

# **DISEGNO DI LEGGE: Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999**

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'Italia, quale Stato membro del Consiglio d'Europa firmatario (Strasburgo, 4 novembre 1999) della "Convenzione civile sulla Corruzione", è chiamata a ratificare l'Atto internazionale in oggetto.

La Convenzione in argomento costituisce l'esito di una delle molteplici iniziative assunte dal Consiglio d'Europa per fronteggiare il fenomeno della Corruzione.

Iniziative che muovono dalla Conferenza di Malta dei Ministri europei della Giustizia svoltasi nel 1994, allorché fu adottata la Risoluzione avente ad oggetto un approccio multidisciplinare al fenomeno a livello internazionale, cui fece seguito l'istituzione da parte del Consiglio d'Europa del Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione (GMC), sotto la comune responsabilità *dell'European Committee on Crime Problems (CDPC) e dell'European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)*.

Il GMC ha iniziato ad operare nel 1995, predisponendo "The Programme of Action against Corruption (PAC)" adottato dal Comitato dei Ministri alla fine del 1996.

Nel corso della (21<sup>a</sup>) Conferenza di Praga del 1997, i Ministri europei della Giustizia adottarono la Risoluzione n. 1 sul collegamento tra corruzione e crimine organizzato. I ministri evidenziarono come la corruzione rappresenti una delle maggiori minacce avverso l'affermazione della preminenza del diritto, della democrazia e dei diritti dell'uomo, dell'equità e della giustizia sociale, che ostacola lo sviluppo economico e mette a repentaglio la stabilità delle istituzioni democratiche e il fondamento morale della società.

I Ministri europei della Giustizia raccomandarono specificamente, nell'occasione, di dare pronta e rapida attuazione al PAC, (anche) predisponendo uno strumento internazionale volto in particolare a disciplinare il risarcimento dei danni sofferti in conseguenza di fatti di corruzione.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in occasione della 101<sup>a</sup> Sessione del 6 Novembre 1997, adottò quindi la Risoluzione (97) 24 sui "20 Principi Guida nella lotta contro la corruzione", indicando espressamente (Principio 17) quale necessità prioritaria la previsione di una disciplina civilistica regolante, in particolare, l'aspetto dei rimedi giudiziari per la tutela di diritti ed interessi pregiudicati da atti di corruzione.

Alla (22<sup>a</sup>) Conferenza di Chisinau del Giugno 1999, i Ministri europei della Giustizia hanno adottato la Risoluzione n. 3 sulla lotta contro la corruzione, sollecitando il Comitato dei

Ministri ad adottare la Convenzione civile sulla corruzione da aprirsi alla firma prima della fine del 1999.

A tale stregua, dopo l'adozione della "*Criminal Law Convention on Corruption*" (European Treaty Series n. 173) aperta alla firma e firmata (anche) dall'Italia il 27 gennaio 1999 (il cui d.d.l. di ratifica è in avanzata fase di elaborazione) e della Risoluzione (98)7 e (99)5, concernente l'istituzione del "*Group of States against Corruption (GRECO)*", aperta alla firma e firmata (anche) dall'Italia il 27 gennaio 1999, entrambi predisposti dal GMC, il Consiglio d'Europa ha finalizzato un ulteriore strumento internazionale di lotta alla corruzione concernente in particolare la tutela civilistica delle conseguenze scaturenti da fatti di corruzione sul piano dei rapporti della vita comune di relazione. Il testo è stato elaborato sempre dal GMC, che ha all'uopo consultato l'Assemblea Parlamentare nonché Organizzazioni non governative come *Transparency International (TI)*, *The International Bar Association (IBA)*, *The International Chamber of Commerce (ICC)*, *The International Commission of Jurists (ICJ)* e ascoltato l'opinione dell'*European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)*, prima di trasmetterlo al Comitato dei Ministri per la formale adozione.

\*\*\*\*\*

La Convenzione si compone di 23 articoli ed un Preambolo.

