi.

216. Al momento della valutazione di Fase 3, non erano disponibili informazioni sufficienti per valutare la prassi applicata dall'Italia nel fornire assistenza giudiziaria nei casi di corruzione internazionale. Da giugno 2015, quando il Ministero della Giustizia ha iniziato a utilizzare un sistema di gestione elettronica dei casi, l'Italia ha ricevuto 13 richieste di assistenza giudiziaria riguardanti persone fisiche e giuridiche

⁷⁴ Ad esempio, si veda [Francia - Fase 4](#), par. 292-295 e Raccomandazione 12(b); [Belgio - Fase 3](#), par. 130-139 e Tematica da monitorare 14(e); [Estonia - Fase 3](#), par. 110 e Raccomandazione 4; Argentina - Fase 3-bis, par. 191-195 e Tematica da monitorare 14(j)

coinvolte in casi di corruzione internazionale. I tempi di risposta rilevati per quei casi variano da 2 giorni a 2 anni e 8 mesi, con un tempo medio di risposta di circa 7 mesi e mezzo. In particolare, i tempi di risposta per i 3 ordini europei di indagine penale ricevuti spaziano da 2 giorni a 4 mesi. Per la maggior parte delle richieste provenienti da Paesi terzi i tempi di risposta dell'Italia sono stati inferiori a 6 mesi. Tuttavia, nel 2016 si sono verificati ritardi significativi in relazione a una richiesta di assistenza giudiziaria proveniente dall'Argentina per la fornitura di dati in materia di telecomunicazioni. Inizialmente, l'Italia ha dichiarato che il ritardo era attribuibile alla "competenza giurisdizionale concorrente di diverse procure italiane". Successivamente, l'Italia ha affermato che il ritardo era attribuibile all'obbligo di supervisione da parte della Corte d'Appello, una procedura abolita dalle modifiche apportate al CPP nel 2017.

217. Anche l'indagine 2021 dei membri del Gruppo di lavoro sulla cooperazione internazionale con l'Italia (indagine 2021) solleva preoccupazioni sui tempi di elaborazione delle richieste in Italia. Sebbene la maggior parte dei Paesi riferisca di una buona cooperazione con l'Italia e di uno scambio fluido sulle loro richieste di assistenza giudiziaria, un Paese che richiede sovente assistenza all'Italia rileva ritardi nella trasmissione di documenti bancari. In un caso ci sono voluti 22 mesi, mentre nel caso di un'altra richiesta, presentata più di 11 mesi fa, il Paese in questione non ha ancora ricevuto risposta. I Paesi affermano inoltre che, sebbene l'Italia non abbia rifiutato le loro richieste, il 30% delle richieste di notifica di una citazione/diffida non sono state evase. Un altro Paese riferisce che i tempi di evasione delle richieste da parte delle autorità italiane sono variabili. In alcuni casi, secondo tale Paese, le autorità giudiziarie italiane sembrano essere sovraccariche e quindi non rispondono alle richieste che non considerano urgenti. Il Paese in questione riferisce di difficoltà pratiche e tecniche che causano ritardi per alcune sedi regionali della Procura della Repubblica (ad esempio, servizio postale lento o inefficace, difficoltà a contattare telefonicamente l'autorità competente). Il Paese, inoltre, segnala ritardi in materia di confisca dovuti alla durata prolungata dei procedimenti giudiziari italiani. Tuttavia, come nota positiva, riferisce anche di una cooperazione rapida ed efficace in un recente caso di riciclaggio di denaro e corruzione internazionale.

B.4.f.ii. Richieste di assistenza giudiziaria inviate in relazione a casi di corruzione internazionale

218. Il Ministero della Giustizia trasmette le richieste di assistenza giudiziaria inviate all'autorità competente estera entro 30 giorni dalla data in cui le riceve dalle autorità giudiziarie italiane (Art. 727 del CPP). In casi urgenti o ove consentito da un accordo internazionale, l'autorità giudiziaria può procedere per via diretta. Nel caso di ritardi considerevoli o di mancata risposta senza giustificazione da parte del Paese a cui viene fatta richiesta, il Ministero della Giustizia avvia consultazioni con le autorità estere attraverso i canali diplomatici.

219. L'Italia si è dimostrata proattiva nel richiedere assistenza giudiziaria nell'ambito di indagini per corruzione internazionale sin dalla Fase 3, formulando almeno 59 richieste di assistenza giudiziaria in 19 casi. Inoltre, l'Italia e i membri del Gruppo di Lavoro che hanno risposto all'indagine 2021 rilevano il successo dell'uso di reti di cooperazione informale. Tuttavia, l'Italia non ha richiesto mutua assistenza giudiziaria in 6 casi in cui aveva giurisdizione e i procedimenti penali erano in corso all'estero. Per ciò che concerne gli aspetti qualitativi delle richieste, le risposte all'indagine 2021 indicano che gli ordini europei di indagine penale emessi dall'Italia talvolta non sono dettagliati. Un Paese dichiara di aver dovuto richiedere informazioni aggiuntive nel caso di una delle due richieste presentate dall'Italia, e un altro afferma che la descrizione dei fatti potrebbe essere formulata con maggiore chiarezza.

220. In diversi casi, alle richieste di assistenza giudiziaria inviate è pervenuta risposta con notevole ritardo e 10 richieste non hanno ricevuto alcun riscontro. I tempi di risposta variano da 5 giorni a 2 anni e 7 mesi. L'Italia ha dato seguito alle richieste in 6 casi e ha riferito di un intervento del Ministro in un caso recente. In un altro caso, la Procura di Milano ha scritto una lettera di reclamo alle autorità argentine. Nonostante tali azioni, diverse indagini sono state interrotte quando l'Italia non ha ricevuto risposte o ha ricevuto risposte inadeguate.

B.4.f.iii. Squadre investigative comuni

221. La Raccomandazione Anticorruzione XIX.C incoraggia le Parti contraenti della Convenzione ad adottare misure proattive per cooperare nell'ambito di indagini e procedimenti penali per corruzione internazionale, anche avvalendosi di un coordinamento diretto, e facendo ricorso alle organizzazioni internazionali e regionali competenti e all'istituzione di squadre investigative comuni o parallele. Un recente caso di corruzione internazionale ha comportato un'indagine congiunta condotta dalle autorità tedesche, italiane e finlandesi coordinate da Eurojust.

Commento

Gli esaminatori elogiano l'Italia per gli sforzi concertati volti a rafforzare il suo quadro giuridico e strategico in materia di cooperazione internazionale, migliorando così la sua capacità di fornire una rapida ed efficace attività di assistenza giudiziaria ed estradizione nei casi di corruzione internazionale. Inoltre, elogiano la prassi consolidata dell'Italia di richiedere e fornire assistenza giudiziaria nei casi di corruzione internazionale e, in particolare, i recenti sforzi per coordinarsi con le altre Parti contraenti della Convenzione in relazione a casi che ricadevano nell'ambito di competenza di molteplici giurisdizioni. Ricevere risposte tempestive alle richieste di assistenza giudiziaria inviate è di fondamentale importanza per le autorità italiane preposte all'applicazione della legge, visti i problemi derivanti dai termini di prescrizione per le persone giuridiche. Gli esaminatori rilevano con preoccupazione i casi in cui la mancanza o l'inadeguatezza delle risposte alle richieste di assistenza giudiziaria inviate dall'Italia ha determinato l'interruzione dei procedimenti penali per corruzione internazionale. Raccomandano all'Italia di adottare misure atte a garantire un seguito sistematico alle richieste e che il Ministero della Giustizia continui a intervenire nei casi di ritardo o di inazione.

B.4.g. L'estradizione nella pratica

222. L'Italia non ha richiesto o concesso l'estradizione nell'ambito di casi di corruzione internazionale. Due membri del Gruppo di lavoro hanno espresso preoccupazione nell'ambito dell'Indagine 2021 per il rifiuto dell'estradizione da parte dell'Italia in casi di corruzione non internazionale. Uno dei membri è in disaccordo con la decisione dell'Italia di negare l'estradizione, affermando che i motivi del rifiuto non erano conformi alla Convenzione europea di estradizione (1957). Un altro membro riferisce che l'Italia ha rifiutato l'estradizione per ragioni che non erano incluse nei motivi di rifiuto previsti dal trattato bilaterale tra i due Paesi.

B.5. Reati connessi alla corruzione internazionale

B.5.a. Il reato di riciclaggio di denaro

223. Il reato di riciclaggio di denaro è regolato dall'Art. 648-bis del codice penale ed è integrato da altri due reati che riguardano l'origine illecita dei proventi di reato: CP, Artt. 648 (ricettazione) e 648-ter (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza delittuosa). L'Art. 648-ter (comma 1), che criminalizza l'autoriciclaggio in circostanze in cui non si applica il principio del *ne bis in idem*, è entrato in vigore il 1° gennaio 2015 (Fase 3 – Tematica da monitorare 13(e)). La corruzione internazionale costituisce un reato presupposto ammissibile per tutti i reati di riciclaggio. La condotta alla base di un reato presupposto commesso all'estero deve costituire anche un reato secondo la legge italiana (doppia incriminazione).⁷⁵ La condanna è possibile anche se l'autore del reato presupposto non è imputato o punito.⁷⁶ La pena

⁷⁵ Cass. - Penale 42120/2012; FATF/GAFI (2016), [Italia: Mutual Evaluation Report](#), pag. 131.

⁷⁶ FATF/GAFI (2016), [Italia: Mutual Evaluation Report](#), pag. 131.

prevista per le persone fisiche è compresa tra 4 e 12 anni di reclusione e una sanzione pecuniaria da 5.000 a 25.000 euro, tranne che per l'autoriciclaggio, che prevede da 2 a 8 anni di reclusione e la stessa sanzione pecuniaria. La perpetrazione di un reato nell'ambito dell'esercizio di un'attività professionale costituisce una circostanza aggravante. Le sanzioni sono ridotte se il reato presupposto è punibile con una pena detentiva massima inferiore a 5 anni. La confisca del prodotto o del profitto del reato, o del suo valore equivalente, è obbligatoria nel caso di condanna, a meno che il bene non appartenga a una persona estranea al reato (CP, Art. 648-quater). Dal 2021 non è più necessaria l'autorizzazione del Ministro della Giustizia per perseguire l'autoriciclaggio commesso da un cittadino italiano all'estero.

224. L'effettivo perseguimento dei reati di riciclaggio di denaro aventi quale reato presupposto la corruzione internazionale potrebbe non essere adeguato. Per l'Italia si rileva una sola condanna di questo tipo. Nel maggio 2021, una persona fisica è stata condannata a una pena detentiva sospesa di 23 mesi e a una sanzione pecuniaria di 6.000 euro per aver riciclato 475.219 euro di proventi derivanti dal reato di corruzione internazionale. A una persona giuridica è stata imputata la medesima accusa. Molte delle altre 50 azioni di repressione della corruzione internazionale descritte nelle risposte al questionario includono allegazioni di condotte che potrebbero configurare il riciclaggio di denaro secondo la legge italiana, ad esempio un corruttore che ricicla i proventi di contratti inficiati da corruzione o che copre le tangenti facendole passare per onorari di consulenti. Nessuna di queste azioni ha dato luogo ad accuse di riciclaggio di denaro per corruzione internazionale. Le statistiche fornite dall'Italia indicano che nel periodo 2016-2019 sono state perseguite in media ogni anno 2 561 persone fisiche e 27 persone giuridiche per riciclaggio di denaro (presumibilmente non legato a corruzione internazionale). Il tasso di condanna è stato estremamente basso, pari rispettivamente al 27% per le persone fisiche e al 5% per le persone giuridiche.

Commento

Gli esaminatori elogiano l'Italia per aver criminalizzato l'autoriciclaggio. Raccomandano all'Italia di adottare misure appropriate per perseguire efficacemente il reato di riciclaggio di denaro in relazione ai casi di corruzione internazionale.

B.5.b. Il reato di falso in bilancio

B.5.b.i. Elementi del reato di falso in bilancio

225. L'Italia ha migliorato il livello di repressione penale del reato di falso in bilancio rispetto alla valutazione di Fase 3. Gli Artt. 2621 e 2622 del codice penale criminalizzano i reati di falso in bilancio rispettivamente per le società non quotate e per quelle quotate. Attualmente i suddetti reati sono considerati delitti e non contravvenzioni. In risposta alla Raccomandazione 9(a)(i) della Fase 3, sono state eliminate le soglie monetarie in relazione alla responsabilità. La responsabilità della società non è più limitata ai reati commessi "nell'interesse della società, da amministratori, direttori generali o liquidatori, o da persone sottoposte alla loro vigilanza, se si ritiene che il fatto non si sarebbe verificato se questi avessero esercitato la vigilanza in conformità agli obblighi inerenti alla loro carica". Si applica, invece, lo standard generale di responsabilità delle persone giuridiche previsto dal D.Lgs. 231/2001.

226. Tuttavia, la configurazione dei reati di falso in bilancio si muove in un ambito più restrittivo rispetto all'Art. 8(1) della Convenzione.

- (a) **Persone fisiche limitate:** Il reato può essere commesso solo da "amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci e liquidatori". L'Art. 2639(1) del codice penale estende la responsabilità a coloro che svolgono di fatto le medesime funzioni. Sono invece esclusi gli altri soggetti della società (ad esempio, i dirigenti di rango inferiore). L'Italia afferma che l'Art. 110 del codice penale impone la responsabilità ad

altri soggetti. Tuttavia, tale disposizione stabilisce soltanto che ove più persone prendano parte ad un reato, ciascuna di esse è responsabile. La disposizione non comporterebbe la responsabilità di un dirigente di rango inferiore che commette un falso in bilancio senza la partecipazione dei dirigenti. L'Italia fa inoltre riferimento ai reati di cui all'Art. 29 del D.Lgs. 39/2010 e all'Art. 2625 del codice civile, ma anche questi reati si applicano solo nel caso di amministratori delle società.

- (b) Motivo di lucro: Il reato vieta solo il falso in bilancio commesso "per ottenere un indebito profitto". Non è quindi contemplato il reato di falso in bilancio per occultare atti di corruzione volti all'aggiudicazione di un contratto non redditizio che facilita l'ingresso nel mercato, ad esempio. Prescrivendo che il profitto debba essere "indebito", si potrebbe escludere un corruttore che sia l'offerente più qualificato o che avrebbe ottenuto l'appalto altrimenti. L'Italia sostiene che tale situazione sarebbe coperta perché la disposizione sarebbe interpretata in modo ampio. Tuttavia, l'Italia non ha fornito giurisprudenza a supporto di queste dichiarazioni.
- (c) Solo comunicazioni esterne limitate: La falsità deve essere "contenuta nei bilanci, nelle relazioni o in altre comunicazioni sociali rivolte agli azionisti o al pubblico". Tali comunicazioni devono anche essere "previste dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo". Il reato non riguarda falsità nei libri e nelle scritture contabili interne (ad esempio, i libri contabili) o nei documenti esterni che non rientrano nelle categorie elencate.
- (d) Rilevanza e probabilità di essere fuorviati: Il reato riguarda solo le falsità "rilevanti" (fatti materiali rilevanti)⁷⁷ che sono "concretamente suscettibili di indurre altri in errore". È prevista, inoltre, l'esclusione della punibilità per "particolare tenuità del fatto" (codice civile, Art. 2621-ter; CP Art. 131-bis). Il Gruppo di Lavoro ha affermato nella Fase 2 (par. 184) che tali requisiti "possono lasciare impuniti molti casi delle attività descritte nell'Art. 8(1) della Convenzione".
- (e) Le "piccole" società non quotate in borsa possono essere perseguite solo su denuncia della società, degli azionisti, dei creditori o di altri destinatari della comunicazione societaria. Chiedere a un azionista di un'azienda privata a conduzione familiare di sporgere denuncia equivale a denunciare sé stesso, il che è improbabile (Rapporto Fase 3 - para. 116, e Raccomandazione 9(a)(ii)). L'Italia sostiene che il codice civile definisce una "piccola" impresa in questo contesto come una società non quotata in borsa con ricavi lordi pari o inferiori a 200 000 euro negli ultimi tre anni.⁷⁸ In quanto tale, "è altamente improbabile, se non impossibile" che tali "microimprese" effettuino transazioni economiche internazionali. Tuttavia, i dati economici indicano che molte micro, piccole e medie imprese in Italia sono attive a livello internazionale e, pertanto, a rischio di corruzione internazionale (par. 9). Alcune di queste imprese potrebbero rientrare nella definizione di "piccole" ai sensi del codice civile. L'Italia non fornisce dati che contraddicano questa osservazione.

227. I reati di frode fiscale non possono essere utilizzati per colmare tali lacune, contrariamente a quanto sostenuto dalle autorità italiane. Questi reati, previsti dal D.Lgs. 74/2000, riguardano solo il falso in bilancio con conseguenze fiscali. Come ha affermato la Corte di Cassazione nel caso di corruzione internazionale *Helicopters* (India), questi reati richiedono la prova di una "specifica mens rea di evasione fiscale, che corrisponde alla deliberata ed esclusiva intenzione di evitare il pagamento delle imposte nella piena consapevolezza dell'illegalità del fine e dei mezzi". Come ammette l'Italia, il reato si applica "nel caso in cui il contribuente abbia utilizzato, nella propria dichiarazione dei redditi, fatture che non riflettono una reale transazione economica". L'Italia fa riferimento anche all'Art. 11 del DL 201/2011, ma tale disposizione riguarda solo le false informazioni fornite alla Guardia di Finanza. Tutti gli ambiti di

⁷⁷ Per una definizione di "rilevanza" in questo contesto, si veda Cass. Penale 22474/2016, par. 10.1.

⁷⁸ Codice civile, Art. 2621-bis(2) e Regio Decreto 267/1942, Art. 1(2).

applicazione dei suddetti reati sono quindi più limitati rispetto a quanto prescritto nell'Art. 8 della Convenzione.

Commento

Gli esaminatori elogiano l'Italia per aver migliorato la criminalizzazione dei reati di falso in bilancio. Tuttavia, la definizione dei reati continua a differire in modo significativo dall'Art. 8(1) della Convenzione. Inoltre, i reati fiscali riguardano solo il falso in bilancio con conseguenze fiscali/tributarie. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di emendare la propria legislazione per proibire l'intera gamma di condotte descritte nell'Art. 8(1) della Convenzione.

B.5.b.ii. Sanzioni per falso in bilancio

228. La Tabella 4 in calce riassume le sanzioni previste per il reato di falso in bilancio. Le sanzioni per le persone giuridiche aumentano di un terzo se l'ente ottiene profitti considerevoli. Per le persone fisiche sono previste alcune sanzioni accessorie (ad esempio, l'interdizione da funzioni direttive e gestionali). La confisca è prevista sia per le persone fisiche che per quelle giuridiche.⁷⁹

Tabella 4. Sanzioni previste per i reati di falso in bilancio

	Persone fisiche	Persone giuridiche
Società quotate in borsa e assimilate	Reclusione 3-8 anni	EUR 206 400 – EUR 1 858 800
Società non quotate in borsa	Reclusione 1-5 anni	EUR 103 200 – EUR 1 239 200
Società non quotate di "piccole dimensioni" o che commettono un reato di "lieve entità"	Reclusione 6 mesi - 3 anni	EUR 51 600 – EUR 619 600

229. Le massime sanzioni pecuniarie imposte a persone giuridiche non sono efficaci, proporzionate e dissuasive. Si consideri ad esempio una delle maggiori società italiane che è stata recentemente condannata per corruzione internazionale (ma non per falso in bilancio). La sanzione pecuniaria massima per falso in bilancio ammonterebbe solo allo 0,003% del fatturato medio dell'azienda nel periodo 2017-2021. Nelle valutazioni effettuate presso altri Paesi, il Gruppo di lavoro ha riscontrato che pene pecuniarie pari a 705 000 o 780 000 euro erano decisamente troppo basse. Un Paese è stato incoraggiato ad applicare sanzioni pecuniarie pari fino al 10% del fatturato di un'azienda.⁸⁰

Commento

Gli esaminatori raccomandano all'Italia di aumentare significativamente gli importi delle sanzioni pecuniarie comminate alle persone giuridiche responsabili di falso in bilancio legato a corruzione internazionale.

B.5.b.iii. Applicazione del reato di falso in bilancio

230. L'effettivo perseguimento del reato di falso in bilancio legato a corruzione internazionale risulta inadeguato. Molti dei 51 casi di corruzione internazionale riportati nelle risposte al questionario riguardavano attività fittizie e fatture false. Nessuno di questi casi ha dato luogo ad accuse o indagini per i reati di falso in bilancio previsti dal codice civile. In 5 casi sono state formulate accuse per reati fiscali, presumibilmente perché erano disponibili prove di evasione fiscale e non di falso in bilancio in sé. L'Italia ha anche fornito statistiche che indicano una media annuale di 1.550 condanne di persone fisiche per falso in bilancio nel periodo 2014-2019. Tuttavia, probabilmente non si tratta di reato di corruzione internazionale, considerata la totale assenza di casi di falso in bilancio nelle risposte al questionario.

⁷⁹ Codice civile, Art. 2621, 2621-bis, 2622, e 2641; D.Lgs. 231/2001 Artt. 10, 19 e 25-ter(2); CP Artt. 19(4) e 32-bis; Legge 262/2005 Art. 39(5).

⁸⁰ [Paesi Bassi - Fase 3](#), par. 108 e Raccomandazione 6(b); [Australia - Fase 4](#) (2017), par. 85 e 95.

Commento

Gli esaminatori raccomandano all'Italia di garantire che le autorità competenti tengano in debita considerazione anche i procedimenti contro le persone fisiche o giuridiche coinvolte in reati contabili commessi allo scopo di corrompere pubblici ufficiali esteri o di occultare tali azioni corruttive, in conformità con l'Art. 8 della Convenzione.

B.6. Conclusione e sanzione dei casi di corruzione internazionale

B.6.a. Risoluzioni non processuali (patteggiamento)

231. Le definizioni delle azioni di contrasto alla corruzione internazionale che prescindono da un processo consistono nel ricorso ad una procedura nota come *patteggiamento*. La procedura è applicabile ad una persona fisica condannata a non più di cinque anni di reclusione (Art. 444 (comma 1) del CPP) o una persona giuridica a cui viene comminata solo una sanzione pecuniaria (D.Lgs. 231/2001, Art. 63 (comma1)). Su richiesta congiunta del pubblico ministero e dell'imputato, la pena detentiva o pecuniaria è ridotta fino a un terzo. Se il giudice approva l'accordo, la sentenza viene emessa. Ove la pena inflitta non superi i due anni di reclusione, il reato si estingue se il reo non commette un reato analogo nel corso dei cinque anni successivi (Art. 445(2) del CPP).

232. La procedura della confisca è probabilmente un prerequisito per procedere al patteggiamento. L'Art. 444(1-ter) del CPP richiede "la restituzione integrale del prezzo o del profitto" derivante da alcuni reati elencati, tra cui all'Art. 322-bis del CP. L'Art. 322-ter(2) del CP stabilisce esplicitamente che, per le persone fisiche, l'applicazione della misura di confisca è obbligatoria per concedere il patteggiamento nei casi di corruzione internazionale di cui agli Artt. 321 e 322-bis del CP. Lo stesso dicasi per le persone giuridiche ai sensi dell'Art. 63 del D.Lgs. 231/2001, sostiene l'Italia. L'applicazione di misure di confisca è inoltre obbligatoria indipendentemente dal ricorso al patteggiamento (D.Lgs. 231/2001, Art. 19). La Corte di Cassazione ha tuttavia affermato che in caso di patteggiamento non è applicabile l'istituto della "riparazione pecuniaria" ai sensi dell'Art. 322-quater.⁸¹

233. Il patteggiamento è alla base della maggior parte delle azioni di contrasto alla corruzione internazionale condotte con successo in Italia. La procedura riguardava la totalità delle sanzioni applicate per reati di corruzione internazionale all'epoca della Fase 3 (par. 98). Da allora, delle 14 persone fisiche e 8 persone giuridiche che sono state sanzionate per corruzione internazionale, il patteggiamento è stato applicato in tutti i casi che hanno coinvolto le suddette persone fisiche e giuridiche, tranne, rispettivamente, in 3 e 2 casi.⁸²

234. Il patteggiamento solleva due questioni: la responsabilità e la trasparenza; e la sua applicazione ai trasgressori che collaborano con la Giustizia. L'adeguatezza delle sanzioni derivanti dal patteggiamento per le persone fisiche e giuridiche è esaminata, rispettivamente, nelle Sezioni B.6.b a pag. 77 e C.3 a pag. 85.

B.6.a.i. Responsabilità e trasparenza nelle procedure di patteggiamento

235. Il patteggiamento è soggetto a procedura di revisione giudiziaria.⁸³ Se i prerequisiti previsti sono soddisfatti (si vedano i paragrafi 231-232), il pubblico ministero deve acconsentire alla procedura di

⁸¹ Cass. - Penale [12541/2019](#), Sezione 2.

⁸² Casi *Gas Facilities* (Nigeria) e *Logistics* (RDC & Niger).

⁸³ [Raccomandazione Anticorruzione](#) XVIII.vii.

patteggiamento. Il rifiuto è passibile di revisione giudiziaria. La misura di patteggiamento viene sottoposta al vaglio di un giudice che valuta la qualificazione giuridica dei fatti, le circostanze del caso e l'adeguatezza della pena (Art. 444(2) del CPP). Secondo le autorità italiane, ciò include la valutazione delle circostanze aggravanti e attenuanti della pena.⁸⁴ Il giudice approva o respinge il patteggiamento così come proposto; non può modificare la pena pattuita tra l'accusa e l'imputato (ad eccezione dell'importo della misura di confisca).⁸⁵ Nel caso di corruzione internazionale *Consultancy* (Macedonia del Nord), il giudice ha respinto il patteggiamento perché la pena proposta non era commisurata alla gravità del reato commesso.

236. Le decisioni di patteggiamento potrebbero, tuttavia, essere più trasparenti. La Raccomandazione 4(e) della Fase 3 chiedeva all'Italia di "rendere pubblici, se del caso e in linea con le norme sulla protezione dei dati e con le disposizioni della Costituzione, attraverso qualsiasi mezzo appropriato, alcuni elementi degli accordi raggiunti attraverso il patteggiamento, quali le ragioni per cui il patteggiamento è stato ritenuto appropriato in un caso specifico e i termini dell'accordo, in particolare l'importo concordato da pagare". L'Italia non ha attuato questa raccomandazione. La maggior parte delle decisioni di patteggiamento nei casi di corruzione internazionale non sono disponibili su Internet e devono essere richieste alle autorità italiane.

237. Rendere le decisioni di patteggiamento disponibili su richiesta non costituisce una adeguata misura sostitutiva della pubblicazione. L'Italia afferma che "le sentenze di patteggiamento, soprattutto quelle pronunciate in casi sensibili, sono sempre rese pubbliche. [...] I [giornalisti] e tutte le altre persone che hanno un interesse legittimo hanno il diritto di chiedere alla Corte che ha emesso una sentenza di fornirne loro una copia". Tuttavia, l'accesso dovrebbe essere consentito a tutto il pubblico, non solo a coloro che hanno un "interesse legittimo", qualunque cosa tale termine stia a significare. E, soprattutto, solo chi già è a conoscenza di una risoluzione potrebbe farne richiesta. Le autorità italiane dovrebbero invece informare attivamente il pubblico sulle procedure di patteggiamento in materia di corruzione internazionale.

Commento

Gli esaminatori ribadiscono la Raccomandazione 4(e) della Fase 3 e raccomandano che l'Italia, laddove appropriato e compatibilmente con le norme sulla protezione dei dati e i diritti alla privacy, renda pubblici gli elementi delle definizioni del procedimento senza giudizio, tra cui: (a) i fatti principali e le persone fisiche e/o giuridiche interessate; (b) le considerazioni rilevanti per la risoluzione del caso con una risoluzione non processuale; (c) la natura delle sanzioni imposte e le motivazioni per l'applicazione di tali sanzioni; e (d) le misure poste a rimedio, tra cui l'adozione o il miglioramento dei controlli interni e dei programmi o delle misure di conformità anticorruzione e il monitoraggio.

B.6.a.ii. Patteggiamento e autori di reato che collaborano con la giustizia

238. Tre dei casi di corruzione internazionale che si sono conclusi con l'assoluzione hanno coinvolto autori di reato che hanno collaborato con la giustizia, con risultati non propriamente positivi. Le testimonianze fornite da questi testimoni non costituivano l'unica prova del reato di corruzione internazionale. Alcune testimonianze riguardavano anche questioni non correlate alla corruzione, ad esempio presunte tangenti ricevute da altri imputati. Ciononostante, il rigetto delle prove di questi dichiaranti ha avuto, in una certa misura, un impatto negativo sui casi dell'accusa:

- Nel caso *Helicopters* (India), uno degli intermediari ha accettato di collaborare con l'accusa ed è stato condannato con patteggiamento nel 2014. La sentenza è poi diventata definitiva nel corso dello stesso anno. Ha successivamente testimoniato durante il nuovo processo nel 2017.

⁸⁴ Citando Cass. Penale [3779/2020 e CP Art. 133](#).

⁸⁵ Cass. - Sez. Penale 54977/2016.

Nell'assolvere l'imputato, la Corte d'Appello ha disatteso alcune delle dichiarazioni dell'intermediario.

- Analogamente, il dirigente di una società imputata nel caso *Oil and Gas* (Algeria) è stato condannato con patteggiamento. La sentenza è divenuta definitiva nel giugno 2017. Ha poi testimoniato contro altri imputati. Nel gennaio 2020, la Corte d'Appello ha assolto gli altri imputati, ritenendo che la corruzione non fosse stata dimostrata. La Corte ha ritenuto le dichiarazioni rese dal dirigente "frammentarie, confuse e anche inattendibili".
- Anche nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria) un dirigente della società imputata ha collaborato con le autorità e ha reso dichiarazioni al processo. La Corte ha quindi riscontrato "un'inattendibilità intrinseca" nelle sue dichiarazioni. L'Italia sottolinea che non è stato fatto ricorso alla procedura di patteggiamento. Ciononostante, il caso costituisce un altro esempio di inattendibilità degli autori di reati di corruzione internazionale.

239. L'accusa non sembra avere alcun margine di azione quando tali imputati collaboranti con la giustizia si rivelano poco attendibili. In due dei tre casi sopra citati, la sentenza di patteggiamento a carico dell'imputato collaborante era diventata definitiva prima della conclusione del procedimento a carico degli altri imputati. Se un imputato collaborante ritratta o se la sua versione si rivela successivamente non veritiera, lo sconto di pena che ha ricevuto nell'ambito della procedura di patteggiamento non può essere revocato. L'Italia afferma che un imputato collaborante che ritratti potrebbe essere ritenuto colpevole di falsa testimonianza (Art. 372 del CP). Tuttavia, ciò presuppone l'intenzione soggettiva di ingannare, che è difficilmente dimostrabile. Numerosi casi caratterizzati da un grado insufficiente di collaborazione con la giustizia non raggiungeranno tale soglia.

B.6.b. Sanzioni previste per le persone fisiche

B.6.b.i. Le sanzioni in generale

240. Si rileva un inasprimento delle pene detentive previste per i reati di corruzione internazionale rispetto alla Fase 3 (Tabella 5):⁸⁶

Tabella 5. Sanzioni previste per le persone fisiche nei casi di corruzione internazionale

Reato	Fase 3	Fase 4
Reato principale di corruzione internazionale: Corruzione per l'esercizio di funzioni o poteri	6 mesi - 3 anni	3-8 anni
Reato principale di corruzione internazionale Corruzione per un atto in violazione dei doveri d'ufficio	2-5 anni	6-10 anni
Istigazione alla corruzione per l'esercizio di funzioni o poteri	4 mesi - 2 anni	2 anni - 5 anni e 4 mesi
Istigazione alla corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio	1 anno e 4 mesi - 3 anni e 4 mesi	4 anni - 6 anni e 8 mesi
Induzione indebita	Applicata dopo la Fase 3	Fino a 3 anni ⁸⁷
Corruzione in atti giudiziari	3-8 anni	6-12 anni

241. La pena di fatto viene determinata stabilendo una pena "base" all'interno dell'intervallo stabilito per legge e applicando poi i fattori aggravanti e attenuanti (in alcuni casi cumulativamente). Ciò può determinare una sentenza al di fuori dell'intervallo previsto dalla legge. Nel CP, gli Artt. 61, 62 e 62-bis specificano le aggravanti e le attenuanti generiche, tra cui il pagamento a titolo di riparazione del danno o risarcimento prima della sentenza. La pena è ridotta fino a un terzo in caso di patteggiamento e di giudizio

⁸⁶ Leggi 190/2012, 69/2015, 3/2019 e D.Lgs. 75/2020.

⁸⁷ La pena detentiva per il reato di induzione indebita si estende fino a 4 anni se il reato arreca pregiudizio agli interessi finanziari dell'UE e se il danno o i profitti sono superiori a 100 000 EUR.

abbreviato (CPP, Artt. 444 (comma 1) e 442 (comma 2)). La riduzione applicata varia da uno a due terzi della pena ove il reo si adoperi per evitare ulteriori conseguenze del reato, assicuri le prove e l'identificazione di altri autori, o assicuri il sequestro delle somme o delle altre utilità trasferite (CP, Art. 323-bis (comma 2)). Ulteriori circostanze si applicano a specifici reati di corruzione e criminalità organizzata (Artt. 61-bis, 319-bis, 320 e 323-bis (comma 1)).

242. Anche le sanzioni accessorie di interdizione sono state inasprite nel 2019. Le persone condannate per reati di corruzione (tranne che nei casi di induzione indebita) sono soggette all'interdizione a vita dai pubblici uffici e da contratti con la pubblica amministrazione. L'interdizione è ridotta a 5-7 anni se la pena inflitta non supera i due anni o se si applica l'attenuante di cui all'Art. 323-bis(1) del CP, e a 1-5 anni per i rei che collaborano ai sensi dell'Art. 323-bis(2) (CP, Art. 317-bis). Le persone condannate a una pena detentiva pari o superiore a sei mesi possono anche essere temporaneamente interdette dalle funzioni di direzione e gestione aziendale (Art. 32-bis del CP).

243. Nei reati di corruzione internazionale, la pena detentiva di durata pari o inferiore a due anni può essere sospesa (CP, Artt. 163-168). L'autore del reato non deve aver subito una precedente condanna a pena detentiva e la Corte deve essere convinta che l'autore non commetterà un nuovo reato (Art. 164 del CP). Le condanne per corruzione sono sospese solo se il colpevole paga una somma a titolo di "riparazione pecuniaria" ai sensi dell'Art. 322-quater del codice penale (CP, Art. 165 (comma 4)). Il giudice può imporre condizioni quali l'eliminazione delle conseguenze del reato o l'esecuzione di lavori socialmente utili (Art. 165 CP). La pena è sospesa per cinque anni (Art. 163 CP). Se il condannato non commette un altro reato nel corso di tale periodo, il reato si estingue (CP, Artt. 167-168). Una misura sospensiva può essere imposta in regime di patteggiamento (CPP, Art. 444 (comma 3)). Anche le sanzioni interdittive possono essere sospese (CP, Art. 166 (comma 1)).

244. In pratica, per i reati di corruzione internazionale sono state applicate sanzioni di modesta entità, sebbene questi casi fossero soggetti alle disposizioni in vigore prima delle recenti modifiche legislative. L'Italia fornisce statistiche sulle sanzioni imposte nei casi di corruzione internazionale (Fase 3, Raccomandazione 3(c)). Ben 10 delle 14 persone a cui sono state comminate sanzioni dopo la Fase 3 hanno beneficiato della sospensione della pena detentiva.⁸⁸ I reati per cui era stata concessa la sospensione delle condanne non erano di banale entità. In un caso, il vicepresidente di un'azienda che avrebbe pagato 25 milioni di dollari (USD) in tangenti per aggiudicarsi contratti per 873 milioni di dollari (USD) è stato condannato a 16 mesi di reclusione con la condizionale. La ragione principale delle sanzioni esigue è che le pene base sono state successivamente ridotte da molteplici fattori attenuanti. Dalla Fase 3 ad oggi, tre sentenze detentive hanno avuto una durata della pena compresa tra 11 e 34 mesi. Un quarto caso ha comportato una condanna a sei anni, ma le motivazioni della Corte non sono disponibili al momento della stesura di questo Rapporto. I tribunali di grado inferiore hanno imposto condanne più pesanti a 10 imputati che sono stati poi assolti in appello per motivi non legati alla determinazione della pena. A tutti gli imputati sono state imposte pene detentive che spaziano dai 4 anni ai 5 anni e 5 mesi. Queste pene sono state generalmente più lunghe perché tutti gli imputati sono andati a processo (ad eccezione di due processi con rito abbreviato): non sono quindi state applicate le riduzioni previste nei casi di collaborazione e patteggiamento.

Commento

Gli esaminatori rilevano che sostanzialmente le sanzioni comminate a persone fisiche per reati di corruzione internazionale sono state relativamente leggere grazie alle sospensioni della pena e alle attenuanti previste dalla legge. Gli esaminatori accolgono quindi con favore il recente inasprimento delle pene detentive e delle sanzioni interdittive applicabili. Raccomandano al Gruppo di lavoro di monitorare la tematica delle sanzioni che saranno comminate nei futuri casi.

⁸⁸ Queste includono due condanne non definitive al momento della stesura del presente Rapporto.

B.6.b.ii. Inapplicabilità delle pene pecuniarie

245. Non sono previste pene pecuniarie per le persone fisiche responsabili di corruzione internazionale (o domestica). La confisca non costituisce un'alternativa sufficientemente dissuasiva, in quanto elimina i proventi di un reato e, pertanto, si limita a riportare il trasgressore alla situazione precedente al momento della perpetrazione del reato.⁸⁹ La Raccomandazione 3(a) della Fase 3 chiedeva quindi all'Italia di "considerare la possibilità di mettere a disposizione dei giudici sia l'imposizione di pene detentive che pecuniarie nei casi di reati di corruzione internazionale commessi da persone fisiche, da utilizzare come ulteriore deterrente". Ma l'Italia ha deciso di non applicare pene pecuniarie nei reati di corruzione internazionale per "ragioni di coerenza e razionalità del sistema sanzionatorio del codice penale". Questo perché le pene pecuniarie non sono previste per altri reati contro la pubblica amministrazione.⁹⁰ Il codice penale, tuttavia, prevede sanzioni pecuniarie per circa 200 reati, tra cui reati contro il patrimonio quali il riciclaggio di denaro, il furto, l'estorsione e una vasta gamma di frodi.

246. L'Italia ha invece introdotto la "riparazione pecuniaria" ex Art. 322-quater del codice penale, ma la misura essenzialmente non consiste in una pena pecuniaria, bensì in una misura sostitutiva della confisca. Sia la riparazione che la confisca richiedono il pagamento di una somma equivalente "al prezzo o al profitto del reato". In effetti, le Corti hanno stabilito che la riparazione e la confisca non possono essere imposte contemporaneamente.⁹¹ Le Corti possono rifiutarsi di ordinare la confisca quando il profitto non è quantificabile, e probabilmente adotteranno il medesimo approccio per la riparazione pecuniaria. La pena pecuniaria costituisce uno strumento importante in aggiunta alla confisca in quanto non richiede la quantificazione del profitto. In ogni caso, come dichiarato all'inizio, la riparazione (o la confisca) di per sé non costituisce un rimedio sufficientemente dissuasivo. L'Italia definisce la riparazione pecuniaria "una forma di risarcimento per l'amministrazione colpita dal reato". Questo perché le somme di riparazione sono versate all'amministrazione. Dal punto di vista dell'autore del reato, però, la riparazione pecuniaria sostituisce la confisca e quindi equivale alla stessa.

247. Gli ulteriori requisiti previsti per l'applicazione della riparazione pecuniaria la rendono inadatta a sostituire le sanzioni pecuniarie. A differenza di una sanzione pecuniaria, la riparazione deve essere pari al prezzo o al profitto del reato, anche laddove un importo più alto o più basso costituisca una punizione più appropriata. La disposizione richiede la prova di un "danno" al governo estero, e quindi potrebbe escludere i casi in cui le tangenti sono offerte ma non accettate, o in cui il corruttore è l'offerente meglio qualificato. Il risarcimento potrebbe dover essere trasmesso al governo estero, poiché la disposizione richiede il pagamento "a favore dell'amministrazione danneggiata". Se un regime estero è corrotto, tale pagamento potrebbe alimentare ulteriore corruzione. Infine, la riparazione non è applicabile nella procedura di patteggiamento.⁹² Si tratta di una grave limitazione, dal momento che praticamente tutte le azioni di contrasto alla corruzione internazionale risolte con successo sono state chiuse mediante ricorso al patteggiamento (par. 0). Il risarcimento non è previsto, inoltre, per il reato di istigazione alla corruzione.

Commento

Le pene pecuniarie continuano a non essere previste per le persone fisiche responsabili di corruzione internazionale, sebbene in Italia queste siano invece previste per numerosi altri reati, tra cui molti reati contro il patrimonio. L'Italia afferma che le pene pecuniarie non sono previste nel caso di reati contro la pubblica amministrazione, ma non vi è alcuna ragione di principio che giustifichi tale situazione. L'Italia costituisce un'eccezione: in 41 degli altri 43 membri del Gruppo

⁸⁹ [Germania - Fase 3](#), Commento successivo al par. 112.

⁹⁰ Posizione del governo come riportata nella Sentenza di Cassazione - Penale [16872/2019](#).

⁹¹ Cass. - Penale [16872/2019](#), Sezione 2, pag. 4.

⁹² Cass. - Penale [12541/2019](#), Sezione 3, pag. 5.

di lavoro sono previste pene pecuniarie per le persone fisiche responsabili di corruzione internazionale.⁹³ La "riparazione pecuniaria", introdotta di recente, non costituisce una pena pecuniaria, ma piuttosto una misura sostitutiva della confisca. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di introdurre sanzioni pecuniarie efficaci, proporzionate e dissuasive nei confronti delle persone fisiche responsabili di corruzione internazionali.

B.6.c. Confisca

248. Il Rapporto di Fase 3 (par. 72-76) ha rilevato che solo pochi casi di corruzione internazionale si sono conclusi con l'applicazione di misure di confisca. Il Gruppo di Lavoro ha deciso di dare seguito al monitoraggio della problematica (Tematica da monitorare 13(d))

249. L'applicazione di misure di confisca a carico di persone fisiche è obbligatoria nella maggior parte dei casi di corruzione internazionale. La confisca del "prezzo" del reato (cioè la tangente) è obbligatoria in caso di condanna per tutti i reati di corruzione internazionale (CP, Art. 240(2)(1)). La confisca del "profitto" (cioè dei proventi) è obbligatoria nel caso di condanna (compreso il patteggiamento) per i reati principali di corruzione attiva internazionale (Art. 322-ter(2) del codice penale). È facoltativa, invece, per i reati di induzione indebita e istigazione alla corruzione (Art. 240(1)). La confisca di valore è applicabile solo per il profitto dei principali reati di corruzione internazionale (Art. 322-ter(2)). Dal 2019, la misura di confisca imposta da una Corte va mantenuta anche se la condanna viene poi annullata in appello per motivi legati ai termini di prescrizione (Art. 578-bis CPP). Le ricchezze inspiegabili di una persona condannata per corruzione internazionale sono soggette a una misura di confisca "allargata" (CP, Art. 240-bis). La "confisca preventiva" può essere imposta a un membro di un gruppo criminale che intende commettere reati di corruzione internazionale (D.Lgs. 159/2011, Artt. 4(1)i-bis, 16, 20, 24).

250. Per quanto riguarda le persone giuridiche, il "prezzo o il profitto" della corruzione è confiscato al momento della condanna (D.Lgs. 231/2001, Art. 19). L'Italia afferma che la confisca è obbligatoria nel caso di patteggiamento, nonostante l'assenza di una disposizione esplicita in tal senso. Se una persona giuridica non è responsabile in virtù della "difesa dei modelli organizzativi", il "profitto" può comunque essere confiscato (Art. 6(5)). La confisca di valore è disponibile in entrambi i casi. Un ente può evitare di incorrere nelle sanzioni "interdittive", tra l'altro, mettendo a disposizione, ai fini della confisca, i proventi della corruzione prima che abbia inizio il processo (Art. 17; si veda la Sezione C.3.b a pag. 87).

251. Per ciò che attiene al quantum della confisca, se il profitto non può essere determinato, i tribunali italiani dovrebbero confiscare almeno un importo equivalente alla tangente nei casi di corruzione internazionale. La Corte di Cassazione ha affermato nel 2008 che il profitto da confiscare per un reato di corruzione è pari al valore del contratto meno (i) i costi e (ii) l'"utilità effettiva" che la "parte danneggiata" (cioè la pubblica amministrazione) ottiene dal contratto. Nella Fase 3 (par. 75) i pubblici ministeri hanno affermato che tale calcolo è complesso e richiede un'analisi forense. Nel corso della visita in loco di Fase 4, un pubblico ministero ha dichiarato che la difficoltà persiste tuttora. Si presume invece che il profitto ammonti almeno al valore della tangente e sia quindi confiscato. L'Art. 322-ter(2) codifica ora questa regola. Inoltre, il quantum della confisca concordato tra l'imputato e il pubblico ministero nell'ambito del patteggiamento non vincola il giudice della sentenza.⁹⁴ Anche la semplice opportunità di partecipare a gare d'appalto non è un "profitto" del reato suscettibile di confisca.⁹⁵

252. La regola è stata applicata nella maggior parte dei casi di corruzione internazionale, ma non in tutti. Dei 12 casi di corruzione internazionale successivi alla Fase 3 in cui sono state applicate sanzioni,

⁹³ Gli altri due membri dei Gruppi di Lavoro che non applicano sanzioni pecuniarie sono il Portogallo ([Rapporto di Fase 3](#), par. 55 e la Raccomandazione 4(a)), e la Turchia ([Rapporto di Fase 3](#), par. 64 e Raccomandazione 2(a)).

⁹⁴ Cass. - Penale 54977/2016; pag. 2.

⁹⁵ Cass. - Penale [1754/2018](#), Sezione 6.

in 2 casi non c'è stato un beneficio suscettibile di confisca. In sette casi è stato confiscato un importo pari almeno alla tangente, anche se le sentenze spesso non spiegano come tale importo sia stato calcolato. In due casi, la confisca ha coinvolto importi inferiori al valore della tangente. Nel caso *Oil Licences* (Congo-Brazzaville), la Corte ha confiscato 11 milioni di euro a titolo di "profitto" della corruzione, ma ha valutato che il pagamento corruttivo fosse pari a 77 milioni di dollari. Secondo le informazioni fornite dall'Italia nel corso di questa valutazione, il beneficio ottenuto è stato ancor maggiore: il valore delle licenze della società corruttrice è aumentato di 968 milioni di USD grazie agli atti di corruzione compiuti. Nel caso *Construction Equipment* (Algeria), la confisca non è stata disposta nei confronti di due rappresentanti della società perché "il vantaggio ottenuto [...] è difficile da quantificare" ed è stato comunque "ottenuto dalla società". Tuttavia, quando la società è stata condannata, la Corte non ha ordinato la misura di confisca e si è limitata a scrivere che il vantaggio per la società era "limitato". La confisca è stata ordinata anche nei confronti di un individuo nel caso *Gold Extraction Licences* (Costa d'Avorio), ma le motivazioni della sentenza non sono disponibili al momento della stesura del presente Rapporto. La sentenza non è ancora definitiva.