**L'articolo 1** indica gli scopi della Convenzione, imponendo a ciascuno Stato contraente di prevedere, ove necessario, nel proprio ordinamento giuridico efficaci rimedi in favore dei soggetti che hanno sofferto danni in conseguenza di atti di corruzione, sia sotto il profilo della tutela giudiziale dei loro diritti ed interessi, sia sotto quello sostanziale del risarcimento del danno sotto il profilo del ristoro economico.

**L'articolo 2** reca la definizione del concetto di "corruzione" rilevante per lo strumento convenzionale da ratificare, sancendo che la relativa nozione resta integrata dalla richiesta, offerta, dazione, accettazione, diretta o indiretta, di una "provvigione illecita o altro indebito vantaggio", con distorsione della condotta e rispetto dei doveri propri della funzione esercitata da parte del beneficiario.

**L'articolo 3** ha riguardo al ristoro del pregiudizio sofferto, stabilendo che ogni Stato deve garantire, all'interno del proprio ordinamento giuridico, la possibilità per il danneggiato di vedere giudizialmente tutelato il proprio diritto all'integrale ristoro del pregiudizio sofferto mediante risarcimento dei danni patrimoniali, compreso il mancato guadagno (lucro cessante), e di quelli non patrimoniali.

**L'articolo 4** regola il regime della responsabilità. Perché possa aversi danno risarcibile si richiede la ricorrenza dei seguenti presupposti attinenti, rispettivamente, alla condotta, all'evento ed al nesso di causalità: a) che il convenuto abbia commesso o autorizzato un atto di corruzione ovvero abbia omesso di adottare misure atte a prevenirne l'atto di corruzione; b) che l'istante abbia patito un danno; c) che sussista un nesso di causalità tra l'atto di corruzione ed il danno. E' altresì richiesta la previsione che, in caso di pluralità di danneggiati, questi siano chiamati a rispondere dei danni, in via solidale.

**L'articolo 5** contempla l'introduzione della responsabilità dello Stato (ovvero dalle autorità competenti del soggetto diverso dallo Stato) per il danno cagionato dal pubblico ufficiale che abbia commesso il reato di corruzione.

**L'articolo 6** prevede la diminuzione del risarcimento del danno dovuto dal danneggiante nella misura corrispondente al concorso causale del danneggiato nella verifica o aggravamento.

**L'articolo 7** prevede che il diritto al risarcimento del danno subito in conseguenza dell'atto di corruzione sia soggetto ad un termine non inferiore a tre anni dal momento in cui il danneggiato ha avuto o avrebbe dovuto avere conoscenza dell'atto di corruzione o del danno sofferto e dell'identità del responsabile. Si prevede, inoltre, che la preclusione all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno non intervenga comunque prima dello spirare di un termine di dieci anni dal compimento dell'atto di corruzione.

Il termine di prescrizione è assoggettabile a sospensione o interruzione.

**L'articolo 8** stabilisce che, all'interno di ciascun ordinamento giuridico, qualsiasi contratto o clausola contrattuale avente ad oggetto un contratto di corruzione sia considerato nullo, e che ciascuna parte contrattuale il cui consenso sia rimasto viziato dall'atto di corruzione possa chiedere l'annullamento del contratto stipulato quale oggetto della corruzione, salvo il diritto al risarcimento del danno.

**L'articolo 9** impone la introduzione da parte di ciascuno Stato nel proprio diritto interno di un'adeguata tutela in favore dei dipendenti che denunciino in buona fede alle autorità competenti fatti di corruzione di cui abbiano giusti motivi di sospetto.

**L'articolo 10** richiede che i bilanci delle società siano redatti nel rispetto dei principi di trasparenza e veridicità, in modo da fornire una fedele rappresentazione della situazione finanziaria.

**L'articolo 11** richiede la previsione di efficaci modi di acquisizione della prova nell'ambito dei processi concernenti un atto di corruzione.

**L'articolo 12** richiede la previsione di adeguati misure di tutela cautelare da adottarsi nell'ambito dei procedimenti civili concernenti un atto di corruzione.