253. Infine, i tribunali italiani non hanno sistematicamente ordinato misure di confisca nei confronti degli intermediari che hanno facilitato gli atti di corruzione internazionale. Questi intermediari spesso richiedono un "compenso" per i loro servizi che dovrebbe essere confiscato. Ciò è avvenuto nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria), in cui la Corte ha confiscato 21.2 milioni di franchi svizzeri (CHF) e 94.8 dollari (USD) a due intermediari (che sono stati poi assolti in appello per motivi non correlati). Lo stesso non è stato fatto in altri tre casi. Nel caso *Costruction* (Panama), la Corte ha condannato l'intermediario alla reclusione e ha stabilito che questi ha agito "per proprio profitto personale", ma non ha ordinato la confisca. Nel caso *Helicopters* (India), la Corte non ha ordinato la misura di confisca perché "non è possibile quantificare il profitto del reato". Nel caso *Oil and Gas* (Algeria), la Corte non ha spiegato la mancata confisca. Una Corte d'Appello ha poi assolto l'intermediario per motivi non correlati.

Commento

Gli esaminatori sono incoraggiati dal riscontrare che i proventi dei reati di corruzione internazionale sono confiscati nella maggior parte delle azioni giudiziarie di contrasto alla corruzione internazionale fino ad ora concluse. Essi raccomandano all'Italia di adottare misure atte a garantire che venga sistematicamente richiesta la confisca (a) di un importo pari almeno al valore del pagamento corruttivo, nei casi in cui non sia possibile determinare l'effettivo "profitto" della corruzione internazionale, e (b) nei confronti degli intermediari che facilitano la corruzione internazionale.

C. Responsabilità delle persone giuridiche

254. Il D. Lgs. 231/2001 disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per reati quali la corruzione internazionale, il falso in bilancio e il riciclaggio di denaro. Dalla Fase 3, l'elenco dei reati presupposto è stato ampliato per includere l'induzione indebita, il traffico di influenze illecite e l'autoriciclaggio⁹⁶. La giurisprudenza ha fatto emergere una nuova tematica relativa alla responsabilità per i reati commessi dai dipendenti di livello più basso. Importanti raccomandazioni del Gruppo di lavoro sulle sanzioni pecuniarie e sui termini di prescrizione rimangono inattuati.

C.1. Ambito di applicazione della responsabilità delle persone giuridiche

C.1.a. Corruzione internazionale commessa da "dipendenti di livello più basso" in un'impresa

255. La responsabilità delle persone giuridiche si configura per i reati commessi da due categorie di persone (articolo 5 del D.Lgs. 231/2001):

- (a) dirigenti di grado più elevato, ossia "persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso"; e
- (b) persone "sottoposte alla direzione o alla vigilanza" di uno dei soggetti di cui alla lettera a).

256. Secondo la giurisprudenza successiva alla Fase 3, questa disposizione non permette di configurare la responsabilità delle persone giuridiche per i reati commessi da dipendenti di livello più basso. In un procedimento del 2016⁹⁷, un tecnico della manutenzione ferroviaria è stato condannato per omicidio colposo per non aver rispettato le norme sulla sicurezza e aver causato un incidente mortale. Il tribunale ha assolto l'azienda datrice di lavoro in parte perché il tecnico si trovava sotto la supervisione di "semplici quadri" in strutture non "dotate di autonomi poteri funzionali, gestionali e di spesa". La sentenza ha quindi statuito che gli atti dei dipendenti di livello inferiore a quello direttivo medio non fanno mai scattare la responsabilità delle persone giuridiche (Il tribunale ha assolto l'azienda anche in virtù dell'esonero da responsabilità basato sui modelli di organizzazione (cfr. punto 265)).

257. Il D. Lgs. 231/2001 non è quindi in linea con la Convenzione. L'articolo 2 della Convenzione prevede la responsabilità delle persone giuridiche nei casi in cui un dirigente aziendale di grado più elevato fornisca istruzioni o autorizzi "un dipendente di livello più basso" a commettere il reato, o non impedisca a "un dipendente di livello più basso" di commetterlo (Allegato I.B.3 della Raccomandazione anticorruzione). La Convenzione non limita la responsabilità agli atti dei dipendenti al di sopra di un determinato livello, né

⁹⁶ D. Lgs. 231/2001, articoli 25, 25-ter, 25-quinquiesdecies e 25-octies.

⁹⁷ Trib. Di Catania 2133/2016.

richiede che il dipendente colpevole si trovi sotto la supervisione e la direzione diretta o immediata di un dirigente aziendale di grado più elevato. Diversamente, la responsabilità deriverebbe solo dagli atti di soggetti che si trovano un livello sotto rispetto a quello dirigenziale, escludendo così la grande maggioranza dei dipendenti della maggior parte delle aziende. Inoltre, a differenza del D. Lgs. 231/2001, la Convenzione non limita la responsabilità delle persone giuridiche ai fatti di corruzione internazionale commessi da dipendenti di un'unità aziendale dotata di "autonomi poteri funzionali, gestionali e di spesa".

258. La risposta dell'Italia non dissipa queste preoccupazioni. In essa si afferma che "l'interpretazione unanime dei commentatori e degli esperti giuridici italiani" indica che l'articolo 5 (comma b) copre i reati commessi da dipendenti di livello più basso. Ma resta il fatto che il tribunale non ha applicato questo commento nel procedimento del 2016. L'Italia afferma inoltre che il caso non costituisce "un precedente vincolante". Tuttavia, la sentenza non è stata riformata. L'Italia non indica altra giurisprudenza sull'applicazione dell'articolo 5 (comma b) ai dipendenti di livello più basso. Sostiene inoltre che i soggetti di cui all'articolo 5 (comma b) hanno diritto alla tutela dei *whistleblower*, che deve quindi includere tutti i dipendenti di livello più basso (cfr. sezione A.6.b a pag. 18). Ciononostante, si potrebbe ugualmente sostenere il contrario sulla base del procedimento del 2016. Infine, l'Italia asserisce che l'articolo 5 del D. Lgs. 231/2001 è sostanzialmente conforme alla Convenzione e alla Raccomandazione anticorruzione Allegato I.B. Tuttavia, ai fini delle valutazioni della Fase 4 del Gruppo di lavoro, l'applicazione giurisprudenziale di una legge prevale sulla sua conformità formale alla Convenzione.

Commento

Gli esaminatori raccomandano al Gruppo di lavoro di monitorare se la responsabilità delle persone giuridiche può configurarsi sulla base di atti di corruzione internazionale commessi da dipendenti di livello più basso indipendentemente dal fatto che tali dipendenti facciano parte di un'unità aziendale dotata di autonomi poteri funzionali, gestionali e di spesa.

C.1.b. Responsabilità delle società controllanti e delle società controllate

259. Un ulteriore requisito necessario a configurare la responsabilità è che il reato sia stato commesso nell'interesse o a vantaggio della persona giuridica (D. Lgs. 231/2001, articolo 5, comma 1). Inoltre, l'ente non è responsabile se l'autore del reato agisce nell'"interesse esclusivo" proprio o di terzi (articolo 5, comma 2). "Interesse" e "vantaggio" sono condizioni disgiuntive, vale a dire che è sufficiente che una sola di esse sia soddisfatta per determinare la responsabilità. L'"interesse" è un criterio soggettivo che riguarda la persona fisica che ha commesso il reato e lo scopo del reato. Il "vantaggio" è oggettivo e riguarda il beneficio effettivo derivante dal reato⁹⁸.

260. Il Rapporto di Fase 3 (par. 45) ha valutato se tali criteri rendano responsabile una società controllante quando l'autore principale del reato compie atti di corruzione a vantaggio di una società controllata (o viceversa). I pubblici ministeri italiani non hanno dubbi sulla responsabilità in questi casi. Ciononostante, il Gruppo di lavoro ha deciso di monitorare la tematica (tematica da monitorare 13(c)).

261. La giurisprudenza successiva alla Fase 3 indica che una società controllante può essere ritenuta responsabile per il reato di una società controllata (e viceversa) se sono soddisfatti i requisiti relativi alla responsabilità previsti dal D. Lgs. 231/2001. Gli atti di una società non sono automaticamente attribuiti a tutte le altre società appartenenti dello stesso gruppo societario⁹⁹. Ciò è in linea con la Convenzione, che prevede la responsabilità di una società controllante unicamente in caso di "ricorso a intermediari, comprese le persone giuridiche collegate" come una controllata, per commettere atti di corruzione internazionale (Raccomandazione anticorruzione Allegato I.C.1). Malgrado ciò, i tribunali italiani hanno

⁹⁸ Cass. 38343/2014, sezione 63. Cfr. anche Cass. [54640/2018](#).

⁹⁹ Cass. 24583/2011, pagg. 61-62; Cass. [52316/2017](#), sezione 13.3.

ritenuto responsabile una società controllante o un'altra società del gruppo quando "la persona che agisce per conto di queste partecipa al reato con la persona che lo commette"¹⁰⁰. Allo stesso modo, una società controllante è responsabile per un reato commesso da una società controllata se una persona fisica che agisce per conto della società controllante, "perseguendo anche l'interesse della (controllante]", ha partecipato alla commissione del reato¹⁰¹. Inoltre, una società controllata è stata condannata perché la persona fisica che ha commesso il reato ha agito nell'interesse della società controllata, sebbene il maggior vantaggio del reato sia stato conseguito dalla società controllante¹⁰².

262. Le autorità italiane aggiungono che la persona fisica autrice del reato che è amministratore della società controllante può essere amministratore di fatto di una società controllata, o viceversa (codice civile, articolo 2639). Comunque, l'amministratore di fatto deve "esercitare i poteri tipici inerenti alla qualifica o alla funzione in modo continuativo e significativo". L'attività di amministrazione deve quindi essere "svolta in modo non episodico o occasionale"¹⁰³.

263. Il Gruppo di lavoro ha inoltre deciso di monitorare se una società è responsabile per un reato che comporta un vantaggio indiretto, come ad esempio una situazione concorrenziale più favorevole (Rapporto sulla Fase 3 punto 45 e tematica da monitorare 13(c)) Come sopra citato, i tribunali italiani hanno ritenuto responsabile una società controllata perché la persona fisica autrice del reato ha agito nell'interesse della società controllata, sebbene il principale beneficiario del reato fosse un'altra persona giuridica¹⁰⁴. L'Italia aggiunge che la giurisprudenza fornisce una definizione molto estesa di "vantaggio". È sufficiente che il reato commesso dall'autore principale abbia comportato un vantaggio per l'ente, non necessariamente di tipo finanziario diretto, ma anche reputazionale o in grado di migliorarne la competitività. Non viene fornita una giurisprudenza di supporto.

C.2. Esonero da responsabilità basato su modelli di organizzazione

264. Gli articoli 6-7 del D. Lgs. 231/2001 prevedono un esonero da responsabilità basato sui "modelli di organizzazione" per la responsabilità delle persone giuridiche. Un modello di organizzazione è essenzialmente un programma di conformità aziendale. Una società va esente da responsabilità se, prima del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione idoneo a prevenire il tipo di reato in questione. Per i reati commessi da un dirigente di grado più elevato ai sensi dell'articolo 5 (comma 1, lettera a), l'azienda deve inoltre dimostrare che un organismo indipendente vigila sul modello che è stato "fraudolentemente eluso" dalla persona fisica autrice del reato. Gli elementi essenziali per la definizione di un modello sono elencati nelle disposizioni di legge e vengono completati dai tribunali. Un modello adottato dopo la commissione del reato comporta una riduzione della pena, ma non esclude la responsabilità (cfr. sezione C.3.a a pag. 85). Nella Fase 3 (punti 39-42), l'esonero da responsabilità è stato accolto in un solo caso. Il Gruppo di lavoro ha deciso di monitorare la tematica (tematica da monitorare 13(b)).

265. Dalla Fase 3 la prassi è stata limitata. Le autorità italiane hanno citato un solo caso in cui tale esonero da responsabilità è stato accolto. Nel 2016 un'azienda è stata assolta dall'accusa di omicidio colposo in quanto dotata di un modello di organizzazione idoneo a prevenire tali incidenti sul lavoro¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Cass. 24583/2011, pagg. 61-62.

¹⁰¹ Cass. [52316/2017](#), sezione 13.3.

¹⁰² Cass. 4324/2013, sezione 5.

¹⁰³ Cass. 35346/2013.

¹⁰⁴ Cass. 4324/2013, sezione 5.

¹⁰⁵ Trib. Di Catania 2133/2016.

L'esonero da responsabilità è stato respinto in tre casi di corruzione internazionale. Nel caso *Gas Facilities* (Nigeria), i giudici hanno ritenuto che il modello fosse solo "sulla carta" e insufficiente "a impedire o quantomeno rendere più difficile" la commissione del reato¹⁰⁶. Nel caso *Oil and Gas* (Algeria), il tribunale ha ritenuto inadeguate le misure di *compliance*, in particolare per quanto riguarda la *due diligence* sui contratti di intermediazione. (Una corte d'appello ha assolto l'azienda sulla base di altri motivi). L'azienda coinvolta nel caso *Logistics* (RDC e Niger) ha adottato un modello solamente dopo il reato. La maggior parte degli altri casi di corruzione internazionale è stata risolta con il patteggiamento senza un'analisi dell'esonero da responsabilità.

266. I pubblici ministeri citano alcune difficoltà con l'esonero da responsabilità basato sull'adozione di modelli organizzativi adeguati. Affermano che è spesso complesso valutare l'adeguatezza di un modello organizzativo. Le aziende medio-grandi sono frequentemente dotate di ottimi programmi organizzativi sulla carta. La verifica dell'attuazione del modello nella pratica richiede molto tempo. A volte sono necessarie perizie di consulenti. I pubblici ministeri non dispongono di linee guida per la valutazione dei modelli. Uno di essi dichiara, tuttavia, che i corsi di formazione e lo scambio di prassi permettono di colmare questa lacuna.

C.3. Sanzioni nei confronti delle persone giuridiche

267. Il D. Lgs. 231/2001 stabilisce sanzioni pecuniarie e "interdittive" nei confronti delle persone giuridiche per fatti di corruzione internazionale. Ambedue i tipi di sanzioni sono disponibili in regime di patteggiamento (articolo 63).

C.3.a. Sanzioni pecuniarie

268. L'Italia non ha attuato la Raccomandazione della Fase 3(b) di "aumentare il livello massimo delle sanzioni pecuniarie amministrative previste per le persone giuridiche e fare in modo che le circostanze attenuanti e la riduzione delle sanzioni pecuniarie legate alla procedura del patteggiamento permettano l'irrogazione di sanzioni che siano efficaci, proporzionali e dissuasive, anche per le grandi aziende".

269. Nel comminare una pena, il giudice segue una procedura in tre fasi. In primo luogo, l'articolo 25 del D. Lgs. 231/2001 stabilisce una serie di "quote" (cioè di unità) per ogni reato di corruzione. Il giudice sceglie una quota all'interno dell'intervallo applicabile, prendendo in considerazione la gravità del caso, la portata della responsabilità dell'ente e gli sforzi compiuti per eliminare o attenuare le conseguenze del reato e per prevenire reati simili in futuro (articolo 11, comma 1). In secondo luogo, il giudice stabilisce un valore monetario per ciascuna quota, compreso tra 258 e 1 549 EUR (articolo 10, comma 3). La decisione si basa sulla situazione economica e finanziaria della persona giuridica (articolo 11, comma 2). Il valore scelto della quota moltiplicato per il numero di quote equivale alla "sanzione pecuniaria di base". La gamma di sanzioni pecuniarie di base possibili per i reati di corruzione internazionale è riportata nella Tabella 6.

Tabella 6. Sanzioni nei confronti delle persone giuridiche per i reati di corruzione internazionale

	Quote	Sanzioni pecuniarie di base
Reato di corruzione internazionale		
Corruzione per l'esercizio di funzioni o poteri	100-200	EUR 25 800 – 309 800
Principale reato di corruzione internazionale		
Corruzione per atto in violazione di un dovere	200-600	EUR 51 600 – 929 400
Istigazione alla corruzione per l'esercizio di funzioni o poteri		
Istigazione alla corruzione per un atto in violazione di un dovere	100-200	EUR 25 800 – 309 800
	200-600	EUR 51 600 – 929 400

¹⁰⁶ Cass. 11442/2016, pag. 28.

	Quote	Sanzioni pecuniarie di base
Induzione indebita	300-800	EUR 77 400 – 1 239 200
Corruzione per un atto in violazione di un dovere nei casi in cui la persona giuridica abbia ottenuto un profitto significativo	300-800	EUR 77 400 – 1 239 200
Corruzione nei procedimenti giudiziari	200-600	EUR 51 600 – 929 400

270. In terzo luogo, la sanzione pecuniaria di base può essere ridotta in base a fattori attenuanti. Il patteggiamento riduce la sanzione pecuniaria fino a un terzo e il giudizio abbreviato di un terzo. La riduzione va da un terzo alla metà (fino a un minimo di 10 329 EUR) per l'attuazione di un modello di organizzazione, la restituzione del profitto ai fini della confisca, il risarcimento del danno o l'eliminazione delle conseguenze del reato prima del processo. Il valore monetario della quota è fissato al di sotto del minimo (103 EUR) per i reati che hanno causato un danno economico particolarmente contenuto, o che sono stati commessi principalmente nell'interesse della persona fisica autrice del reato o di un terzo e l'ente ha ottenuto un vantaggio minimo o nullo¹⁰⁷.

271. La combinazione di tre aspetti rende le sanzioni pecuniarie inadeguate. Innanzitutto, a differenza di quanto avviene per le persone fisiche, esistono solo fattori attenuanti e non aggravanti. Le sanzioni pecuniarie di base rappresentano quindi la massima pena pecuniaria. La più alta è di 1,24 milioni di EUR (per due dei sette reati applicabili). Per il reato principale di corruzione internazionale, che verosimilmente riguarda la maggior parte dei casi, la cifra è ancora più bassa: 929 400 EUR. Il Gruppo di lavoro sostiene da tempo che le sanzioni pecuniarie massime comparabili in altri Paesi, comprese tra 780 000 e 1,1 milioni di EUR, siano insufficienti¹⁰⁸. Il Gruppo di lavoro ha inoltre incoraggiato i Paesi a fissare sanzioni pecuniarie massime che siano rapportate al fatturato di un'azienda¹⁰⁹. In secondo luogo, si osserva l'applicazione cumulativa di diversi fattori attenuanti allo scopo di ridurre radicalmente l'importo della sanzione pecuniaria di base. Ad esempio, nel caso *Construction Equipment* (Algeria), l'applicazione di fattori consecutivi ha portato a una riduzione dell'80% della sanzione pecuniaria. In terzo luogo, tutti i fattori attenuanti, tranne uno, sono riconducibili alla condotta della persona giuridica nel periodo successivo all'infrazione. Di conseguenza, le possibilità per una società di chiedere clemenza dopo l'avvio del procedimento sono vaste e ciò limita gli incentivi a evitare la commissione del reato. Inoltre, due di questi fattori (eliminazione delle conseguenze del reato e prevenzione di reati futuri) sono già considerati nella prima fase di determinazione della quota. Di conseguenza, incidono doppiamente e hanno un'influenza sproporzionata.

272. I casi concernenti le otto persone giuridiche che sono state sanzionate per corruzione internazionale dalla Fase 3 illustrano chiaramente l'inadeguatezza di questo regime. In cinque degli otto casi le sanzioni pecuniarie comminate sono state pari o inferiori a 80 000 EUR. Gli altri tre casi hanno visto sanzioni pecuniarie più elevate, ma che rappresentavano comunque una piccola parte dei pagamenti corruttivi e dei contratti ottenuti. Nel caso *Oil Licences* (Congo-Brazzaville), la sanzione pecuniaria è stata pari a 826 000 EUR per una tangente di 77 milioni di dollari. Secondo i pubblici ministeri il profitto derivante dall'atto di corruzione è stato di 968 milioni di USD. Il caso *Gas Facilities* (Nigeria) ha comportato pagamenti corruttivi per 180 milioni di USD per 6 miliardi di USD di contratti, ma una sanzione pecuniaria di soli 600 000 EUR. Il caso *Helicopters* (India) si è tradotto in una sanzione pecuniaria di 300 000 EUR in seguito a pagamenti corruttivi per 7,5 milioni di EUR e un contratto di 556 milioni di EUR. In questi ultimi tre casi, le sanzioni pecuniarie sono state pari allo 0,0018-0,0052% dei ricavi dell'intero gruppo societario per l'anno precedente all'imposizione delle sanzioni pecuniarie.

¹⁰⁷ Articoli 11, 12, 63 (comma 2)-(comma 3) del D. Lgs. 231/2011; articoli 444 (comma 1) e 442 (comma 2) del C.P.P.

¹⁰⁸ [Fase 3 Paesi Bassi](#), par. 46 e commento successivo al par. 55; [Fase 3 Germania](#), par. 101 e commento successivo al par. 112; [Fase 3 Svezia](#), par. 56 e commento successivo al par. 59.

¹⁰⁹ [Fase 4 Germania](#), par. 243 e commento successivo al par. 244. La Germania ha portato le sanzioni pecuniarie a 10 milioni di EUR, ma è stata inoltre incoraggiata a introdurre sanzioni pecuniarie amministrative per un importo fino al 10% del fatturato di un'azienda.

273. I pubblici ministeri concordano sul fatto che le sanzioni pecuniarie massime applicabili alle imprese sono troppo esigue. Un giudice osserva che la confisca permette di azzerare i guadagni derivanti dalla corruzione. Tuttavia, la confisca elimina solo i profitti illeciti e mette l'autore del reato in una situazione identica a quella in cui si trovava precedentemente alla sua commissione. Non si tratta quindi di un deterrente sufficiente. Le autorità italiane menzionano anche la possibilità di convertire una sanzione "interdittiva" in una sanzione pecuniaria. Tuttavia, tale sanzione pecuniaria si limita a sostituire una sanzione interdittiva; non costituisce una sanzione aggiuntiva e un deterrente, come invece sollecitava la raccomandazione della Fase 3 del Gruppo di lavoro. Inoltre, questa disposizione è in vigore dal 2001, ossia diverso tempo prima della raccomandazione del Gruppo di lavoro. In ogni caso, le sanzioni interdittive - e quindi queste sanzioni pecuniarie - sono rare nei casi di corruzione internazionale, come spiegato nella sezione successiva.

Commento

Gli esaminatori si rammaricano profondamente per il mancato aumento da parte dell'Italia degli importi massimi delle sanzioni previste per le persone giuridiche. L'attuale regime è inappropriato in quanto prevede sanzioni pecuniarie troppo esigue per poter avere un effetto deterrente generale o specifico. Gli esaminatori rinnovano quindi la Raccomandazione 3(b) della Fase 3 e raccomandano vivamente all'Italia di modificare urgentemente la propria legislazione al fine di garantire che le sanzioni pecuniarie imposte nei confronti delle persone giuridiche per i casi di corruzione internazionale siano efficaci, proporzionali e dissuasive.

C.3.b. Sanzioni interdittive

274. Benché non espressamente contemplate nel D. Lgs. 231/2001, per i casi di corruzione internazionale sono comunque possibili sanzioni "interdittive"¹¹⁰. Tali sanzioni, che possono essere comminate cumulativamente, sono: (a) sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; (b) divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; (c) esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi (compresi quelli già concessi); (d) divieto di pubblicizzare beni o servizi ed e) interdizione dall'esercizio dell'attività, che si applica quando le altre sanzioni risultano inadeguate (D.Lgs. 221/2001 articoli 9 e 14). Il D. Lgs. 50/2016 prevede inoltre l'esclusione dagli appalti pubblici (cfr. sezione C.3.c a pag. 88).

275. Nel 2019, la durata delle sanzioni interdittive per i reati di corruzione è stata sensibilmente incrementata. Tali sanzioni hanno una durata che va dai 4 ai 7 anni per i reati commessi da dirigenti di grado più elevato e dai 2 ai 4 anni per i reati commessi da persone poste sotto la loro direzione o vigilanza (articolo 25, comma 5). Tuttavia, la durata è ridotta a un periodo compreso tra i 3 mesi e i 2 anni se, prima della sentenza di primo grado, l'ente adotta misure volte a evitare ulteriori conseguenze del reato, collabora con i pubblici ministeri e adotta un modello di organizzazione adeguato (articolo 25, comma 5bis).

276. Diversi fattori limitano l'applicazione delle sanzioni interdittive. In primo luogo, perché queste sanzioni si applichino, l'ente deve aver ottenuto un "profitto di rilevante entità" o aver commesso una reiterazione degli illeciti (articolo 13, comma 1). In secondo luogo, le sanzioni non si applicano se, prima dell'inizio del processo, l'ente (a) risarcisce integralmente il danno ed elimina le conseguenze dannose o pericolose del reato; (b) adotta e rende operativo un modello di organizzazione idoneo a prevenire reati; (c) mette a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca (articolo 17). L'Italia fa notare che queste condizioni sono congiuntive, ossia devono essere soddisfatte nel loro insieme. Tuttavia, sono state applicate in modo disgiuntivo in almeno un caso di corruzione internazionale. Questi stessi fattori riducono già l'importo della sanzione pecuniaria a carico della persona giuridica (cfr. punto 270). Se l'ente adotta queste misure successivamente all'inizio del processo, le sanzioni interdittive possono essere sostituite

¹¹⁰ Cass. [42701/2010](#), pag. 13.

da una sanzione pecuniaria di importo compreso tra la sanzione pecuniaria principale e il doppio (articolo 78). Infine, le sanzioni non sono applicabili per i reati di corruzione per l'esercizio delle funzioni e di istigazione alla corruzione per l'esercizio delle funzioni (articolo 25, comma 5).

277. Nella prassi, nei casi di corruzione internazionale non sono state imposte sanzioni interdittive e queste non hanno quindi avuto alcun impatto. Per un'azienda è facile non vedersi imporre sanzioni interdittive. Nel caso *Oil Licences* (Congo-Brazzaville), il giudice ha ritenuto che le condizioni dell'articolo 17 fossero soddisfatte e che la società aveva, tra l'altro, rimediato alle carenze presenti nel suo programma di conformità. Ma l'ente si è limitato a licenziare la persona fisica autrice del reato. Non vi è alcuna prova che il programma sia stato migliorato. Nel caso *Electrical Systems* (Kazakistan), la società ha evitato le sanzioni interdittive mettendo a disposizione il profitto del reato per la confisca. Per quanto non precisato nella sentenza, stando alle autorità italiane le sanzioni interdittive sono state apparentemente evitate per lo stesso motivo nel caso *Gas Facilities* (Nigeria). Tale fattore attenuante è molto discutibile, poiché in tutti questi casi il profitto avrebbe comunque dovuto essere confiscato. Nel caso *Construction Equipment* (Algeria), il tribunale si è limitato ad affermare che "non sussistono le condizioni per l'applicazione delle sanzioni interdittive", senza approfondire la questione. Le autorità italiane affermano che l'azienda aveva attuato un modello di conformità e non aveva tratto un profitto significativo dal reato. Nel caso *Helicopters* (India), i giudici non hanno nemmeno esaminato la possibilità di applicare sanzioni interdittive.

Commento

Gli esaminatori riconoscono che le sanzioni pecuniarie dovrebbero costituire la principale sanzione a carico di una persona giuridica per il reato di corruzione internazionale. L'applicazione di ulteriori sanzioni "interdittive" è solo di natura complementare. La Raccomandazione anticorruzione XXIV.i chiede quindi ai Paesi di imporre tali sanzioni "a un livello appropriato". Tuttavia, in Italia la soglia per l'esonero delle società dalle sanzioni interdittive è troppo bassa. Di conseguenza, tali sanzioni non vengono mai imposte. Gli esaminatori raccomandano quindi all'Italia di adottare misure per garantire che le sanzioni interdittive siano imposte nella prassi a un livello appropriato.

C.3.c. Esclusione dagli appalti pubblici

278. La Raccomandazione anticorruzione XXIV.i richiede che le leggi e i regolamenti dei Paesi membri permettano alle autorità di sospendere o escludere l'accesso ai vantaggi pubblici, compresi gli appalti pubblici e i contratti finanziati dagli aiuti pubblici allo sviluppo, alle imprese che si sono rese responsabili di corruzione internazionale di pubblici ufficiali. La Raccomandazione XXIV.iii stabilisce che, ove appropriato e nella misura del possibile, nell'adottare tali decisioni in materia di sospensione e interdizione, i Paesi membri tengano conto, come fattori attenuanti, delle misure correttive messe a punto dalle imprese per far fronte a specifici rischi di corruzione internazionale, nonché di eventuali lacune nei loro attuali programmi o misure interni in materia di controlli, etica e di conformità.

C.3.c.i. Assetto istituzionale

279. In Italia la gestione degli appalti è affidata, a tutti i livelli di governo, a un insieme di oltre 30 000 stazioni appaltanti, tra cui ministeri nazionali, agenzie e società pubbliche. A livello nazionale, la centralizzazione degli appalti avviene attraverso la principale centrale acquisti, la Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)¹¹¹. La CONSIP è una società per azioni di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Dal 2000, per conto del MEF, gestisce il Programma per la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione e la piattaforma nazionale

¹¹¹ Commissione europea, [Public procurement – Study on administrative capacity in the EU, Italy Country Profile](#), pag. 115.

di *e-procurement*. L'Italia precisa che quest'ultima è una piattaforma digitale finalizzata ad aumentare la trasparenza e l'efficienza degli appalti pubblici e a tracciare la spesa pubblica. Nel 2019, più di 98 000 committenti pubblici hanno utilizzato la piattaforma di *e-procurement* della CONSIP per assegnare circa 680 000 contratti per un valore complessivo di 13,5 miliardi di EUR. Nel 2014 è stata istituita l'ANAC, l'Autorità italiana indipendente per la prevenzione della corruzione nel settore pubblico, che ha assunto la funzione di vigilanza sugli appalti pubblici. L'ANAC ha poteri di regolamentazione, monitoraggio e di imposizione di sanzioni in materia di appalti pubblici, trasparenza, integrità dei dipendenti pubblici e *whistleblowing*. L'ANAC è inoltre responsabile della redazione e dell'attuazione di un piano nazionale anticorruzione triennale e della supervisione dell'attuazione dei piani anticorruzione della pubblica amministrazione e degli enti controllati dallo Stato. L'ANAC è l'autorità incaricata di raccogliere le segnalazioni dei *whistleblower* del settore pubblico e di denunciare i sospetti reati alle autorità giudiziarie.

C.3.c.ii. Panoramica del quadro normativo per l'esclusione dagli appalti pubblici

280. Tre regimi distinti permettono l'esclusione dagli appalti pubblici come sanzione per il reato di corruzione internazionale. Innanzitutto, un tribunale può escludere una persona giuridica attraverso una sanzione interdittiva ai sensi del D. Lgs. 231/2001 relativo alla responsabilità delle persone giuridiche (cfr. par. 274). In secondo luogo, una persona fisica condannata per corruzione internazionale, anche attraverso il patteggiamento, può essere interdetta a contrattare con la pubblica amministrazione ai sensi degli articoli 32quater e 317bis del codice penale. In terzo luogo, anche la legge sugli appalti pubblici prevede l'esclusione dai medesimi. Nella Fase 3, il Gruppo di lavoro raccomandava all'Italia di ampliare i motivi di esclusione dagli appalti pubblici previsti dalla legge al fine di coprire tutti i reati di cui all'articolo 1 della Convenzione, non solo quelli che coinvolgono funzionari dell'UE (Raccomandazione 11(b)). Nel 2016, l'Italia ha abrogato l'articolo 38 del D.Lgs. 163/2006, che definiva la corruzione in base agli strumenti dell'UE, limitando così la sua applicazione alla corruzione internazionale che coinvolge funzionari dell'UE, e lo ha sostituito con una nuova legge sugli appalti pubblici, colmando così la lacuna.

281. L'articolo 80 (comma 1) del D. Lgs. 50/2016 definisce i motivi di esclusione degli operatori economici dalla partecipazione a procedure di appalti pubblici da parte delle stazioni appaltanti. Tra questi motivi c'è il caso in cui un "operatore economico" sia stato condannato con sentenza definitiva o sentenza di applicazione della pena per reati specifici, tra cui la corruzione internazionale. Pertanto, ai sensi delle nuove leggi, una società condannata per corruzione internazionale sarà automaticamente esclusa dalle gare d'appalto pubbliche e non potrà aggiudicarsi contratti finanziati dal governo. Secondo quanto dichiarato dalle autorità italiane, questo vale a prescindere dal fatto che il tribunale abbia imposto, o meno, una sanzione interdittiva ai sensi del D. Lgs. 231/2001. L'esclusione automatica ha una durata di cinque anni, salvo che la pena prevista per il reato sia inferiore, nel qual caso la durata è pari a quella della pena inflitta (articolo 80, comma 10). L'esclusione va disposta se la sentenza è stata emessa nei confronti di un ampio ventaglio di persone fisiche, tra cui il titolare, il socio, il direttore, il membro del consiglio di amministrazione, l'agente o soggetti muniti di potere di direzione (articolo 80, comma 3). Tale disposizione si applica anche ai soggetti la cui carica è cessata nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione dalla condotta penalmente sanzionata.

282. Le stazioni appaltanti hanno inoltre la facoltà di escludere gli operatori economici sospettati di condotte illegali. A tal fine, devono dimostrare che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali che ne mettono in dubbio l'integrità o l'affidabilità, ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera c). L'ANAC ha emanato le linee guida 6/2016 destinate alle stazioni appaltanti, fornendo esempi di ciò che può costituire un grave illecito professionale. Le stazioni appaltanti hanno la responsabilità di valutare la gravità della condotta allegata e di determinare se essa integri, o meno, i motivi di esclusione. Nuove linee guida sono in corso di adozione da parte dell'ANAC. La bozza di linee guida invita le autorità a considerare che il rinvio a giudizio, i provvedimenti cautelari e la condanna, anche non definitiva, per uno dei reati di

cui all'articolo 80 (comma 1) possono essere rilevanti ai fini della valutazione della colpa professionale grave, in quanto le condanne definitive per tali reati costituiscono motivo di esclusione automatica. La durata dell'esclusione per gravi colpe professionali è di 3 anni (articolo 80, comma 10bis).

C.3.c.iii. Due diligence negli appalti pubblici

283. Nella Fase 3, il Gruppo di lavoro aveva esortato l'Italia a mettere in atto meccanismi per verificare le informazioni fornite dai potenziali aggiudicatari di appalti pubblici, comprese le dichiarazioni indicanti precedenti condanne per corruzione internazionale e la presenza su liste di interdizione delle istituzioni finanziarie internazionali (ad esempio, le banche multilaterali di sviluppo, MDB) (Raccomandazione 11(a)).

284. Secondo la procedura attuale, le società che intendono partecipare a gare d'appalto pubbliche devono presentare una dichiarazione sotto giuramento alle stazioni appaltanti attestante l'assenza di impedimenti, comprese le condanne penali per i reati elencati all'articolo 80 della legge sugli appalti pubblici. Prima dell'aggiudicazione della gara, le stazioni appaltanti italiane verificano l'accuratezza della dichiarazione mediante il sistema AVCPASS gestito dall'ANAC. Il sistema AVCPASS raccoglie informazioni provenienti da vari organi amministrativi, tra cui il Ministero della Giustizia, sulle condanne penali e sulle sanzioni amministrative. Né la dichiarazione né il sistema AVCPASS contengono informazioni sulla presenza o meno di una società nella lista di esclusione di una MDB. Inoltre, le stazioni appaltanti non sono tenute a consultare queste liste prima dell'aggiudicazione di un appalto. Per le società straniere, la dichiarazione viene verificata attraverso il Sistema di gestione delle irregolarità (IMS) o da informazioni richieste alle autorità estere. Le liste di esclusione delle MDB non vengono consultate.

285. L'ANAC si occupa altresì della gestione del Casellario Informatico delle Imprese. Tale casellario contiene informazioni utili per la valutazione dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, tra cui informazioni sui provvedimenti antimafia, sulle violazioni delle norme sulla sicurezza sul lavoro, sui procedimenti penali e sulle interdizioni (fino a un anno) emesse dall'ANAC per le false dichiarazioni rese dagli operatori economici nelle procedure di appalto. L'Italia non raccoglie dati statistici sul numero di operatori economici sospesi dalla partecipazione a gare pubbliche in seguito a condanne per corruzione internazionale o per altri motivi previsti dall'articolo 80, ma solo su quelli esclusi per false dichiarazioni.

Commento

Gli esaminatori si congratulano con l'Italia per l'introduzione di nuove leggi sugli appalti pubblici e per l'abrogazione della legge precedente che limitava le cause di esclusione dai vantaggi pubblici alla corruzione internazionale coinvolgente funzionari dell'UE. Gli esaminatori riconoscono gli sforzi compiuti dall'Italia nella creazione di meccanismi volti a verificare l'accuratezza delle informazioni presentate dai potenziali appaltatori pubblici nelle loro dichiarazioni, comprese quelle relative a precedenti condanne per corruzione internazionale. Le stazioni appaltanti, tuttavia, non verificano ancora le liste di esclusione delle MDB prima dell'aggiudicazione di appalti pubblici. Il sistema AVCPASS non contiene informazioni su queste liste o sulle condanne pronunciate al di fuori dell'Italia. Gli esaminatori ribadiscono la Raccomandazione 11(a) della Fase 3 e raccomandano all'Italia di rafforzare la due diligence negli appalti pubblici includendo nel sistema AVCPASS le informazioni ottenute attraverso la verifica delle imprese straniere o italiane che operano all'estero e i dati complementari provenienti dalle liste di esclusione delle MDB.

C.3.c.iv. Misure per la gestione e il monitoraggio degli appalti pubblici nei casi in cui sia stato riscontrato un caso di corruzione

286. L'ANAC ha l'autorità di gestire e monitorare gli appalti pubblici nei casi in cui si riscontri un caso di corruzione. L'articolo 32 del D.L. 90/2014 dispone misure straordinarie nel caso in cui la corruzione, anche internazionale, sia oggetto di indagini da parte dell'autorità giudiziaria. L'ANAC può informare il pubblico ministero che un individuo o un'azienda è titolare di un contratto pubblico e adottare misure atte a sostituire

soggetti o a intraprendere una gestione straordinaria e temporanea dell'azienda ai fini dell'esecuzione del contratto.

C.3.c.v. L'esclusione nella prassi

287. Nella prassi, come illustrato nella Sezione C.3.b a pag. 87, le sanzioni interdittive vengono imposte raramente alle persone giuridiche condannate per corruzione internazionale. L'esclusione è stata imposta alle persone fisiche solo in due casi di corruzione internazionale. Nel caso *Oil Prospecting* (Nigeria), entrambe le persone fisiche condannate in primo grado sono state interdette dai pubblici uffici per cinque anni e hanno ricevuto il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione per un anno. Le condanne sono state annullate in appello. Nel caso *Logistics* (RDC e Niger), entrambe le persone fisiche condannate nel luglio 2020 sono state interdette per un anno dalla possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione. Alla società non è stata comminata alcuna sanzione interdittiva, sulla base del fatto che aveva introdotto un modello di organizzazione dopo il reato.

288. Il fatto che i giudici non abbiano la tendenza a disporre l'esclusione dagli appalti come sanzione impone alle stazioni appaltanti una maggiore responsabilità nel condurre la *due diligence* e nel garantire che l'esclusione dagli appalti pubblici sia applicata in modo adeguato. L'articolo 80 della legge sugli appalti pubblici si applica alle persone fisiche e giuridiche condannate con sentenza definitiva o sentenza di applicazione della pena per corruzione internazionale, indipendentemente dal fatto che un tribunale abbia imposto l'esclusione come sanzione interdittiva. Tuttavia, di fatto non vi sono prove dell'applicazione dell'articolo 80 nella prassi. L'Italia non è stata in grado di confermare l'esclusione ai sensi dell'articolo 80 di nessuna delle 14 persone fisiche e delle 8 persone giuridiche condannate per corruzione internazionale successivamente alla Fase 3. Inoltre, l'Italia non conserva i registri delle esclusioni ai sensi dell'articolo 80, se non per gli operatori economici che l'ANAC esclude per false dichiarazioni.

Commento

Gli esaminatori raccomandano che l'Italia adotti misure per garantire che l'esclusione, qualora disposta da un tribunale come sanzione interdittiva o richiesta ai sensi dell'articolo 80 del D. Lgs 50/2016 e degli articoli 32quater o 317bis del codice penale, sia applicata nella prassi ai casi di corruzione internazionale.

C.4. Termini di prescrizione per le persone giuridiche

289. L'annosa questione dei termini di prescrizione per le persone giuridiche è stata oggetto di due raccomandazioni nella Fase 3. Nella prima si è chiesto all'Italia di "riconsiderare l'impatto del termine di prescrizione generale, più breve, applicabile alle persone giuridiche e prendere in considerazione un possibile allineamento di quel termine al termine di prescrizione applicabile alle persone fisiche" (Raccomandazione 4(f)(ii)). Nella seconda, si raccomandava all'Italia di "prendere le misure necessarie per incrementare l'efficacia della responsabilità delle persone giuridiche nei procedimenti per reati di corruzione internazionale, anche sensibilizzando le autorità responsabili delle azioni penali in tutto il paese affinché le numerose possibilità offerte dalla legislazione per impegnare la responsabilità delle persone giuridiche nel caso di reati di corruzione internazionale vengano assimilate ed applicate con costanza e impegno, con l'obiettivo di evitare l'archiviazione dei procedimenti a causa dei termini di prescrizione" (Raccomandazione 2).

290. Rinresce constatare che l'Italia ha esteso il periodo di prescrizione solo per le persone fisiche e non per le persone giuridiche. Il periodo rimane di 5 anni dalla commissione del reato al momento dell'imputazione della persona giuridica (articolo 22 del D. Lgs. 231/2001). Il termine non viene sospeso in caso di richiesta di assistenza giudiziaria a un altro Paese. I dati forniti dall'Italia mostrano che in un gran numero di procedimenti continua a maturare la prescrizione. Tra il 2015 e il 2019, sono scaduti i termini di

prescrizione per 71 persone giuridiche in 37 casi di corruzione internazionale e domestica. Un periodo di prescrizione più lungo per le persone fisiche porta a situazioni ingiuste, come in un procedimento per corruzione internazionale tuttora in corso, in cui le persone fisiche sono perseguibili mentre le imputazioni dell'azienda sono prescritte.

Commento

Gli esaminatori si rammaricano profondamente per la mancata estensione del periodo di prescrizione per le persone giuridiche nei casi di corruzione internazionale da parte dell'Italia. Per le persone fisiche il periodo è stato considerevolmente esteso, in alcuni casi fino a 15 anni (cfr. par. 192). Tale provvedimento riflette il riconoscimento da parte dell'Italia della necessità di un tempo adeguato per indagare e perseguire i casi di corruzione internazionale. Gli esaminatori ritengono che l'Italia dovrebbe estendere anche l'attuale periodo di prescrizione di 5 anni per le persone giuridiche.

Gli esaminatori osservano altresì che l'Italia ha assunto una posizione simile sul tema delle sanzioni. Le sanzioni per le persone fisiche sono state sensibilmente incrementate (par. 240). Tuttavia, le sanzioni pecuniarie nei confronti delle persone giuridiche rimangono troppo esigue, tanto da essere inadeguate allo scopo (par. 272).

Per questi motivi, gli esaminatori rinnovano la Raccomandazione 4(f)(ii) della Fase 3 e raccomandano vivamente all'Italia di estendere il periodo di prescrizione per le persone giuridiche in materia di corruzione internazionale, allineandolo a quello previsto per le persone fisiche.

C.5. Coinvolgimento del settore privato

C.5.a. L'impegno sul fronte della sensibilizzazione

291. Dal 2017, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) organizza l'*Italian Business Integrity Day* (IBID) in collaborazione con Transparency International Italia. Nel corso di questo evento, le società presentano le loro prassi in materia di integrità aziendale a un pubblico straniero in occasione di workshop tenuti dalle missioni estere italiane. Questa iniziativa ha il merito di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla lotta alla corruzione internazionale. Tuttavia, l'evento viene organizzato prevalentemente nei Paesi sviluppati, dove il rischio di corruzione internazionale è relativamente basso¹¹². L'Italia afferma che "il progetto permette di mettere in evidenza gli sforzi e i risultati delle società italiane operanti all'estero la cui attività è ispirata alla conformità e all'integrità e [...] rispondere all'esigenza di una reciprocità nel controllo della legalità e della correttezza dell'attività economica al fine di garantire un ambiente competitivo equo alla luce dei requisiti globali relativi all'anticorruzione". In altre parole, lo scopo è quello di spingere altri Paesi a combattere la corruzione internazionale e promuovere buone prassi in materia di integrità tra le società italiane.

292. Gli sforzi dell'Italia per coinvolgere il settore privato non si fermano qui. Attraverso il suo operato in seno al G20, al G7 e all'OCSE, il Paese promuove una visione olistica della lotta alla corruzione. Conduce un dialogo costante con il settore privato e le principali aziende italiane sull'attuazione degli obblighi e degli impegni internazionali dell'Italia nella lotta alla corruzione. A tal fine, partecipa anche al *Business Integrity Forum* di Transparency International.

293. L'Italia non ha adottato politiche o procedure specifiche per assistere le società italiane che si trovano a far fronte alla richiesta di pagamenti corruttivi da parte di funzionari pubblici stranieri. Interrogata su tali politiche, l'Italia si limita a fare riferimento alla direttiva sulle segnalazioni interne precedentemente

¹¹² [Oslo nel 2017](#), [Washington nel 2017](#) e [2018](#), [San Paolo nel 2018](#), [Vienna nel 2018](#), [Londra nel 2019](#), [Abu Dhabi nel 2020](#) e [Berlino nel 2020](#). Un evento è stato inoltre organizzato presso l'[OCSE nel dicembre 2017](#).

citata (Sezione A.5, pag. 15). Ribadisce che i suoi dipendenti pubblici sono obbligati a denunciare i presunti fatti di corruzione internazionale alle autorità giudiziarie italiane ai sensi della direttiva. Attualmente non esistono linee guida per i funzionari italiani su come assistere le società italiane che potrebbero subire pressioni corruttive nel corso di attività svolte a livello internazionale. Inoltre, le autorità italiane non offrono alcuna guida formale alle aziende italiane che operano all'estero sull'adozione di programmi organizzativi o altre misure di prevenzione della corruzione internazionale.

C.5.b. Altre iniziative di sensibilizzazione nel settore privato

294. Oltre alle iniziative legate alla Giornata internazionale contro la corruzione, l'Italia non descrive altre attività di sensibilizzazione rivolte al settore privato che menzionino specificamente la corruzione internazionale. Il Ministero dello Sviluppo Economico è il Punto di Contatto Nazionale per le Linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali. Le Linee guida contengono un capitolo sulla corruzione, compresa quella internazionale. L'Italia dichiara che il Ministero "è attivamente impegnato nella promozione delle Linee guida dell'OCSE", ma non dettaglia alcuna misura specifica né spiega in che modo ciò sia correlato alla corruzione internazionale.

Commento

Gli esaminatori lodano gli sforzi dell'Italia volti a rafforzare la sensibilizzazione nei confronti della corruzione internazionale nel settore privato attraverso le iniziative dell'Italian Business Integrity Day. Tuttavia, l'Italia potrebbe impegnarsi maggiormente ed estendere queste iniziative ai Paesi a più alto rischio di corruzione. L'Italia potrebbe adottare misure più concrete per fornire sostegno e orientamento alle società che operano in settori o in Paesi ad alto rischio di corruzione. In particolare, gli esaminatori sono preoccupati dalla mancanza di una politica o di una procedura volte ad assistere le imprese italiane che si trovano a far fronte alla richiesta di pagamenti corruttivi da parte di funzionari pubblici stranieri.

Gli esaminatori raccomandano quindi all'Italia di attuare misure mirate per (a) accrescere ulteriormente la sensibilizzazione sul rischio di corruzione internazionale nelle imprese italiane, comprese le PMI, che operano in Paesi e settori a più alto rischio, e fornire indicazioni su come mitigare il rischio, e (b) sviluppare linee guida per i funzionari del MAECI su come sostenere le società italiane che operano all'estero e che potrebbero subire pressioni corruttive nello svolgimento delle loro attività internazionali.