**L'articolo 13** impone agli Stati di cooperare efficacemente in relazione ai procedimenti civili concernenti fatti di corruzione, in particolare per quanto concerne la notifica di atti, l'acquisizione di prove all'estero, la giurisdizione, il riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari, in conformità con le disposizioni degli strumenti internazionali pertinenti relativi alla cooperazione internazionale in materia civile e commerciale di cui essi sono Parte e alle disposizioni del rispettivo diritto interno.

**L'articolo 14** attribuisce al "Gruppo di Stati contro la corruzione - "GRECO" - i poteri di vigilanza in ordine all'attuazione della Convenzione da parte degli Stati.

**Gli articoli da 15 a 23** concernono le clausole di rito di applicazione della Convenzione. In particolare, l'articolo 15 individua nel Segretario Generale del Consiglio d'Europa il depositario della Convenzione; lo stesso articolo prevede che il firmatario che non è membro del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) al momento della ratifica, accettazione o approvazione, lo diverrà automaticamente alla data di entrata in vigore della Convenzione; l'articolo 17 stabilisce che non sono ammesse riserve alle disposizioni della Convenzione; l'articolo 19 statuisce che la presente Convenzione non pregiudica i diritti e gli obblighi derivanti da Convenzioni internazionali multilaterali concernenti particolari questioni e che le Parti della Convenzione potranno concludere fra di loro accordi bilaterali o multilaterali relativi alle questioni regolamentate dalla presente Convenzione, al fine di completare o rafforzare le disposizioni di quest'ultima o facilitare l'applicazione dei principi da essa sanciti; l'art. 21 dispone che il Comitato europeo di cooperazione giuridica (CD-CJ) del Consiglio d'Europa sia tenuto al corrente dell'interpretazione e dell'applicazione della Convenzione.

\*\*\*\*\*

In linea generale, si ritiene che la legislazione italiana sia già conforme al contenuto della Convenzione, e che non siano pertanto necessarie modifiche della normativa ai fini della sua attuazione.

La nozione di "corruzione" di cui all'articolo 2 della Convenzione ha riguardo ad un concetto lato corrispondente non solo alla nozione penalistica recepita negli articoli 318, 319 e 322 c.p., ma anche a quella di concussione di cui all'articolo 317 c.p., quantomeno sotto il profilo della *richiesta (requesting)*, là dove la stessa si traduca nel costringere o indurre taluno, con abuso della qualità o dei poteri di pubblico ufficiale, a dare o promettere indebitamente, a sé o ad un terzo, denaro o altra utilità.

In proposito occorre tener conto che è in corso la procedura di ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione fatta a Strasburgo il 27.1.1999, la quale contiene analoga

definizione della nozione di corruzione. E', dunque, in fieri un processo di adeguamento e coordinamento della nozione di corruzione rinvenibile attualmente nel nostro ordinamento con quella tratteggiata in sede internazionale.

La possibilità di azionare giudizialmente la pretesa al risarcimento dei danni (art. 3 Conv.) è costituzionalmente garantita dall'art. 24 Cost. e adeguatamente disciplinata anche sotto il profilo della tutela cautelare (art. 12 Conv.) dalla disciplina sostanziale della responsabilità civile contrattuale ed extracontrattuale (art. 1218 ss. c.c.; artt. 2043 ss. c.c.) e da quella processuale propria del processo di cognizione (artt. 163 ss. c.p.c.), del processo di esecuzione (artt. 474 ss. c.p.c.) e dei procedimenti cautelari (art. 669 *bis* ss. c.p.c.) ed urgenti (art. 700 ss. c.p.c.).

Costituisce principio recepito nel nostro ordinamento quello dell'integrale risarcimento del danno subito, sotto il profilo del danno emergente e del lucro cessante (artt. 1223, 2056 c.c.), di cui costituisce espressione anche la norma sul concorso del fatto colposo del creditore (artt. 1227, 2056 c.c.) che (già) esprime il principio posto dall'articolo 6 della Convenzione (*Contributory negligence*).

Sotto il profilo risarcitorio, va aggiunto che il nostro ordinamento già prevede il ristoro non solo dei danni patrimoniali (artt. 1223, 2056 c.c.) ma anche di quelli non patrimoniali (art. 2059 c.c.), tra i quali, alla luce delle più recenti elaborazioni giurisprudenziali, vengono ricomprese anche le figure del *danno biologico* e del *danno esistenziale*.