C.5.c. Promozione della conformità aziendale in materia di anticorruzione

295. L'Italia ha compiuto sforzi limitati per promuovere i programmi di conformità aziendale. La legge sulla responsabilità delle persone giuridiche (D. Lgs. 231/2001) non prevede l'obbligo per le aziende di adottare un modello di organizzazione. Un disegno di legge che modificherebbe questa situazione è fermo al Senato dal settembre 2018¹¹³. Tuttavia, tra i requisiti per l'esonero dalla responsabilità vi è l'attuazione di un modello di organizzazione efficace a prevenire il reato (si veda la Sezione C.2 a pag. 84). Alcune regioni richiedono a determinati tipi di società (ad esempio quelle che offrono servizi sociali e sanitari) l'adozione di un modello e di un codice di condotta. Lo stesso vale per le istituzioni non profit che richiedono servizi sociali alla pubblica amministrazione. Un'azienda che voglia iscriversi al Segmento STAR di Borsa Italiana deve adottare un modello. Nel caso di una società responsabile di un reato ai sensi del D. Lgs. 231/2001, i tribunali possono condannare i dirigenti aziendali a risarcire i danni alla società qualora non abbiano attuato o proposto l'adozione di un modello. Anche la CONSIP, l'ente che gestisce gli appalti pubblici centralizzati, richiede che le aziende che partecipano alle gare d'appalto pubbliche abbiano un modello e un'"alta etica aziendale". Per quanto riguarda le imprese statali, si raccomanda vivamente ad

¹¹³ [Atto Senato n. 726, XVIII Legislatura.](#)

alcune società a controllo pubblico non quotate di dotarsi di un modello di organizzazione e di adottare ulteriori misure di prevenzione della corruzione, secondo la delibera ANAC 1134/2019.

296. La CONSOB, l'autorità di regolamentazione dei mercati mobiliari, impone ai grandi enti di interesse pubblico la pubblicazione di una dichiarazione annuale su temi non finanziari come la responsabilità sociale d'impresa. Tra questi può esserci la comunicazione delle politiche aziendali anticorruzione. La CONSOB è inoltre incaricata della stesura del Codice di Autodisciplina di Borsa Italia. Il Codice contiene alcune disposizioni pertinenti, come i controlli interni e il *whistleblowing*, ma non è altrimenti direttamente rilevante per la conformità aziendale in materia di anticorruzione.

297. Le linee guida per le aziende sui modelli organizzativi in materia di anticorruzione sono pubblicate dalle associazioni di categoria e possono essere presentate al Ministero della Giustizia per l'approvazione (articolo 6, comma 3, del D. Lgs. 231/2001; articoli 5-7 del D.M. 201/2003). Il Ministero della Giustizia si consulta con altri organi amministrativi, valuta l'idoneità del modello a prevenire i reati e formula le proprie osservazioni. L'approvazione del Ministero della Giustizia non vincola le autorità giudiziarie nei procedimenti penali. Confindustria ha pubblicato alcune linee guida approvate dal Ministero della Giustizia¹¹⁴. Nel 2021, 13 associazioni di imprese hanno presentato linee guida al Ministero della Giustizia.

298. Tuttavia, i rappresentanti delle imprese dichiarano che non esistono linee guida governative che permettano di valutare se un programma di conformità sia sufficiente o no per non incorrere in responsabilità, e che le linee guida non governative sono inadeguate. Le multinazionali e le aziende di medie dimensioni affermano di guardare ad altre giurisdizioni o di riferirsi alle migliori prassi identificate negli standard internazionali come riferimento per i loro modelli organizzativi. Esse rilevano però i limiti di questo approccio, in quanto tali standard non sono adeguati alle specificità dell'ordinamento giuridico italiano. Le società e le associazioni di imprese concordano sul fatto che i modelli organizzativi siano una buona prassi, ma sostengono che l'Italia faccia poco per promuoverli o per assistere le imprese nella loro attuazione. Inoltre, come discusso nella Fase 3 (punto 127), il costo di attuazione e di mantenimento di modelli efficaci pone questi ultimi al di fuori della portata di molte piccole e medie imprese.

C.5.d. Coinvolgimento delle piccole e medie imprese (PMI)

299. Le piccole e medie imprese (PMI) meritano un'attenzione particolare per quanto riguarda la sensibilizzazione e la formazione sulla corruzione internazionale. Molte Parti della Convenzione ritengono che le PMI siano numerose, disseminate e quindi più difficili da raggiungere. Inoltre, rispetto alle aziende di grandi dimensioni, le PMI dispongono di minori risorse e competenze per l'adozione di misure anti-corruzione internazionale. Come menzionato al punto 9, molte PMI italiane sono attive a livello internazionale.

300. Le autorità italiane non sembrano compiere sforzi per coinvolgere le PMI nella lotta alla corruzione internazionale. L'Italia ha segnalato due iniziative, entrambe non governative. Il *Business Integrity Forum* ha creato il *PMI Integrity Kit*. Transparency International, un gruppo della società civile, organizza il Forum. L'Italia indica che il kit aiuta le PMI a "contrastare la corruzione a livello nazionale" e probabilmente non tratta esplicitamente la corruzione internazionale. [Unioncamere](#), l'Unione italiana delle Camere di commercio, sensibilizza l'opinione pubblica sulla legislazione anticorruzione e sui fattori di rischio di corruzione. In collaborazione con altre camere di commercio europee, ha creato il [C-Detector](#) (noto anche come [Anticorruption Toolkit for SMEs \(ACTs\)](#)). Le società compilano un questionario online composto da circa 30 domande. Lo strumento individua quindi i rischi di corruzione della società e propone suggerimenti per contrastarli. Lo strumento può essere utilizzato anche dalle società che operano all'estero. Esso, tuttavia, non permette di stimare il rischio di corruzione internazionale.

¹¹⁴ Confindustria (giugno 2021), [Linee Guida per la costruzione dei modelli di organizzazione](#).

301. Confindustria, la principale associazione di imprese italiana, a cui aderiscono oltre 150000 piccole, medie e grandi imprese, ha creato un gruppo di lavoro incaricato di valutare e raccogliere informazioni sulle procedure di responsabilità sociale d'impresa nelle PMI e di divulgare le buone prassi. Nel 2019 il gruppo di lavoro ha stilato le linee guida per la "Rendicontazione di sostenibilità per le PMI".

Commento

Gli esaminatori osservano che la Raccomandazione anticorruzione XXIII.C invita i Paesi a incoraggiare le imprese a sviluppare e adottare adeguati programmi di conformità anticorruzione. I Paesi dovrebbero inoltre incoraggiare le organizzazioni imprenditoriali a contribuire a questi sforzi. L'Italia ha adottato un approccio non proattivo, lasciando alle associazioni di imprese il compito di sviluppare linee guida su tali programmi e di sottoporle all'approvazione del Ministero della Giustizia. Le imprese ritengono che questo approccio sia insufficiente e sono costrette ad affidarsi alle linee guida di altre giurisdizioni. Le linee guida per le PMI, specifiche per i programmi di conformità anticorruzione, sono particolarmente carenti.

Pertanto, gli esaminatori raccomandano all'Italia di adottare un approccio più proattivo e di incoraggiare (a) le imprese, comprese quelle statali, a sviluppare e adottare adeguati controlli interni, programmi o misure di etica e conformità finalizzati alla prevenzione e all'individuazione della corruzione internazionale, e (b) le organizzazioni imprenditoriali e le associazioni professionali, ove opportuno, a incoraggiare e assistere le imprese, in particolare quelle di piccole e medie dimensioni, nello sviluppo di controlli interni, programmi o misure di etica e conformità finalizzati alla prevenzione e all'individuazione della corruzione internazionale.

D. Altre questioni

D.1. Non deducibilità fiscale di tangenti e sanzioni

302. La Raccomandazione anticorruzione XX.i chiede che "i Paesi membri impediscano, esplicitamente e in maniera efficace, la deducibilità fiscale delle tangenti ai pubblici ufficiali stranieri". Come nella Fase 3 (par. 128), la legislazione italiana esclude la deducibilità fiscale dei pagamenti corruttivi. L'art. 14 (comma 4bis) della legge 537/1993 prevede l'indeducibilità dei costi e delle spese direttamente utilizzati per il compimento di atti o attività qualificati come delitto non colposo per il quale il pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale, o comunque, qualora il giudice abbia emesso il decreto che dispone il giudizio ovvero sentenza di archiviazione fondata sulla sussistenza di una causa di estinzione del reato. L'Agenzia delle Entrate ha emanato la Circolare 32/E del 3 agosto 2012, che stabilisce l'indeducibilità di costi e spese qualora esista un rapporto diretto tra i beni o i servizi acquisiti e il reato. Ciò si applica sia quando tale rapporto esiste *ab origine* (dal momento dell'acquisto dei beni o dei servizi) sia quando si verifica successivamente, ossia quando i beni o i servizi, inizialmente acquistati per uno scopo lecito, sono poi utilizzati per commettere un reato o sono utilizzati sia per il reato sia per finalità lecite. La circolare stabilisce inoltre che l'indeducibilità si estende ai costi e alle spese che sono stati solo in parte strumentali alla commissione del reato, come ad esempio gli oneri di ammortamento, gli interessi passivi, gli accantonamenti, le sopravvenienze passive e le minusvalenze.

303. Nella pratica, le autorità fiscali italiane possono rivedere le dichiarazioni dei redditi dei contribuenti accusati di un reato, a seguito dell'avvio di un procedimento da parte delle autorità giudiziarie. La legislazione fiscale italiana prevede che l'Agenzia delle Entrate possa emettere un avviso di accertamento e irrogare sanzioni entro il 31 dicembre del quinto anno dalla presentazione della dichiarazione dei redditi. Le autorità dichiarano che le revisioni fiscali e le indagini penali vengono eseguite in maniera parallela. Se accusato di reati, il contribuente può presentare una successiva dichiarazione riveduta, a condizione che non gli siano già state notificate sanzioni fiscali. Se viene assolto, ha diritto al rimborso delle imposte, degli interessi e delle sanzioni sostenute.

304. Le autorità fiscali italiane non hanno elaborato una prassi di revisione delle dichiarazioni dei redditi delle persone sanzionate in casi di corruzione internazionale. Dalla Fase 3, sono state sanzionate 14 persone fisiche e 8 persone giuridiche per corruzione internazionale. Le autorità italiane sono in grado di confermare la conduzione di verifiche fiscali solo in 4 casi e affermano che "i costi ingiustificati sono stati classificati come non deducibili perché relativi a fatture per transazioni fittizie". Per gli altri casi, l'Italia dichiara di non essere "in grado di acquisire informazioni certe e dettagliate sulle verifiche fiscali". L'Italia non ha pertanto dimostrato di rivedere in modo proattivo le dichiarazioni dei redditi e di assicurarsi che le persone e le società che hanno corrotto funzionari pubblici stranieri non abbiano richiesto detrazioni fiscali per tali tangenti.

305. Il trattamento fiscale delle sanzioni e della confisca costituisce una questione orizzontale nelle valutazioni della Fase 4. Le sanzioni penali non sono detraibili in Italia. L'Agenzia delle Entrate, nella circolare 42/E del 26 settembre 2005, ha chiarito che le sanzioni derivanti dalla commissione di attività illecite non devono essere considerate costi inerenti ai ricavi conseguiti e non possono essere detratte. E

anche la Corte di Cassazione, con la sentenza 7317/2003, ha stabilito che le sanzioni pecuniarie per reati non costituiscono spese e non sono quindi deducibili.

Commento

Gli esaminatori raccomandano che le autorità fiscali italiane adottino la prassi di rivedere proattivamente le dichiarazioni dei redditi nei casi di avvio di procedimenti per corruzione internazionale, al fine di garantire che le persone e le società che hanno corrotto funzionari pubblici stranieri non abbiano richiesto detrazioni fiscali per tali pagamenti corruttivi.

D.2. Condono fiscale

306. L'impatto dei piani che prevedono condoni fiscali sulla capacità delle autorità fiscali di individuare casi sospetti di corruzione internazionale è stato designato come tematica da monitorare nella Fase 3 (tematica da monitorare 13(g)). Dopo aver dichiarato che i programmi di condono fiscale sarebbero stati interrotti in seguito alla valutazione della Fase 2, l'Italia ha introdotto un nuovo programma nel 2009. Un altro programma simile è stato introdotto nel 2014. Attraverso il condono del 2014 non sono stati individuati casi di corruzione internazionale.

307. La legge del 2014 ha introdotto una procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*) che consente alle persone che hanno violato gli obblighi di dichiarazione fiscale di regolarizzare la propria posizione per le violazioni avvenute prima del settembre 2014. La collaborazione volontaria prevedeva l'indicazione di tutte le attività finanziarie costituite o detenute all'estero, direttamente o indirettamente tramite terzi, corredate da documenti e informazioni di supporto. Nell'ambito della procedura, le sanzioni amministrative sono ridotte e la responsabilità penale è esclusa per i reati fiscali e i reati connessi di riciclaggio di denaro. In ogni caso, le imposte arretrate devono essere pagate. L'Italia dichiara che la procedura è conforme ai regolamenti del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) e non modifica l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio in materia di *due diligence* della clientela, registrazione dei dati e segnalazione delle transazioni sospette. Le autorità fiscali aggiungono che la procedura di collaborazione volontaria non ha influito sulla capacità dei funzionari di individuare casi sospetti di corruzione internazionale o di eliminare la responsabilità penale per corruzione internazionale. Al contrario, ritengono che potrebbe portare a una maggiore individuazione di casi di corruzione, dal momento che i revisori dei conti condividono le informazioni sulla proprietà effettiva delle attività estere con le autorità giudiziarie.

Conclusioni: risultati positivi raggiunti, raccomandazioni e tematiche da monitorare

308. Il Gruppo di lavoro si compiace degli sforzi compiuti dall'Italia a partire dalla Fase 3 per attuare la Convenzione e gli strumenti correlati. Sulla base dei riscontri contenuti nel presente rapporto, il Gruppo di lavoro si congratula con l'Italia per le buone prassi e i risultati positivi raggiunti, formula raccomandazioni all'Italia per ulteriori miglioramenti e individua le tematiche da monitorare. L'Italia riferirà per iscritto al Gruppo di lavoro nell'ottobre 2024 sull'attuazione di tutte le raccomandazioni, sulle azioni di contrasto alla corruzione internazionale e sugli sviluppi relativi alle tematiche da monitorare.

Buone prassi e risultati positivi raggiunti

309. Il presente rapporto ha identificato diverse buone prassi e risultati positivi ottenuti dall'Italia nella lotta alla corruzione internazionale.

310. L'unità specializzata incaricata del contrasto alla corruzione internazionale e ad altri reati presso la Procura di Milano testimonia l'impegno dell'Italia nell'attuazione della Convenzione. Inizialmente creato come gruppo informale nel 2014, il 3° Dipartimento Affari Internazionali - Reati Economici Transnazionali della Procura di Milano è stato formalmente istituito nel 2018. Il Dipartimento si occupa di tutti i reati economici transnazionali, tra cui la corruzione internazionale, il riciclaggio di denaro e i paradisi fiscali. Gestisce inoltre le richieste di mutua assistenza giudiziaria in entrata relative a questi reati. Come dimostra ampiamente l'esperienza di altri Paesi, un'unità specializzata nel contrasto alla corruzione internazionale permette di riunire le competenze e di ottimizzare l'efficienza nella lotta a questo reato complesso.

311. La creazione di questo dipartimento specializzato ha contribuito a intensificare gli sforzi di investigazione e di perseguimento dei casi di corruzione internazionale. Dalla Fase 3 del 2011, l'attività di contrasto si è intensificata, con 90 indagini e 72 procedimenti che hanno portato a 14 e 8 condanne per persone fisiche e giuridiche rispettivamente. I pubblici ministeri si trovano di fronte a una serie di sfide impegnative, che vanno da uno standard della prova estremamente elevato e sanzioni pecuniarie a carico delle imprese del tutto inadeguate a un periodo di prescrizione eccessivamente breve per le persone giuridiche. Ciononostante, continuano a condurre indagini e a perseguire i reati di corruzione internazionale, spesso in casi complessi e contro imputati costituiti da grandi imprese che dispongono di importanti risorse. L'impegno e la professionalità che dimostrano sono assolutamente encomiabili.

312. Questo livello di contrasto è stato sostenuto dagli sforzi concertati dell'Italia per rafforzare il proprio quadro giuridico e strategico in materia di cooperazione internazionale, migliorando così la propria capacità di fornire una rapida ed efficace mutua assistenza giudiziaria e l'estradizione nei casi di corruzione

internazionale. Altrettanto degna di nota è la prassi consolidata dell'Italia di richiedere e fornire mutua assistenza giudiziaria nei casi di corruzione internazionale e, in particolare, i recenti sforzi per coordinarsi con le altre Parti della Convenzione su casi che coinvolgono una pluralità di giurisdizioni. Le risposte tempestive alle richieste di mutua assistenza giudiziaria in uscita sono particolarmente cruciali per le autorità giudiziarie italiane, dati i problemi derivanti dai termini di prescrizione per le persone giuridiche.

313. Il contrasto alla corruzione internazionale potrebbe presto essere ulteriormente rafforzato dal progetto dell'Italia di incrementare significativamente le risorse umane e di investire nella digitalizzazione del sistema giudiziario. Entrambe le iniziative potrebbero ridurre in modo sostanziale i ritardi nei procedimenti per corruzione e altri casi che da tempo affliggono il sistema giudiziario italiano.

314. In termini di individuazione di casi di corruzione internazionale, l'Italia ha aumentato le verifiche fiscali e la cooperazione tra le autorità fiscali e le autorità giudiziarie e di polizia, rendendo possibile l'individuazione di tre casi di corruzione internazionale. L'introduzione di norme volte a proteggere i *whistleblower* nel settore pubblico e privato ha rappresentato un importante passo avanti. Occorre tuttavia ampliare e rafforzare tali protezioni, possibilmente in occasione del recepimento, che si spera imminente, della Direttiva UE sul *whistleblowing*.

315. Infine, l'*Italian Business Integrity Day*, che si svolge ogni anno in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione (9 dicembre), rappresenta un'iniziativa di sensibilizzazione innovativa. L'evento, organizzato in parte dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), presenta le prassi delle imprese italiane in materia di integrità a un pubblico straniero in workshop organizzati dalle missioni diplomatiche italiane. L'estensione dell'evento a Paesi e settori a rischio di corruzione aumenterà il suo impatto nella lotta alla corruzione internazionale.

Raccomandazioni del Gruppo di lavoro

Raccomandazioni volte a garantire la prevenzione e l'individuazione della corruzione internazionale

1. In materia di prevenzione e sensibilizzazione, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
 - (a) elabori una strategia nazionale di contrasto alla corruzione internazionale che comprenda azioni di prevenzione, accertamento, sensibilizzazione e perseguimento dei reati (Raccomandazione anticorruzione III e IV.i);
 - (b) adotti ulteriori misure per elevare il livello di consapevolezza dei pubblici ufficiali, compresi quelli che lavorano all'estero, in materia di corruzione internazionale e del loro obbligo di denunciare tale reato alle autorità giudiziarie e di polizia (Raccomandazione Anticorruzione IV.i e XXI.vi);
 - (c) applichi misure mirate volte ad aumentare ulteriormente il livello di consapevolezza riguardo al rischio di corruzione internazionale delle imprese italiane, comprese le piccole e medie imprese, operanti nei Paesi e settori maggiormente esposti al rischio, e a fornire indicazioni su come attenuare tale rischio (Raccomandazione Anticorruzione IV.ii, XXI.vi e Allegato I.A.2);
 - (d) adotti un approccio maggiormente proattivo e incoraggi (i) le imprese, comprese quelle controllate dallo Stato, a sviluppare e adottare idonei meccanismi di controllo interni, nonché adeguati modelli organizzativi o codici etici per la prevenzione e l'individuazione di casi di corruzione internazionale e (ii) le organizzazioni imprenditoriali e le associazioni professionali, se del caso, nei loro sforzi volti a incentivare e assistere le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, nello sviluppo di meccanismi di controllo interni, nonché di modelli organizzativi o codici etici per la prevenzione e l'individuazione di casi di corruzione internazionale. (Raccomandazione anticorruzione XXIII.C.i-ii e Allegato II.B); e

- (e) elabori linee guida per i funzionari del MAECI sull'assistenza da fornire alle imprese italiane operanti all'estero che potrebbero trovarsi a far fronte alla richiesta di pagamenti corruttivi nell'ambito delle loro attività internazionali (Raccomandazione Anticorruzione XII.ii e Allegato I.A.3).
2. In materia di individuazione di possibili casi di corruzione internazionale riportati dai media, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia predisponga un monitoraggio regolare dei media italiani e internazionali e l'immediata trasmissione alle autorità giudiziarie e di polizia di tutte le segnalazioni rilevanti dei media, comprese quelle provenienti dal Gruppo di lavoro (Raccomandazione Anticorruzione VIII e XXI.iv).
 3. In materia di autodenuncia di un reato di corruzione internazionale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia prenda in considerazione misure volte a incoraggiare le persone che hanno partecipato alla commissione di un reato di corruzione internazionale, o vi sono state associate, a fornire informazioni utili alle autorità competenti per indagare e perseguire la corruzione internazionale, e garantisca inoltre l'esistenza di meccanismi adeguati per l'applicazione di tali misure nelle indagini e nei procedimenti giudiziari relativi alla corruzione internazionale (Raccomandazione Anticorruzione X.iii e XV.ii).
 4. In materia di tutela dei whistleblower, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
 - (a) consolidi il quadro normativo al fine di proteggere e/o fornire rimedi contro qualsiasi azione di ritorsione ai whistleblower che operano nel settore pubblico (Raccomandazione Anticorruzione XXII);
 - (b) adotti con urgenza un quadro normativo potenziato, solido ed efficace al fine di proteggere e/o fornire rimedi contro qualsiasi azione di ritorsione a tutti i whistleblower che operano nel settore privato (Raccomandazione Anticorruzione XXII); e
 - (c) assuma ulteriori iniziative di sensibilizzazione e di formazione concernenti (i) l'attuazione di adeguate misure di tutela delle persone operanti nel settore privato che segnalano potenziali violazioni della legge e (ii) le tutele e i rimedi disponibili per i whistleblower che operano nel settore privato (Raccomandazione Anticorruzione XXII.xii).
 5. In materia di riciclaggio, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
 - (a) prenda adeguatamente in considerazione il riciclaggio dei proventi della corruzione internazionale nelle prossime valutazioni nazionali del rischio di riciclaggio (Convenzione, articolo 7, e Raccomandazione Anticorruzione VIII);
 - (b) fornisca ai soggetti obbligati linee guida e tipologie che si occupano specificamente di corruzione internazionale (Raccomandazione Anticorruzione IV.ii e Raccomandazione anticorruzione VIII);
 - (c) fornisca al personale dell'UIF specifica formazione sulla corruzione internazionale (Raccomandazione Anticorruzione IV.i); e
 - (d) produca statistiche complete in materia di segnalazioni di operazioni sospette che abbiano dato luogo o siano state di supporto a indagini, azioni penali e condanne per corruzione (Raccomandazione Anticorruzione VIII).
 6. In materia di requisiti contabili, revisione contabile esterna e controlli interni alle aziende, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
 - (a) provveda alla formazione dei revisori esterni in tema di individuazione dei casi di corruzione internazionale (Raccomandazione Anticorruzione IV.ii e XXIII);
 - (b) sensibilizzi i contabili e i revisori in merito all'obbligo di denunciare i casi di corruzione internazionale e alla protezione di coloro che denunciano un caso (Raccomandazione Anticorruzione IV.ii e XXIII.B); e

- (c) garantisca che tutti i revisori, e non solo quelli che eseguono una revisione contabile in un ente di "interesse pubblico" o un ente sottoposto a un "regime intermedio", che segnalano, sulla base di elementi attendibili, fatti di corruzione internazionale alle autorità competenti siano espressamente tutelati da eventuali azioni legali (Raccomandazione Anticorruzione XXIII.B.v).
7. In materia fiscale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
- (a) aumenti il livello di consapevolezza delle autorità fiscali in materia di reati di corruzione internazionale e continui a fornire formazione agli addetti alle verifiche fiscali in merito alla individuazione dei casi di corruzione internazionale (Raccomandazione Anticorruzione IV.i e XX.i); e
 - (b) adotti una prassi di revisione proattiva delle dichiarazioni dei redditi in seguito all'avvio di procedimenti relativi a casi di corruzione internazionale al fine di impedire che i pagamenti corruttivi eseguiti da persone e aziende a pubblici ufficiali siano dedotti fiscalmente (Raccomandazione Anticorruzione XX.i).
8. In materia di crediti all'esportazione, il Gruppo di lavoro raccomanda che:
- (a) la SACE e la SIMEST (i) sensibilizzino ulteriormente il personale e i clienti in merito alla corruzione internazionale (ii) forniscano un'adeguata formazione al personale sull'individuazione di potenziali casi di corruzione internazionale tramite lo svolgimento di un'idonea *due diligence* (Raccomandazione Anticorruzione IV.i e XXI.vi; Raccomandazione sui crediti all'esportazione IV.1 e IV.5);
 - (b) la SACE e la SIMEST garantiscano che le loro politiche e procedure prevedano esplicitamente l'obbligo di denunciare tempestivamente tutte le prove o le accuse credibili di casi di corruzione internazionale alle autorità giudiziarie e di polizia e sviluppino linee guida per il personale in merito a tale questione (Raccomandazione Anticorruzione IV.i, XXI.v e XXI.vi; Raccomandazione sui crediti all'esportazione IV.6, VII.1 e VIII.1); e
 - (c) la SACE intraprenda azioni volte ad esplorare ulteriori misure di *due diligence* più rigorose che potrebbero essere applicate nella prassi nei casi in cui emergano sospetti di corruzione internazionale in relazione a un'operazione che ha beneficiato del supporto della SACE (Raccomandazione Anticorruzione XXIII.D; Raccomandazione sui crediti all'esportazione V, VI e VIII).
9. In materia di aiuto pubblico allo sviluppo, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia modifichi i contratti e le clausole relativi alla cooperazione allo sviluppo al fine di garantire che, in caso si rilevino accuse di corruzione internazionale nello svolgimento di un contratto di aiuto pubblico allo sviluppo, tale contratto possa essere sospeso o risolto e i fondi pubblici siano rimborsati (Raccomandazione Anticorruzione XXIV.i e v).

Raccomandazioni volte a garantire l'efficacia delle indagini, delle azioni giudiziarie e delle sanzioni nei casi di corruzione internazionale e reati connessi

10. Per quanto riguarda il reato di corruzione internazionale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
- (a) organizzi corsi di formazione e sensibilizzi le autorità giudiziarie sul trattamento delle prove circostanziali nei casi di corruzione internazionale (Convenzione, articolo 1);
 - (b) intraprenda azioni volte ad allineare il livello di dettaglio dell'accordo di corruzione che deve essere provato per il reato di corruzione internazionale con quanto osservato nella prassi, prendendo le opportune misure, compresi corsi di formazione per le autorità giudiziarie, e, se necessario, modificando la propria legislazione (Convenzione, articolo 1);
 - (c) adotti azioni volte a garantire che il reato di corruzione internazionale si configuri quando i fondi vengono forniti a beneficio di un funzionario corrotto indipendentemente dal fatto che il funzionario straniero riceva effettivamente gli stessi fondi forniti dal corruttore, o che il

- funzionario abbia titolarità e non semplice accesso alle somme corrisposte, adottando misure appropriate, compresa la formazione delle autorità giudiziarie, e, se necessario, modificando la propria legislazione (Convenzione, articolo 1);
- (d) intraprenda azioni volte a garantire che la responsabilità per la corruzione internazionale si configuri ogni volta che una persona offre, promette o elargisce un pagamento corruttivo a un pubblico ufficiale straniero, direttamente o tramite un intermediario, compresi i casi in cui la persona interviene e diventa parte di una transazione corruttiva dopo che il pubblico ufficiale ha stipulato un precedente "accordo corruttivo" con l'intermediario o con un terzo, prendendo le opportune misure, compresi corsi di formazione per le autorità giudiziarie e, se necessario, modificando la propria legislazione (Convenzione, articolo 1); e
- (e) modifichi con urgenza la legge per rendere autonomo il reato di corruzione internazionale, non esigendo la prova della legge straniera (Convenzione, articolo 1 e Commento 3).
11. Per quanto riguarda l'esonero da responsabilità per il reato di corruzione internazionale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia intraprenda azioni volte ad assicurare che, ai sensi dell'articolo 323 ter del codice penale (i) una persona non possa essere esonerata dalla responsabilità se denuncia un pubblico ufficiale straniero corrotto o un concorrente che abbia partecipato in misura marginale al reato, (ii) l'esonero da responsabilità si applichi solo se una persona fornisce prove concrete essenziali per il perseguimento del reato e non altrimenti acquisibili dalle autorità e (iii) le autorità non sono già a conoscenza del reato (Convenzione, articolo 1).
12. In materia di sanzioni e confische nei casi di corruzione internazionale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
- (a) adotti misure per assicurare che le sanzioni comminate nella prassi per induzione indebita nei casi di corruzione internazionale siano efficaci, proporzionali e dissuasive, anche aumentando, se necessario, le sanzioni massime applicabili (Convenzione, articolo 3, comma 1);
- (b) preveda sanzioni pecuniarie nei casi di reati di corruzione internazionale commessi da persone fisiche efficaci, proporzionali e dissuasive (Convenzione, articolo 3, comma 1);
- (c) adotti misure per assicurare che venga sistematicamente richiesta la confisca (i) di una somma pari ad almeno il valore del pagamento corruttivo, nei casi in cui sia impossibile determinare il "profitto" reale della corruzione internazionale, e (ii) nei confronti degli intermediari che agevolano la corruzione internazionale (Convenzione, articolo 3 (comma 3); Raccomandazione Anticorruzione XVI);
- (d) modifichi con urgenza la sua legislazione al fine di garantire che le sanzioni comminate nella prassi nei confronti di persone giuridiche per reati di corruzione internazionale siano efficaci, proporzionali e dissuasive (Convenzione, articolo 3, comma 1); e
- (e) adotti misure volte a garantire che le sanzioni interdittive siano imposte nella prassi in modo appropriato (Raccomandazione Anticorruzione XXVI.i).
13. Per quanto riguarda l'esclusione dagli appalti pubblici, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
- (a) adotti un processo di *due diligence* più rigoroso per gli appalti pubblici, inserendo nel sistema AVCPASS informazioni ottenute tramite la verifica di società italiane o straniere operanti all'estero e dati complementari provenienti dalle liste di esclusione delle banche multilaterali di sviluppo (Raccomandazione Anticorruzione XXIV.ii); e
- (b) adotti misure per assicurare che l'esclusione, quando ordinata da un tribunale come sanzione interdittiva o prevista ai sensi dell'articolo 80 del D. Lgs.50/2016, e degli articoli 32 quater o 317 bis del Codice penale, sia applicata nella prassi ai casi di corruzione internazionale (Raccomandazione Anticorruzione XXIV.iv).
14. In materia di termini di prescrizione nei casi di corruzione internazionale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:

- (a) apporti modifiche al codice di procedura penale al fine di prevedere un periodo congruo per le indagini preliminari (Convenzione, articolo 6; Raccomandazione Anticorruzione IX.ii); e
 - (b) estenda i termini di prescrizione per le persone giuridiche in relazione al reato di corruzione internazionale e li allinei con quelli previsti per le persone fisiche (Convenzione, articolo 6; Raccomandazione Anticorruzione IX.ii).
15. In materia di procedimenti per corruzione internazionale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
- (a) crei una banca dati nazionale per tutti i procedimenti di corruzione internazionale e reati connessi che sia accessibile a tutti i pubblici ministeri (Convenzione, articolo 5; Raccomandazione Anticorruzione XI);
 - (b) mantenga l'assegnazione dei procedimenti per corruzione internazionale e altri reati economici internazionali nella sfera di competenza del terzo dipartimento della Procura di Milano e continui a garantire che le risorse a disposizione del terzo dipartimento per i casi di corruzione internazionale siano commisurate al carico di lavoro del dipartimento (Convenzione, articolo 5 e Commento 27; Raccomandazione Anticorruzione VII);
 - (c) sensibilizzi sul tema dell'articolo 5 i pubblici ufficiali interessati, allo scopo di evitare che vengano trasmesse alle autorità giudiziarie comunicazioni che potrebbero influenzare le indagini e il perseguimento dei reati di corruzione internazionale in base ai fattori indicati dall'articolo 5 (Convenzione, articolo 5 e Commento 27); e
 - (d) porti a termine le riforme previste per aumentare in modo significativo le risorse umane e introdurre la digitalizzazione nell'amministrazione della giustizia (Convenzione, articolo 5 e Commento 27; Raccomandazione Anticorruzione VII).
16. Per quanto riguarda il reato di riciclaggio, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia adotti opportune misure volte a perseguire il reato in modo efficace in relazione a casi di corruzione internazionale (Convenzione, articolo 7).
17. Per quanto riguarda il reato di falso in bilancio, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:
- (a) modifichi la sua legislazione per vietare tutte le condotte descritte nella Convenzione, articolo 8 (comma 1) (Convenzione, articolo 8);
 - (b) aumenti in modo significativo le sanzioni nei confronti delle persone giuridiche per falso in bilancio legato a corruzione internazionale (Convenzione, articolo 8); e
 - (c) garantisca che le autorità competenti riservino la dovuta considerazione ai procedimenti a carico delle persone fisiche o giuridiche coinvolte in reati contabili commessi allo scopo di corrompere pubblici ufficiali stranieri o di nascondere tale corruzione (Convenzione, articolo 8; Raccomandazione Anticorruzione XXIII.A.iv).
18. Per quanto riguarda l'assistenza giudiziaria in materia penale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia prenda misure per assicurare che sia dato seguito in modo sistematico alle domande di mutua assistenza giudiziaria inviate e che il Ministero della Giustizia continui a intervenire in casi di ritardo o inerzia (Convenzione, articoli 5 e 9; Raccomandazione Anticorruzione XIX.A.vi e x).
19. Per quanto riguarda le forme di definizione del procedimento che non prevedono il processo, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia, ove adeguato e compatibile con le norme in materia di protezione dei dati e sul diritto alla privacy, renda pubblici gli elementi relativi a questo tipo di definizione dei procedimenti, tra cui: (i) i fatti principali, le persone fisiche e/o giuridiche coinvolte; (ii) le pertinenti considerazioni che hanno condotto a concludere il caso con una risoluzione non processuale; (iii) la natura delle sanzioni comminate e le motivazioni alla base della loro applicazione; e (iv) le misure riparative, compresa l'adozione o il miglioramento di controlli interni, nonché dei modelli organizzativi o delle misure anti-corruzione oltre all'attività di monitoraggio (Raccomandazione Anticorruzione XVIII.iv).

Monitoraggio da parte del Gruppo di lavoro

20. Il Gruppo di lavoro monitorerà le seguenti questioni in relazione agli sviluppi della giurisprudenza, della prassi e della legislazione:
- (a) applicazione delle ipotesi di imprudenza, *wilful blindness* e dolo eventuale al reato di corruzione internazionale (Convenzione, articolo 1);
 - (b) intermediari operanti dal lato "attivo" o "passivo" della corruzione nei casi di corruzione internazionale (Convenzione, articolo 1; Raccomandazione Anticorruzione Allegato I.C.1);
 - (c) la concussione come possibile causa di esonero da responsabilità per il reato di corruzione internazionale (Convenzione, articolo 1 e Raccomandazione contro la corruzione, Allegato I.A.1);
 - (d) standard probatorio per il reato di induzione indebita (Convenzione, articoli 1 e 3, comma 1);
 - (e) giurisprudenza successiva alla Fase 3 sulla giurisdizione dell'Italia a perseguire il reato di corruzione internazionale (Convenzione, articolo 4);
 - (f) l'istituzione del registro dei titolari effettivi delle imprese, compreso l'accesso al registro delle autorità giudiziarie e di polizia (Raccomandazione Anticorruzione X.i);
 - (g) l'ipotesi che la concussione possa costituire motivo di rifiuto della consegna nei procedimenti di estradizione per i reati di corruzione internazionale (Convenzione, articolo 10);
 - (h) l'applicazione degli articoli 697(1bis), 698 e 723(3) del C.P.P. nei procedimenti di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale (Convenzione, articoli 5, 9 e 10 e Commento 27);
 - (i) le sanzioni comminate nei confronti di persone fisiche per reati di corruzione internazionale (Convenzione, articolo 3, comma 1); e
 - (j) la possibilità che la responsabilità delle persone giuridiche derivi da reati di corruzione internazionale commessi da persone in posizione subordinata nell'ambito di una società e indipendentemente dal fatto che tali persone facciano parte di un'unità aziendale dotata di autonomi poteri funzionali, gestionali e di spesa (Convenzione, articolo 2; Raccomandazione Anticorruzione Allegato I.B.3).

Allegato 1. Sintesi dei procedimenti di corruzione internazionale conclusi dalla Fase 3

Construction (Algeria)

Tra il 2007 e il 2011, l'amministratore di un'impresa edile italiana ha corrotto il Ministro dell'Energia algerino allo scopo di ottenere appalti di costruzione. Nel 2017 ha concluso un patteggiamento ed è stato condannato a 18 mesi di reclusione e alla confisca di 2,1 milioni di EUR, che rappresentano il valore dei potenziali appalti da aggiudicare. Il provvedimento di confisca è stato annullato in Cassazione poiché la semplice "possibilità" di vincere un appalto non può essere oggetto di confisca. L'impresa non è stata perseguita perché i termini di prescrizione stavano per scadere ed era sull'orlo del fallimento.

Construction (Panama)

Nel 2011, una società italiana ha pagato 50 000 USD in tangenti e ha promesso altri 20 milioni di USD a rappresentanti del governo di Panama in cambio di un appalto di costruzione da 1,5 miliardi di EUR. Nel gennaio 2015, una persona fisica, che ha agito come intermediario, ha presentato richiesta di patteggiamento accolta dal Tribunale di Napoli. L'intermediario è stato condannato a 11 mesi di reclusione per il reato di corruzione internazionale. Non è stata ordinata la confisca. L'azienda non è stata perseguita.

Construction Equipment (Algeria)

Nel 2014 un'azienda italiana di attrezzature per l'edilizia ha pagato tramite un intermediario una tangente di 45 000 EUR a un funzionario pubblico algerino, spendendo inoltre circa 6 300 EUR per garantirgli insieme alla sua famiglia una vacanza in Toscana, in cambio dell'aggiudicazione di due appalti per un valore di 4,23 milioni di EUR.

La società ha patteggiato per corruzione internazionale nell'aprile 2019 ed è stata condannata a pagare una multa di 20 000 EUR. Benché la società abbia ottenuto appalti per un valore di 4,23 milioni di EUR, il tribunale ha riscontrato un "beneficio limitato". Non sono state imposte sanzioni interdittive e non è stata disposta confisca. L'amministratore delegato della società e un intermediario hanno richiesto a loro volta il patteggiamento per corruzione internazionale nell'ottobre del 2019. L'amministratore delegato è stato condannato a una pena detentiva di 13 mesi e 10 giorni e l'intermediario a 16 mesi e 20 giorni; entrambe le pene sono state sospese.

Consultancy (Macedonia del Nord)

Tra il 2013 e il 2016, una società di consulenza italiana ha pagato, tramite un intermediario consulente britannico, una tangente di 40 000 EUR e ha concesso o promesso altri vantaggi per circa 23 600 EUR a due funzionari pubblici della Macedonia del Nord, per ottenere due appalti finanziati dall'UE di valore pari a 2,2 milioni di EUR per progetti nell'ambito dell'adesione della Macedonia del Nord all'UE.

La società e tre persone fisiche, soci della società controllante o della sua controllata, hanno richiesto il patteggiamento per corruzione internazionale nel 2021. La società è stata condannata a una multa di 80 000 EUR, mentre le tre persone fisiche hanno ottenuto la sospensione della pena detentiva di due anni. Il primo patteggiamento richiesto dal pubblico ministero è stato respinto dal tribunale di primo grado in quanto le sanzioni proposte non erano adeguate alla gravità del reato. Due dei soci hanno pagato

ciascuno un risarcimento di 10 000 EUR all'UE, di 10 000 EUR alla Macedonia del Nord e di 15 000 EUR all'Italia. Il socio della società controllante ha versato all'Italia un risarcimento di 10 000 EUR. La società ha pagato un risarcimento di 40 000 EUR sia all'UE che alla Macedonia del Nord e di 180 000 EUR all'Italia.

Electrical Equipment (Libia)

Un'azienda italiana di apparecchiature elettriche ha firmato un contratto di consulenza con un intermediario per ottenere commesse dall'ente petrolifero statale libico. Nel 2010-2011, il socio accomandatario della società ha autorizzato il pagamento di commissioni di consulenza per un totale di 572 988 EUR all'intermediario, di cui 420 000 EUR sarebbero stati versati a loro volta al figlio dell'allora leader libico. L'intermediario ha ammesso di aver pagato almeno 297 000 EUR. Alcuni pagamenti sono stati effettuati tramite un dirigente dell'ente petrolifero statale libico. L'intermediario ha poi ottenuto dall'ente petrolifero una commessa da 38,8 miliardi di EUR per l'azienda italiana. Il contratto alla fine non fu eseguito perché il regime fu rovesciato.

Nel 2017, sia il socio accomandatario che l'intermediario sono stati assolti nel corso del giudizio. L'intermediario è stato assolto perché, all'epoca, si applicava un esonero da responsabilità basato su una fattispecie di concussione più ampia, che comprendeva non solo la costrizione ma anche l'induzione da parte di un pubblico ufficiale. Il tribunale ha stabilito che l'intermediario è stato indotto a pagare i due funzionari libici. Il tribunale ha inoltre ritenuto che la consapevolezza del socio accomandatario della destinazione illecita di parte delle somme non fosse provata.

Electrical Systems (Kazakistan)

Tra il 2007 e il 2011, un'azienda italiana ha pagato 25 milioni di USD in tangenti attraverso intermediari al genero del Presidente del Kazakistan per aggiudicarsi una commessa del valore di 873 milioni di USD per la realizzazione degli impianti elettronici di un giacimento petrolifero a Kashagan.

Nel febbraio 2017, la società e un suo dirigente hanno patteggiato la pena per corruzione internazionale. La società è stata multata per 25,8 milioni di EUR e il tribunale ha confiscato 6,58 milioni di EUR, che rappresentano il profitto stimato. La persona fisica ha ottenuto una pena sospesa di 16 mesi di reclusione. Le imputazioni di corruzione internazionale nei confronti dei due presunti intermediari sono cadute in prescrizione nel 2019.

Gold Extraction Licenses (Costa d'Avorio)

Tra il 2019 e il 2020, tre cittadini italiani avrebbero corrotto funzionari pubblici ivoriani per ottenere l'autorizzazione alla prospezione e all'estrazione di oro in una riserva naturale protetta. Sarebbero stati versati 7 milioni di franchi CFA (10 600 EUR) a un direttore regionale del Ministero delle Miniere e della Geologia e 1 milione di franchi CFA (1 500 EUR) a un direttore dell'Ufficio dei Parchi e delle Riserve. I corruttori hanno agito attraverso società di diritto ivoriano e con l'aiuto di persone fisiche ivoriane. Nel 2021 i cittadini italiani sono stati accusati di due reati di corruzione internazionale e di due reati di "trasferimento fraudolento di valori". Uno degli imputati è stato condannato per corruzione internazionale il 21 settembre 2022 in un giudizio abbreviato a 6 anni di reclusione, all'interdizione perpetua dai pubblici uffici e all'interdizione a contrattare con la pubblica amministrazione per almeno 3 anni. La condanna non è definitiva e le motivazioni della sentenza non sono disponibili al momento della pubblicazione del rapporto. Il processo contro gli altri due imputati è in corso.

Helicopters (India)

Una società produttrice di elicotteri e filiale di una delle più grandi aziende di difesa del mondo avrebbe pagato circa 10,5 milioni di EUR in tangenti attraverso intermediari all'ex capo dell'aeronautica indiana e ai suoi parenti stretti dal 2005 al 2010, per aggiudicarsi un appalto da 556 milioni di EUR per la fornitura di dodici elicotteri al Ministero della Difesa indiano.

Nell'aprile e nell'agosto 2014 il Tribunale di Busto Arsizio ha accolto due richieste di applicazione pena, una per l'intermediario nella corruzione e una con due società. La persona fisica è stata condannata a 1 anno e 10 mesi di reclusione, che aveva già scontato. Una società è stata condannata a una multa di 80 000 EUR, mentre all'altra è stato imposto il pagamento di una multa di 300 000 EUR e la confisca di 7,5 milioni di EUR. Dopo il reato, entrambe le società hanno attuato modelli organizzativi, fattore che è stato preso in considerazione per l'attenuazione e che è stato rilevante per evitare l'imposizione di sanzioni interdittive.

Due ex dirigenti della società sono stati processati e assolti dopo un lungo procedimento giudiziario. Il tribunale di Busto Arsizio ha assolto entrambi dall'accusa di corruzione internazionale, ma li ha condannati per frode fiscale connessa nel 2014. La Corte d'appello di Milano ha riformato la sentenza e ha emesso condanne per corruzione internazionale e frode fiscale nel 2016. L'anno dopo, la Cassazione ha annullato le condanne per motivi procedurali e ha ordinato un nuovo processo. Nel 2018, la Corte d'Appello di Milano ha rinnovato il processo e ha assolto entrambi gli imputati, concludendo che la corruzione non era stata provata. I ricorsi in Cassazione contro questa sentenza sono stati respinti nel 2019.

Gas Facilities (Nigeria)

Tra il 1995 e il 2004, una società italiana di ingegneria edile ha realizzato un progetto di gas naturale in Nigeria nell'ambito di un consorzio che comprendeva la propria controllata olandese e società francesi, giapponesi e statunitensi. Il consorzio ha pagato oltre 180 milioni di USD in tangenti a funzionari pubblici nigeriani per aggiudicarsi l'appalto per la costruzione di un impianto di liquefazione di gas naturale, del valore di oltre 6 miliardi di USD. I pagamenti venivano corrisposti attraverso una società di comodo controllata da un soggetto del Regno Unito e da una società commerciale giapponese che fungeva da intermediario. Nel 2006 una multinazionale italiana del petrolio e del gas ha acquisito la società italiana coinvolta nello schema.

Nel 2011 tutte le società del consorzio hanno definito le accuse di corruzione internazionale con le autorità statunitensi, pagando sanzioni finanziarie per oltre un miliardo di USD. Nel 2013 un tribunale italiano ha condannato la società italiana subentrante per corruzione internazionale e le ha inflitto una multa di 600 000 EUR e disposto la confisca di 24,5 milioni di EUR. La Corte di Cassazione ha confermato la condanna nel 2016. I pubblici ministeri hanno anche accusato cinque persone (dirigenti e quadri) di corruzione internazionale, ma i reati sono caduti in prescrizione.

Land Development (Tanzania)

Nel 2007 una società italiana del settore petrolifero e del gas ha pagato una tangente di 150 000 EUR al figlio del Presidente della Tanzania al fine di ottenere l'autorizzazione per uno sviluppo commerciale del territorio. Nel gennaio 2016 un dirigente della società ha patteggiato la pena ed è stato condannato a 16 mesi di reclusione ed è stata disposta una confisca per una somma equivalente all'importo della tangente. La società non è stata perseguita.

Logistics (RDC e Niger)

Due dirigenti di una società italiana che riscuote commissioni sulla movimentazione dei container verso vari Paesi africani hanno promesso o pagato tangenti a funzionari pubblici della Repubblica Democratica del Congo (RDC) e del Niger. Tra il 2008 e il 2015 i dirigenti avrebbero corrotto o tentato di corrompere funzionari pubblici dell'Ufficio per la gestione dei trasporti marittimi della RDC (OGEFREM), al fine di aggiudicarsi un appalto e ottenere la protezione degli interessi economici dell'azienda nel Paese. Nel 2015 hanno promesso di pagare tangenti ai ministri nigerini delle Finanze e dei Trasporti, nonché al direttore generale del Consiglio degli spedizionieri, per ottenere un appalto per l'emissione di certificati elettronici per le merci dirette in Niger-Benin. Le tangenti promesse erano pari al 4% delle commissioni

incassate dall'azienda. Nel 2015 uno dei dirigenti ha promesso una tangente di 50 000 EUR a un senatore della RDC per ottenere la carica di console onorario.

I pubblici ministeri italiani hanno contestato ai due dirigenti vari capi d'accusa di corruzione internazionale, frode fiscale e autoriciclaggio. Anche la società è stata perseguita in base alla normativa sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Nel 2020 un tribunale di primo grado ha emesso condanne per due dei capi d'accusa di corruzione internazionale che coinvolgevano i funzionari pubblici del Niger e il senatore della RDC. Gli imputati sono stati condannati a pene detentive sospese rispettivamente di 1 anno e 8 mesi (per due capi d'accusa) e di 1 anno e 6 mesi (per un capo d'accusa) e all'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione per 1 anno. La società è stata condannata a una multa di 25 800 EUR. Il tribunale ha pronunciato l'assoluzione per gli altri capi d'accusa di corruzione internazionale, poiché ha ritenuto che i funzionari dell'OGEFREM presumibilmente corrotti non fossero pubblici ufficiali e perché non vi erano prove sufficienti della corruzione. Non sono state ritenute provate nemmeno la frode fiscale e l'autoriciclaggio dei proventi della frode fiscale. Al momento della stesura del presente rapporto, gli appelli sono pendenti.

Oil Licences (Congo-Brazzaville)

Nel 2013 e 2014 un funzionario pubblico congolese ha rinnovato tre permessi di esplorazione di giacimenti petroliferi di una società petrolifera italiana nella Repubblica del Congo senza indire una gara pubblica e a condizioni di favore. Un ex dirigente della compagnia petrolifera italiana ha negoziato l'accordo. Ha accettato di assumere una società congolese, di proprietà del funzionario pubblico, come partner locale in cambio del rinnovo dei permessi per i giacimenti petroliferi. Alla società congolese è stata assicurata una commissione del 7-10% per ciascuno dei permessi. In cambio, il funzionario pubblico congolese ha assegnato una quota del 23% di un altro permesso di esplorazione di giacimenti petroliferi a una società che, attraverso una serie di società di comodo, apparteneva in realtà al dirigente italiano. Il tribunale ha stimato il valore delle tangenti in 77 milioni di USD. Il vantaggio ottenuto dall'azienda italiana è stato di 968 milioni di USD.

Nel 2021, la società italiana ha patteggiato la pena per corruzione internazionale (induzione indebita). La società è stata condannata a una multa di 826 134 EUR ed è stata disposta la confisca di 11 milioni di EUR. Il tribunale non ha imposto sanzioni interdittive, ritenendo che la società avesse corretto le carenze nei suoi modelli organizzativi. Il tribunale ha riconosciuto che la società è stata indotta indebitamente, anche se l'alto dirigente che ha autorizzato la corruzione ha ricevuto 23 milioni di USD in tangenti. L'alto dirigente e le altre persone fisiche che si presume abbiano preso parte allo schema di corruzione non sono stati sanzionati.

Oil Prospecting (Nigeria)

Il caso riguardava la vendita dilazionata di una licenza di esplorazione petrolifera per un giacimento offshore in Nigeria. Una multinazionale italiana e una anglo-olandese del comparto del petrolio e del gas avrebbero commesso reati di corruzione internazionale per ottenere la licenza. Alla fine degli anni '90, la licenza è stata assegnata a una società controllata dall'allora Ministro del Petrolio. Tra il 2001 e il 2006 la licenza è stata ad un certo punto revocata e aggiudicata con una gara pubblica a un consorzio tra la compagnia anglo-olandese e un ente statale. Il governo ha poi riassegnato la licenza alla società dell'ex Ministro del Petrolio. Un nuovo governo ha riconfermato la decisione nel 2010. Nel frattempo, l'ex Ministro del Petrolio ha avviato le trattative per la vendita della licenza attraverso due intermediari. Le compagnie italiana e anglo-olandese hanno condotto le trattative per l'acquisto, durante le quali hanno anche incontrato e/o avuto scambi con il Presidente nigeriano, il Ministro della Giustizia e il Ministro del Petrolio. La vendita è stata infine conclusa nell'aprile 2011, con tre accordi risolutivi firmati dal governo, dalle due compagnie e dalla società dell'ex Ministro del Petrolio. Le due compagnie hanno pagato circa 1,3 miliardi di dollari in cambio della licenza libera da ricorsi. Il governo avrebbe poi trasferito circa 1 miliardo di dollari alla società dell'ex ministro del Petrolio.

I pubblici ministeri italiani hanno contestato reati di corruzione internazionale alle compagnie italiana e anglo-olandese e a 13 persone, tra cui i dirigenti delle compagnie, diversi intermediari e l'ex Ministro del Petrolio. L'accusa ha sostenuto che le due compagnie avevano un accordo di corruzione con il Presidente nigeriano, il Ministro della Giustizia e il Ministro del Petrolio. Altri funzionari coinvolti nelle trattative sono stati considerati intermediari. Secondo la tesi dei pubblici ministeri, parte della somma versata alla società dell'ex Ministro del Petrolio era destinata a questi funzionari pubblici come compenso per l'accordo.

Nel marzo 2021, un tribunale di primo grado ha assolto tutti gli imputati dall'accusa di corruzione internazionale. Il tribunale non ha trovato prove dirette di corruzione tra le compagnie petrolifere e i funzionari pubblici nigeriani. Nel luglio 2022, le assoluzioni sono state confermate in appello. In un procedimento collegato, due presunti intermediari sono stati condannati in primo grado dopo aver optato per il giudizio abbreviato. Entrambi sono stati assolti in appello nel 2021.

Oil and Gas (Algeria)

Un'importante compagnia petrolifera italiana, filiale di una multinazionale italiana del petrolio e del gas, avrebbe corrotto funzionari pubblici algerini per aggiudicarsi gare indette dalla compagnia petrolifera statale Sonatrach. Tra il 2007 e il 2010 la società avrebbe pagato oltre 197 milioni di EUR in tangenti per aggiudicarsi sette appalti del valore di oltre 8 miliardi di EUR con la Sonatrach. Le tangenti sarebbero state pagate anche per ottenere l'autorizzazione all'acquisizione di una società canadese e all'estensione delle concessioni. Le presunte tangenti erano destinate principalmente al Ministro dell'Energia, alla sua famiglia e a membri del suo seguito, e all'amministratore delegato di Sonatrach. La maggior parte dei pagamenti sono stati mascherati come commissioni pagate nell'ambito di contratti con società controllate da un intermediario, stretto collaboratore del Ministro dell'Energia.

Nel 2015, l'ex presidente della filiale algerina della società ha collaborato con le autorità e ha richiesto il patteggiamento, in base al quale è stato condannato a 2 anni e 10 mesi di reclusione e a confisca. Nel 2018 un tribunale di primo grado ha condannato la compagnia italiana e diversi suoi dirigenti e intermediari per corruzione internazionale. Il tribunale ha emesso sentenza di assoluzione per la transazione separata relativa all'acquisizione di una società canadese. La società controllante e i suoi dirigenti sono stati assolti anche in relazione alle transazioni con Sonatrach. Nel gennaio 2020 la Corte d'Appello ha riformato le condanne e assolto tutti gli imputati, ritenendo che la corruzione non fosse stata provata. La Corte di Cassazione ha confermato l'assoluzione nel dicembre del 2020.

Tuttavia, altre giurisdizioni hanno imposto sanzioni nell'ambito di questo caso. Nell'aprile 2020, la società controllante ha concluso un accordo con la *Securities and Exchange Commission* statunitense per le stesse accuse, per violazione delle disposizioni in materia di libri e registri e di controlli interni dell'FCPA. La società ha accettato di pagare 24,5 milioni di USD di restituzione dei profitti e degli interessi maturati prima del processo. Nel febbraio 2022 un tribunale algerino ha stabilito che la compagnia "ha concluso un contratto, a un prezzo superiore al valore previsto, con una società commerciale e industriale di proprietà dello Stato, beneficiando dell'influenza dei rappresentanti di tale società", e ha presentato "false dichiarazioni doganali". La compagnia è stata condannata a pagare 192 milioni di EUR e due ex dipendenti sono stati condannati alla reclusione. Sono stati condannati anche l'ex Ministro dell'Energia e l'amministratore delegato della Sonatrach. La sentenza non è definitiva e la compagnia intende ricorrere in appello.

Steel Pipes Supply (Brasile)

Tre amministratori di un gruppo societario italo-argentino avrebbero pagato, tra il 2009 e il 2014, 6,6 milioni di EUR in tangenti a un direttore di Petrobras, un ente petrolifero brasiliano. Petrobras ha poi attribuito alla filiale brasiliana del gruppo societario 22 appalti di fornitura di tubi in acciaio per un valore di 1,4 miliardi di EUR. Nel 2019, i pubblici ministeri di Milano hanno accusato i tre amministratori e la holding del gruppo societario di corruzione internazionale. Nel maggio 2022 il tribunale ha pronunciato una sentenza di "non

doversi procedere" perché "l'azione penale" non poteva nemmeno essere iniziata "per difetto di giurisdizione". La sentenza non è definitiva. Questo rapporto non prende in considerazione le motivazioni della sentenza del tribunale, in quanto sono state fornite solo poco prima della pubblicazione.

Tuttavia, un'altra giurisdizione ha imposto sanzioni. Nel giugno 2022 una società italiana del gruppo ha patteggiato con la *Securities and Exchange Commission* degli Stati Uniti per violazione delle disposizioni FCPA in materia di anticorruzione, libri e registri e controlli interni. L'azienda ha accettato di pagare una sanzione pecuniaria di 25 milioni di USD e 53 milioni di dollari in restituzione dei profitti e interessi maturati prima del processo.

Allegato 2. Raccomandazioni di Fase 3 formulate all'Italia

Raccomandazioni di Fase 3	Situazione ai Rapporti di monitoraggio 2014
Raccomandazioni riguardanti le indagini, le azioni giudiziarie e le sentenze nei casi di corruzione internazionale	
1. Per quanto riguarda il <u>reato di corruzione internazionale</u> , il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:	
(a) modifichi al più presto la sua legislazione per escludere l'applicazione della <u>concussione</u> come possibile causa di esclusione della responsabilità in caso di corruzione internazionale; e	Completament e applicata
(b) valuti qualsiasi emendamento volto a modificare l'applicazione della <u>concussione</u> come possibile causa di esclusione della responsabilità per la corruzione internazionale indipendentemente da emendamenti di stessa natura che trattino di questo reato in relazione alla corruzione in ambito nazionale [Convenzione, articolo 1; Raccomandazione 2009 III(ii) e V, valutazione di Fase 2, raccomandazione 7(a)].	Parzialmente applicata
2. In materia di <u>responsabilità delle persone giuridiche</u> , il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia prenda le misure necessarie per incrementare l'efficacia della responsabilità delle persone giuridiche nei procedimenti per reati di corruzione internazionale, anche sensibilizzando le autorità responsabili delle azioni penali in tutto il Paese affinché le numerose possibilità offerte dalla legislazione per impegnare la responsabilità delle persone giuridiche nel caso di reati di corruzione internazionale vengano assimilate ed applicate con costanza e impegno, con l'obiettivo di evitare l'archiviazione dei procedimenti a causa dei <u>termini di prescrizione</u> [Convenzione, articolo 2, valutazione di Fase 2, raccomandazione 7(b)].	
3. In materia di <u>sanzioni</u> , il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:	
(a) faccia in modo che i giudici possano utilizzare come ulteriore deterrente sia le pene detentive sia le <u>pene pecuniarie</u> nei casi di reati di corruzione internazionale commessi da <u>persone fisiche</u> [Convenzione, articoli 2 e 3; Raccomandazione 2009 V, valutazione di Fase 2, tematica da monitorare 8(e)];	Parzialmente applicata
(b) aumenti il livello massimo delle sanzioni pecuniarie amministrative destinate alle <u>persone giuridiche</u> e faccia in modo che le circostanze attenuanti e la riduzione delle sanzioni pecuniarie legate alla procedura del patteggiamento permettano di comminare sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasive, anche per le grandi società. [Convenzione, articoli 2 e 3; Raccomandazione 2009 V, valutazione di Fase 2, tematica da monitorare 8(e)];	Non applicata
(c) incrementi i suoi sforzi in materia di compilazione di <u>informazioni e statistiche</u> a livello nazionale, destinate ad una futura consultazione, sui procedimenti conclusi e le sanzioni comminate per corruzione internazionale in maniera da differenziare tra (i) condanne comminate a persone fisiche e persone giuridiche per il reato di corruzione internazionale e (ii) procedure utilizzate (sentenza del tribunale con un dibattimento in contraddittorio, patteggiamento o altro tipo di procedura) affinché l'Italia possa emendare efficacemente la normativa destinata a far applicare la Convenzione ed anche rivedere il suo approccio in materia di applicazione della stessa [Convenzione, articoli 3 e 12; Raccomandazione 2009 II(ii) e V, valutazione di Fase 2, tematica da monitorare 8(e)];	Parzialmente applicata

<i>Raccomandazioni di Fase 3</i>	<i>Situazione ai Rapporti di monitoraggio 2014</i>
4. In materia di <u>indagini e azioni giudiziarie nei casi di corruzione internazionale</u> , il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:	
(a) sviluppi maggiormente e fornisca regolari <u>programmi di formazione</u> sulla corruzione internazionale alle <u>forze di polizia</u> coinvolte nelle inchieste sulla corruzione internazionale, in particolare alla Guardia di Finanza, e continui a fornire corsi di formazione sulla corruzione internazionale a tutti i pubblici ministeri e giudici che possano essere chiamati a lavorare su casi di corruzione internazionale in tutto il Paese [Raccomandazione 2009 III(ii) e V, Valutazione di Fase 2, raccomandazione 1(a)];	Completament e applicata
(b) faccia tutti gli sforzi possibili per raccogliere <u>informazioni da fonti diverse</u> in fase di indagini preliminari per aumentare il numero di fonti su cui basare le accuse e per facilitare le indagini, oltre ad incoraggiare le ambasciate e gli uffici consolari italiani a inviare segnalazioni sui sospetti di reato e ad acquisire informazioni sui procedimenti legali avviati all'estero;	Completament e applicata
(c) consideri la possibilità di adottare i seguenti mezzi per garantire indagini e azioni giudiziarie efficaci: (i) creazione di <u>unità speciali</u> in cui <u>forze di polizia</u> altamente qualificate collaborino tra loro e si specializzino nella corruzione internazionale com'è stato fatto per altri reati in Italia; (ii) creazione di gruppi di lavoro specializzati nella corruzione internazionale all'interno delle Procure della Repubblica che abbiano più probabilità di essere coinvolte in casi di corruzione internazionale; (iii) sensibilizzazione a livello nazionale sulla necessità di definire un ordine di priorità per le indagini sui reati di corruzione internazionale; (iv) incremento delle risorse a disposizione delle Procure della Repubblica e dei tribunali per il reato di corruzione internazionale [Raccomandazione 2009 III(ii) e V];	Parzialmente applicata
(d) prenda in considerazione la creazione di una <u>banca dati nazionale</u> per tutti i procedimenti in corso, in conformità con la legislazione sulla protezione dei dati personali, con l'obiettivo di assicurare il coordinamento su tutto il territorio italiano delle indagini sulla corruzione internazionale ed evitare lacune in materia di intelligence [Convenzione, articoli 3 e 12; Raccomandazione 2009 III(ii) e V];	Non applicata
(e) <u>renda pubblici</u> con ogni mezzo appropriato, se giudicato idoneo e in conformità con le regole sulla tutela dei dati personali e con le disposizioni della Costituzione italiana, alcuni elementi delle definizioni processuali a cui si è giunti attraverso il patteggiamento, come le ragioni per cui il patteggiamento è stato giudicato appropriato in un dato caso e i termini dell'accordo, in particolar modo l'importo che deve essere pagato [Convenzione, articolo 3, Valutazione di Fase 2, tematica da monitorare 8(e)];	Non applicata
(f) si impegni con urgenza (i) a prendere le misure necessarie per estendere in maniera significativa, anche per le persone incensurate, <u>il termine di prescrizione "ultimo"</u> per l'esercizio dell'azione penale e per l'imposizione di sanzioni nel caso di corruzione internazionale, con qualsiasi mezzo necessario; (ii) a riconsiderare l'impatto del termine di prescrizione generale, più breve, applicabile alle persone giuridiche e prenda in considerazione un possibile allineamento di quel termine al termine di prescrizione applicabile alle persone fisiche (che dovrebbe essere esteso come al punto (i)) [Convenzione, articolo 6, raccomandazione 7(b) di Fase 2].	Parzialmente applicata
<i>Raccomandazioni riguardanti la prevenzione, l'individuazione e la denuncia di casi di corruzione internazionale</i>	
5. In materia di <u>maggiore sensibilizzazione</u> alla corruzione internazionale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia (a) riguardo al <u>settore pubblico</u> , migliori ulteriormente i programmi di formazione sulla corruzione internazionale, compresi quelli destinati alle ambasciate italiane all'estero, con lo scopo di aiutare i pubblici ufficiali a individuare i casi di corruzione internazionale; (b) riguardo al <u>settore privato</u> , continui a sensibilizzare le aziende, in particolar modo le PMI, in materia di corruzione internazionale [Raccomandazione 2009 III(i), IX e X.C.].	Completament e applicata

Raccomandazioni di Fase 3	Situazione ai Rapporti di monitoraggio 2014
6. In materia di <u>denuncia</u> di casi di corruzione internazionale, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia (a) persegua gli sforzi di sensibilizzazione dei <u>pubblici ufficiali</u> riguardo all'obbligo, di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale, di denunciare alle forze di polizia casi di corruzione internazionale individuati nell'esercizio delle loro funzioni; (b) crei un meccanismo trasparente per consentire ai <u>privati</u> di denunciare i casi di corruzione internazionale e lo faccia conoscere al pubblico [Raccomandazione 2009 IX(ii); Valutazione di Fase 2, raccomandazione 1(b)].	Parzialmente applicata
7. In materia di <u>tutela dei "whistleblowers"</u> , il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia (a) si assicuri che vengano adottate misure idonee per tutelare da azioni discriminatorie o disciplinari sia i dipendenti pubblici sia quelli privati che segnalino in buona fede e per motivi ragionevoli alle autorità competenti presunti atti di corruzione internazionale; (b) intraprenda azioni volte ad aumentare il livello di consapevolezza di questi meccanismi [Raccomandazione 2009 IX(iii), Valutazione di Fase 2, raccomandazione 2].	Parzialmente applicata
8. In materia di <u>riciclaggio</u> , il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia <u>tenga aggiornate statistiche</u> in materia di (a) sanzioni comminate nei casi di riciclaggio; (b) reati presupposti di riciclaggio, con l'obiettivo di individuare i casi in cui la corruzione internazionale è un reato presupposto; (c) segnalazioni di operazioni sospette che permettano di avviare indagini e azioni penali o di comminare condanne per corruzione o che fungano da supporto in tutti questi casi [Convenzione, articolo 7].	Parzialmente applicata
9. In materia di <u>requisiti contabili</u> e di <u>requisiti per la revisione dei conti</u> , il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia:	
(a) si assicuri che, in base alla sua legislazione, possano essere applicate <u>sanzioni</u> efficaci, proporzionali e dissuasive per tutti i casi di falso in bilancio senza tener conto (i) di soglie monetarie, (ii) del fatto che il reato sia commesso in relazione a aziende quotate o non quotate in borsa, e (iii) del fatto che il reato danneggi gli azionisti o i creditori [Raccomandazione 2009 X.A(iii); raccomandazione 3 di Fase 2]; e	Non applicata
(b) intraprenda azioni volte ad <u>aumentare il livello di consapevolezza dei revisori dei conti</u> , comprendenti corsi di formazione in materia di: (i) individuazione di indizi di presunti atti di corruzione internazionale; (ii) obblighi ai sensi del D. Lgs. 58/1998 di segnalare tali atti alla direzione dell'impresa e alle autorità giudiziarie e di polizia; (iii) protezione legale di cui potrebbero beneficiare i revisori dei conti che denuncino presunti atti illeciti [Raccomandazione 2009 X.B];	Non applicata
10. In materia di <u>conformità alle norme aziendali, di meccanismi di controllo interno</u> e di codici etici nelle aziende, il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia incoraggi le aziende, soprattutto le PMI, (a) ad adottare o sviluppare maggiormente idonei meccanismi di controllo interni, nonché adeguati programmi o misure tesi a garantire l'etica e la conformità alle norme per la prevenzione e la rilevazione della corruzione internazionale; (b) a presentare nei loro rapporti annuali o rendere pubblici in altro modo i loro meccanismi di controllo interni, nonché i loro programmi o misure tesi a garantire l'etica e la conformità alle norme per la prevenzione e la rilevazione della corruzione [Raccomandazione 2009 X.C, Allegato II].	Completamente applicata
11. In materia di <u>appalti pubblici</u> , il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia (a) metta in atto meccanismi per verificare, se necessario, le informazioni fornite dai potenziali aggiudicatari di appalti pubblici, comprese le dichiarazioni indicanti precedenti condanne per corruzione internazionale e la presenza su liste di interdizione delle istituzioni finanziarie internazionali; (b) estenda i motivi di esclusione dalle gare d'appalto pubblico di cui sono responsabili l'AVCP e altre agenzie al fine di includere tutti i reati contemplati dall'articolo 1 della Convenzione, e non solo quelli riguardanti i pubblici ufficiali dell'Unione europea [Raccomandazione 2009 XI(ii)].	Parzialmente applicata
12. In materia di <u>crediti all'esportazione</u> , il Gruppo di lavoro raccomanda che l'Italia richieda alla SACE e alla Consip la formalizzazione delle procedure destinate ai dipendenti per la denuncia alle autorità giudiziarie e di polizia di prove credibili in materia di corruzione di pubblici ufficiali stranieri [Raccomandazione 2009 IX].	Parzialmente applicata

<i>Raccomandazioni di Fase 3</i>	<i>Situazione ai Rapporti di monitoraggio 2014</i>
<i>Monitoraggio Fase 3 da parte del Gruppo di lavoro</i>	<i>Situazione ai Rapporti di monitoraggio</i>
13. Il Gruppo di lavoro monitorerà le seguenti questioni in relazione all'evoluzione della giurisprudenza e della prassi:	
(a) l'interpretazione da parte della Corte Suprema di Cassazione della nozione di pubblico ufficiale straniero e dell'applicazione da parte del giudice del principio di accertamento d'ufficio della normativa del paese a cui appartiene il pubblico ufficiale straniero per verificare che sia compatibile con il requisito di una <u>definizione autonoma</u> [Convenzione, articolo 1];	Continuare a monitorare
(b) l'applicazione dell' <u>esonero da responsabilità legato al modello organizzativo</u> applicabile alle persone giuridiche ai sensi del D. Lgs. 231/2001, articoli 6, comma 1, e 7 [Convenzione, articolo 2, Raccomandazione 2009 IV, Allegato I, B];	Continuare a monitorare
(c) la possibilità che ai sensi del D. Lgs. 231/2001 si configuri la <u>responsabilità della persona giuridica</u> quando il principale autore commetta il reato di corruzione a vantaggio di una controllata (o viceversa) o quando dal reato di corruzione derivi un vantaggio indiretto, per esempio una situazione concorrenziale più favorevole [Convenzione, articolo 2, Raccomandazione 2009 IV, Allegato I, B];	Continuare a monitorare
(d) la possibilità che sia la tangente sia i proventi della corruzione di un pubblico ufficiale straniero siano soggetti a sequestro e <u>confisca</u> in Italia [Convenzione, articolo 3.3];	Continuare a monitorare
(e) l'evoluzione dei progetti di legge A.S. 733-bis, A.C. 3986 e A.S. 1454, che porterebbero alla criminalizzazione dell' <u>autoriciclaggio</u> [Convenzione, articolo 7];	Continuare a monitorare
(f) la possibilità che la metodologia utilizzata per effettuare <u>verifiche tributarie</u> sia adeguata per quanto riguarda (i) il tipo di rischi considerati nel decidere quali imprese sottoporre a verifica fiscale e (ii) il lasso di tempo intercorso tra le verifiche fiscali. [Raccomandazione 2009 I(ii)];	Continuare a monitorare
(g) l'impatto di piani fiscali particolari, come quelli che prevedono <u>condoni fiscali</u> , sulla capacità delle autorità fiscali di individuare casi sospetti di corruzione internazionale [Raccomandazione 2009 III(iii); 2009 Raccomandazione fiscale II; Valutazione di Fase 2, raccomandazione 6];	Continuare a monitorare
(h) l'applicazione da parte dell'Italia dell'estensione dei <u>requisiti in materia di revisione contabile esterna</u> a un certo numero di imprese non quotate [Raccomandazione 2009 X.B];	Continuare a monitorare
(i) la capacità dell'Italia di <u>estradare</u> una persona (i) nel caso quella persona cerchi di utilizzare la concussione come possibile motivo di rifiuto dell'estradizione e (ii) nel caso i termini di prescrizione per il reato di corruzione internazionale siano già scaduti in Italia [, 10].	Continuare a monitorare

Allegato 3. Partecipanti alla visita in loco

Settore pubblico

- Ministero della Giustizia
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)
- Agenzia delle Entrate
- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)
- Tavolo Inter-istituzionale anti-corruzione
- Scuola Nazionale dell'Amministrazione
- Ministero dell'Interno
- Banca d'Italia
- Unità d'Informazione Finanziaria
- Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB)
- Servizi Assicurativi del Commercio Estero S.p.A. (SACE)
- Società Italiana per le Imprese all'Estero (SIMEST)
- Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)
- Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC)

Forze di polizia

- Guardia di Finanza
- Polizia di Stato, Divisione Anticorruzione

Magistratura

Tribunali

- Corte Suprema di Cassazione
- Corte d'Appello di Milano
- Corte d'Appello di Torino
- Corte d'Appello di Napoli
- Tribunale di primo grado di Milano

Pubblico ministero

- Corte Suprema di Cassazione
- Corte d'Appello di Milano
- Tribunale di primo grado di Genova
- Tribunale di primo grado di Locri
- Tribunale di primo grado di Milano
- Tribunale di primo grado di Napoli
- Tribunale di primo grado di Roma
- Tribunale di primo grado di Siena
- Tribunale di primo grado di Udine
- Procuratore nazionale antimafia

Parlamento italiano

- Anna Rossomando

Settore privato

Società private

- Eni S.p.A.
- Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.
- Intesa San Paolo
- Leonardo S.p.A.
- Pietro Fiorentini S.p.A.
- Unicredit

Associazioni di categoria

- CONFINDUSTRIA (Confederazione generale dell'industria italiana)
- Associazione fra le società italiane per azioni, Assonime
- Associazione bancaria italiana (ABI)
- Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria e Artigianato, Unioncamere)
- Consiglio Nazionale del Notariato

Professioni legali e mondo accademico

- Maurizio Bellacosa
- Francesco Centonze
- Gian Luigi Gatta
- Antonio Gullo
- Stefano Manacorda
- Carla Manduchi
- Vincenzo Mongillo

Professioni contabili e di revisione dei conti

- Deloitte Financial Advisory S.r.l.

Società civile e media

- Global Witness
- ReCommon
- Transparency International Italia
- Corriere della Sera
- La Repubblica
- Il Fatto Quotidiano
- Reuters Italy

Allegato 4. Elenco delle abbreviazioni e degli acronimi

AML	antiriciclaggio	MAECI	Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
Art.	Articolo	MDB	banca multilaterale di sviluppo
AICS	Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo	MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione	MLA	Assistenza giudiziaria reciproca
AVCP	Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	MG	Ministero della Giustizia
C.P.	Codice penale	APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
C.P.P.	Codice di procedura penale	PEP	Persona politicamente esposta
CDP	Cassa Depositi e Prestiti	EIP	Ente di interesse pubblico
CHF	franco svizzero	P.M.	Pubblico ministero
CONSIP	Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A.	SACE	Servizi Assicurativi del Commercio Estero S.p.A. (export credit agency)
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa	SAET	Servizio Anticorruzione e Trasparenza
CSM	Consiglio Superiore della Magistratura	SIMEST	Società Italiana per le Imprese all'Estero
DGCS	Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo, MAECI	PMI	micro, piccole e medie imprese
M.A.E.	Mandato d'arresto europeo	SNA	Scuola Nazionale dell'Amministrazione
OEI	Ordine europeo d'indagine	SOS	Segnalazione di operazione sospetta
EUR	euro	UIF	Unità d'Informazione Finanziaria
GAFI	Gruppo di azione finanziaria internazionale	UNCAC	Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione
IFRS	Principi internazionali d'informativa finanziaria	USD	dollaro statunitense
ISA	Principi di Revisione internazionali		
D.L.	Decreto legge		

Allegato 5. Stralci della pertinente normativa italiana

Codice penale

Articolo 317 – Concussione

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei a dodici anni.

Art. 317-bis - Pene accessorie

La condanna per i reati di cui agli articoli 314, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità in perpetuo di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio. Nondimeno, se viene inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni o se ricorre la circostanza attenuante prevista dall'articolo 323-bis, primo comma, la condanna importa l'interdizione e il divieto temporanei, per una durata non inferiore a cinque anni né superiore a sette anni.

Quando ricorre la circostanza attenuante prevista dall'articolo 323-bis, secondo comma, la condanna per i delitti ivi previsti importa le sanzioni accessorie di cui al primo comma del presente articolo per una durata non inferiore a un anno né superiore a cinque anni.

Articolo 318 - Corruzione per l'esercizio della funzione

Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da tre a otto anni.

Articolo 319 - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

Articolo 319-bis - Circostanze aggravanti

La pena è aumentata se il fatto di cui all'articolo 319 ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene nonché il pagamento o il rimborso di tributi.

Articolo 319-ter - Corruzione in atti giudiziari

Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni.

Articolo 319-quater - Induzione indebita a dare o promettere utilità

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei anni a dieci anni e sei mesi.

Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni ovvero con la reclusione fino a quattro anni quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100 000.

Articolo 320 - Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio

Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio. In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore ad un terzo.

Articolo 321 – Pene per il corruttore

Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319-bis, nell'articolo 319-ter, e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità.

Articolo 322 – Istigazione alla corruzione

Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.

La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319.

Articolo 322-bis - Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri

Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche:

- 1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;
- 2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;
- 3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;
- 4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;
- 5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio;

5-bis) ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale;

5-ter) 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;

5-quater) ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e ai giudici e funzionari delle corti internazionali;

5-quinquies) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di Stati non appartenenti all'Unione europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione.

Le disposizioni degli articoli 319-quater, secondo comma, 321 e 322, primo e secondo comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso:

- 1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo;
- 2) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali.

Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitino funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi.

Articolo 322-ter - Confisca

Nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti previsti dagli articoli da 314 a 320, anche se commessi dai soggetti indicati nell'articolo 322-bis, primo comma, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto.

Nel caso di condanna, o di applicazione della pena a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per il delitto previsto dall'articolo 321, anche se commesso ai sensi dell'articolo 322-bis, secondo comma, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a quello di detto profitto e, comunque, non inferiore a quello del denaro o delle altre utilità date o promesse al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio o agli altri soggetti indicati nell'articolo 322-bis, secondo comma.

Nei casi di cui ai commi primo e secondo, il giudice, con la sentenza di condanna, determina le somme di denaro o individua i beni assoggettati a confisca in quanto costituenti il profitto o il prezzo del reato ovvero in quanto di valore corrispondente al profitto o al prezzo del reato.

Articolo 322-ter.1 - Custodia giudiziale dei beni sequestrati

I beni sequestrati nell'ambito dei procedimenti penali relativi ai delitti indicati all'articolo 322-ter, diversi dal denaro e dalle disponibilità finanziarie, possono essere affidati dall'autorità giudiziaria in custodia giudiziale agli organi della polizia giudiziaria che ne facciano richiesta per le proprie esigenze operative.

Articolo 322-quater - Riparazione pecuniaria

Con la sentenza di condanna per i reati previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321 e 322-bis, è sempre ordinato il pagamento di una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del

pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno.

[...]

Articolo 648 - Ricettazione

Fuori dei casi di concorso nel reato, chi, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, acquista, riceve od occultata denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare, è punito con la reclusione da due ad otto anni e con la multa da euro 516 a euro 10 329.

La pena è aumentata quando il fatto riguarda denaro o cose provenienti da delitti di rapina aggravata ai sensi dell'articolo 628, terzo comma, di estorsione aggravata ai sensi dell'articolo 629, secondo comma, ovvero di furto aggravato ai sensi dell'articolo 625, primo comma, n. 7-bis).

La pena è della reclusione fino a sei anni e della multa fino a euro 516 quando il reato commesso è di particolare tenuità.

Le disposizioni di questo articolo si applicano anche quando l'autore del reato da cui il denaro o le cose provengono non è imputabile o non è punibile ovvero quando manchi una condizione di procedibilità riferita a tale reato.

Articolo 648-bis - Riciclaggio

Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da 5 000 a euro 25 000.

La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.

La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.

Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648.

Articolo 648-ter - Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita

Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-bis, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da 5 000 a euro 25 000.

La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.

La pena è diminuita nell'ipotesi di cui al quarto comma dell'articolo 648.

Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648.

Articolo 648-ter.1 - Autoriciclaggio

Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5 000 a euro 25 000 a chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa.

Si applica la pena della reclusione da uno a quattro anni e della multa da euro 2 500 a euro 12 500 se il denaro, i beni o le altre utilità provengono dalla commissione di un delitto non colposo punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.

Si applicano comunque le pene previste dal primo comma se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da un delitto commesso con le condizioni o le finalità di cui all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n.152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, e successive modificazioni.

Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale.

La pena è aumentata quando i fatti sono commessi nell'esercizio di un'attività bancaria o finanziaria o di altra attività professionale.

La pena è diminuita fino alla metà per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che le condotte siano portate a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove del reato e l'individuazione dei beni, del denaro e delle altre utilità provenienti dal delitto.

Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648

Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (Decreto Legislativo 231/2001)

Capo I Responsabilità amministrativa dell'ente

Sezione I Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità amministrativa

[...]

Articolo 5 – Responsabilità dell'ente

1. L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio:

- a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;
- b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a).

2. L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi.

Articolo 6 - Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente

1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:

- a) 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;
- b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
- d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

2. In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:

- a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;
- b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;

- c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

2-bis. I modelli di cui alla lettera a) del comma 1 prevedono:

- a) uno o più canali che consentano ai soggetti indicati nell'articolo 5, comma 1, lettere a) e b), di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; tali canali garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione;
- b) almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;
- c) il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione;
- d) nel sistema disciplinare adottato ai sensi del comma 2, lettera e), sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.

2-ter. L'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni di cui al comma 2-bis può essere denunciata all'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, oltre che dal segnalante, anche dall'organizzazione sindacale indicata dal medesimo.

2-quater. Il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante. È onere del datore di lavoro, in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successivi alla presentazione della segnalazione, dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa.

3. I modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della Giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati.

4. Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b), del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente.

4-bis. Nelle società di capitali il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza e il comitato per il controllo della gestione possono svolgere le funzioni dell'organismo di vigilanza di cui al comma 1, lettera b).

5. È comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente.

Articolo 7 - Soggetti sottoposti all'altrui direzione e modelli di organizzazione dell'ente

1. Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza.

2. In ogni caso, è esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

3. Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.

4. L'efficace attuazione del modello richiede:

a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività;

b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Articolo 8 – Autonomia delle responsabilità dell'ente

1. La responsabilità dell'ente sussiste anche quando:

a) l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile;

b) il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia.

2. Salvo che la legge disponga diversamente, non si procede nei confronti dell'ente quando è concessa amnistia per un reato in relazione al quale è prevista la sua responsabilità e l'imputato ha rinunciato alla sua applicazione.

3. L'ente può rinunciare all'amnistia.

SEZIONE II Sanzioni in generale

Articolo 9 - Sanzioni amministrative

1. Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono:

a) la sanzione pecuniaria;

b) le sanzioni interdittive;

c) la confisca;

d) la pubblicazione della sentenza.

2. Le sanzioni interdittive sono:

a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività;

b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;

c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;

d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;

e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Articolo 10 - Sanzione amministrativa pecuniaria

1. Per l'illecito amministrativo dipendente da reato si applica sempre la sanzione pecuniaria.

2. La sanzione pecuniaria viene applicata per quote in un numero non inferiore a cento né superiore a mille.
3. L'importo di una quota va da un minimo di euro 258,63 (lire cinquecentomila) ad un massimo di euro 1 549,37 (lire tre milioni).
4. Non è ammesso il pagamento in misura ridotta.

Articolo 11 – Criteri di commisurazione della sanzione pecuniaria

1. Nella commisurazione della sanzione pecuniaria il giudice determina il numero delle quote tenendo conto della gravità del fatto, del grado della responsabilità dell'ente nonché dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti.
2. L'importo della quota è fissato sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione.
3. Nei casi previsti dall'articolo 12, comma 1, l'importo della quota è sempre di euro 103,29 (lire duecentomila).

Articolo 12 - Casi di riduzione della sanzione pecuniaria

1. La sanzione pecuniaria è ridotta della metà e non può comunque essere superiore a euro 103 291,38 (lire duecento milioni) se:
 - a) l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo;
 - b) il danno patrimoniale cagionato è di particolare tenuità;
2. La sanzione è ridotta da un terzo alla metà se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado:
 - a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;
 - b) è stato adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.
3. Nel caso in cui concorrono entrambe le condizioni previste dalle lettere del precedente comma, la sanzione è ridotta dalla metà ai due terzi.
4. In ogni caso, la sanzione pecuniaria non può essere inferiore a euro 10 329,14 (lire venti milioni).

Articolo 13 - Sanzioni interdittive

1. Le sanzioni interdittive si applicano in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste, quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni:
 - a) l'ente ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato è stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in questo caso, la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative;
 - b) in caso di reiterazione degli illeciti.
2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 25, comma 5, le sanzioni interdittive hanno una durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni.
3. Le sanzioni interdittive non si applicano nei casi previsti dall'articolo 12, comma 1.

Articolo 14 - Criteri di scelta delle sanzioni interdittive

1. Le sanzioni interdittive hanno ad oggetto la specifica attività alla quale si riferisce l'illecito dell'ente. Il giudice ne determina il tipo e la durata sulla base dei criteri indicati nell'articolo 11, tenendo conto dell'idoneità delle singole sanzioni a prevenire illeciti del tipo di quello commesso.
2. Il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione può anche essere limitato a determinati tipi di contratto o a determinate amministrazioni. L'interdizione dall'esercizio di un'attività comporta la sospensione ovvero la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali allo svolgimento dell'attività.
3. Se necessario, le sanzioni interdittive possono essere applicate congiuntamente.
4. L'interdizione dall'esercizio dell'attività si applica soltanto quando l'irrogazione di altre sanzioni interdittive risulta inadeguata.

Articolo 15 - Commissario giudiziale

1. Se sussistono i presupposti per l'applicazione di una sanzione interdittiva che determina l'interruzione dell'attività dell'ente, il giudice, in luogo dell'applicazione della sanzione, dispone la prosecuzione dell'attività dell'ente da parte di un commissario per un periodo pari alla durata della pena interdittiva che sarebbe stata applicata, quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni:
 - a) l'ente svolge un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità la cui interruzione può provocare un grave pregiudizio alla collettività;
 - b) l'interruzione dell'attività dell'ente può provocare, tenuto conto delle sue dimensioni e delle condizioni economiche del territorio in cui è situato, rilevanti ripercussioni sull'occupazione.
2. Con la sentenza che dispone la prosecuzione dell'attività, il giudice indica i compiti ed i poteri del commissario, tenendo conto della specifica attività in cui è stato posto in essere l'illecito da parte dell'ente.
3. Nell'ambito dei compiti e dei poteri indicati dal giudice, il commissario cura l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di controllo idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Non può compiere atti di straordinaria amministrazione senza autorizzazione del giudice.
4. Il profitto derivante dalla prosecuzione dell'attività viene confiscato.
5. La prosecuzione dell'attività da parte del commissario non può essere disposta quando l'interruzione dell'attività consegue all'applicazione in via definitiva di una sanzione interdittiva.

Articolo 16 - Sanzioni interdittive applicate in via definitiva

1. Può essere disposta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività se l'ente ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità ed è già stato condannato, almeno tre volte negli ultimi sette anni, alla interdizione temporanea dall'esercizio dell'attività.
2. Il giudice può applicare all'ente, in via definitiva, la sanzione del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione ovvero del divieto di pubblicizzare beni o servizi quando è già stato condannato alla stessa sanzione almeno tre volte negli ultimi sette anni.
3. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione di reati in relazione ai quali è prevista la sua responsabilità è sempre disposta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività e non si applicano le disposizioni previste dall'articolo 17.

Articolo 17 - Riparazione delle conseguenze del reato

1. Ferma l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, le sanzioni interdittive non si applicano quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, concorrono le seguenti condizioni:

- a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;
- b) l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- c) l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca.

Articolo 18 - Pubblicazione della sentenza di condanna

1. La pubblicazione della sentenza di condanna può essere disposta quando nei confronti dell'ente viene applicata una sanzione interdittiva.

2. La pubblicazione della sentenza avviene ai sensi dell'articolo 36 del codice penale nonché mediante affissione nel comune ove l'ente ha la sede principale.

3. La pubblicazione della sentenza è eseguita, a cura della cancelleria del giudice, a spese dell'ente.

Articolo 19 - Confisca

1. Nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato. Sono fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede.

2. Quando non è possibile eseguire la confisca a norma del comma 1, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato.

Articolo 20 - Reiterazione

1. Si ha reiterazione quando l'ente, già condannato in via definitiva almeno una volta per un illecito dipendente da reato, ne commette un altro nei cinque anni successivi alla condanna definitiva.

Articolo 21 - Pluralità di illeciti

1. Quando l'ente è responsabile in relazione ad una pluralità di reati commessi con una unica azione od omissione ovvero commessi nello svolgimento di una medesima attività e prima che per uno di essi sia stata pronunciata sentenza anche non definitiva, si applica la sanzione pecuniaria prevista per l'illecito più grave aumentata fino al triplo. Per effetto di detto aumento, l'ammontare della sanzione pecuniaria non può comunque essere superiore alla somma delle sanzioni applicabili per ciascun illecito.

2. Nei casi previsti dal comma 1, quando in relazione a uno o più degli illeciti ricorrono le condizioni per l'applicazione delle sanzioni interdittive, si applica quella prevista per l'illecito più grave.

Articolo 22 - Prescrizione

1. Le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione del reato.

2. Interrompono la prescrizione la richiesta di applicazione di misure cautelari interdittive e la contestazione dell'illecito amministrativo a norma dell'articolo 59.

3. Per effetto della interruzione inizia un nuovo periodo di prescrizione.

4. Se l'interruzione è avvenuta mediante la contestazione dell'illecito amministrativo dipendente da reato, la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio.

Articolo 23 - Inosservanza delle sanzioni interdittive

1. Chiunque, nello svolgimento dell'attività dell'ente a cui è stata applicata una sanzione o una misura cautelare interdittiva trasgredisce agli obblighi o ai divieti inerenti a tali sanzioni o misure, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

2. Nel caso di cui al comma 1, nei confronti dell'ente nell'interesse o a vantaggio del quale il reato è stato commesso, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duecento e seicento quote e la confisca del profitto, a norma dell'articolo 19.

3. Se dal reato di cui al comma 1, l'ente ha tratto un profitto rilevante, si applicano le sanzioni interdittive, anche diverse da quelle in precedenza irrogate.

[...]

Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio

1. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 318, 321, 322, commi primo e terzo, e 346-bis del codice penale, si applica la sanzione pecuniaria fino a duecento quote. La medesima sanzione si applica, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea, in relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316 e 323 del codice penale.

2. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 319, 319-ter, comma 1, 321, 322, commi 2 e 4, del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da duecento a seicento quote.

3. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 317, 319, aggravato ai sensi dell'articolo 319-bis quando dal fatto l'ente ha conseguito un profitto di rilevante entità, 319-ter, comma 2, 319-quater e 321 del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote.

4. Le sanzioni pecuniarie previste per i delitti di cui ai commi da 1 a 3, si applicano all'ente anche quando tali delitti sono stati commessi dalle persone indicate negli articoli 320 e 322-bis.

5. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 2 e 3, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a quattro anni e non superiore a sette anni, se il reato è stato commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), e per una durata non inferiore a due anni e non superiore a quattro, se il reato è stato commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b).

5-bis. Se prima della sentenza di primo grado l'ente si è efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione dei responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite e ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi, le sanzioni interdittive hanno la durata stabilita dall'articolo 13, comma 2.

[...]

Articolo 25-ter - Reati societari

1. In relazione ai reati in materia societaria previsti dal codice civile, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per il delitto di false comunicazioni sociali previsto dall'articolo 2621 del codice civile, la sanzione pecuniaria da duecento a quattrocento quote;

a-bis) per il delitto di false comunicazioni sociali previsto dall'articolo 2621-bis del codice civile, la sanzione pecuniaria da cento a duecento quote;

b) per il delitto di false comunicazioni sociali previsto dall'articolo 2622 del codice civile, la sanzione pecuniaria da quattrocento a seicento quote; [...]

[...]

Articolo 25-octies - Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio

1. In relazione ai reati di cui agli articoli 648, 648-bis, 648-ter e 648-ter.1 del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da 200 a 800 quote. Nel caso in cui il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione superiore nel massimo a cinque anni si applica la sanzione pecuniaria da 400 a 1 000 quote.

2. Nei casi di condanna per uno dei delitti di cui al comma 1 si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non superiore a due anni.

3. In relazione agli illeciti di cui ai commi 1 e 2, il Ministero della Giustizia, sentito il parere dell'UIF, formula le osservazioni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Falso in bilancio (codice civile)**Articolo 2621 (False comunicazioni sociali)**

Salvo quanto previsto dall'articolo 2622, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, i quali, con l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico e al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali previste dalla legge, dirette ai soci o al pubblico, espongono fatti materiali non rispondenti al vero ancorché oggetto di valutazioni ovvero omettono informazioni la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, in modo idoneo ad indurre in errore i destinatari sulla predetta situazione, sono puniti con l'arresto da uno a cinque anni.

La punibilità è estesa anche al caso in cui le informazioni riguardino beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi.

Articolo 2622 (False comunicazioni sociali delle società quotate)

Gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori di società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea, i quali, al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali dirette ai soci o al pubblico consapevolmente espongono fatti materiali non rispondenti al vero ovvero omettono fatti materiali rilevanti la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale la stessa appartiene, in modo concretamente idoneo ad indurre altri in errore, sono puniti con la pena della reclusione da tre a otto anni.

Alle società indicate nel comma precedente sono equiparate:

- 1) le società emittenti strumenti finanziari per i quali è stata presentata una richiesta di ammissione alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea;
- 2) le società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un sistema multilaterale di negoziazione italiano;
- 3) le società che controllano società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea;
- 4) le società che fanno appello al pubblico risparmio o che comunque lo gestiscono.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche se le falsità o le omissioni riguardano beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi.

www.oecd.org/corruption/anti-bribery