Può dirsi, dunque, che l'ordinamento italiano contempla un sistema di tutela perfino esuberante rispetto al contenuto (minimo) richiesto dalla Convenzione, là dove si evoca il concetto di «*non pecuniary loss*» (art. 3, co. 2, Conv.).

Quanto alla responsabilità, la condotta (azione od omissione), il danno ed il nesso di causalità tra condotta e danno di cui all'art. 4 della Convenzione costituiscono invero elementi costitutivi già noti al nostro ordinamento che, peraltro, conosce, quale principio generale, quello della solidarietà tra condebitori (art. 1294 c.c.).

Relativamente alla responsabilità dello Stato o di un "non-state Party" (art. 5 Conv.), non appare necessaria una norma di adeguamento. Trova, infatti, piena applicazione la disciplina positiva della responsabilità civile e della tutela del terzo danneggiato, la quale costituisce attuazione del principio di rango costituzionale in base al quale, in caso di responsabilità del funzionario o dipendente pubblico secondo le leggi penali, civili ed amministrative, la responsabilità civile si *estende* allo Stato e agli enti pubblici ( art. 28 Cost ). Quanto, poi, all'ipotesi relativa alla condotta tenuta da una persona fisica funzionario o dipendente di soggetto diverso dallo Stato, occorre tenere conto che la qualifica non discende dalla mera sussistenza di un valido rapporto organico o di preposizione, ma si fonda sui connotati oggettivi della funzione esercitata (v. artt. 257 ss. c.p., *a fortiori* dopo la modifica ex artt. 17 e 18 l. 26 aprile 1990, n. 86).

Circa il termine di prescrizione di cui all'art. 7 Conv., va sottolineato che i tre anni ivi previsti costituiscono un limite *minimo*, sicchè quello quinquennale (così come quello più lungo previsto per l'ipotesi che il fatto sia considerato dalla legge come reato, allorquando la prescrizione più lunga per questo prevista si applica anche all'azione civile ex art. 2947, comma 3, c.c.) relativo alla responsabilità extracontrattuale (art. 2947 c.c.) e quello decennale per la responsabilità contrattuale (art. 2946 c.c.) vanno ben al di là di quanto richiesto dalla Convenzione internazionale. L'art. 7 Conv. fa espresso riferimento alla azione di risarcimento del danno (*recovery of damages*).

La previsione del termine minimo di dieci anni per l'inizio del giudizio non può che essere intesa come una ipotesi di decadenza, riferibile, dunque, agli ordinamenti, diversi da quello nazionale, che prevedono tale ulteriore limite all'accesso alla tutela risarcitoria.

Con particolare riferimento ai rimedi approntati a fronte della patologia dell'atto, poi, può aggiungersi il rilievo che l'azione di annullamento del contratto per vizio del consenso si prescrive in cinque anni (art. 1442 c.c.), mentre quella di nullità è imprescrittibile (art. 1422 c.c.).

Si è già detto sopra circa la disciplina del codice civile in tema di decorrenza della prescrizione (art. 2935 c.c.) e di sospensione ed interruzione della medesima (artt. 2941 ss., 2943 ss. c.c.) e la previsione di cui alla Convenzione (art. 7 Conv.).

La regola prevista dall'art. 8 Conv. non costituisce, invero, una novità nell'ordinamento italiano.

Nella specie, la nullità ("*null and void*") viene comminata quando l'intero contratto o anche una sola clausola del regolamento negoziale abbia ad oggetto un atto di corruzione.

Ai sensi del secondo comma dell'articolo in esame, poi, quando l'effetto dell'atto di corruzione è un vizio nella determinazione del consenso, il contraente può agire per ottenere l'annullamento ("*void*") del contratto, restando in ogni caso impregiudicata l'azione risarcitoria.

La previsione è tutto sommato coerente con la distinzione tradizionale tra le ipotesi di violazione di regole di condotta, a cui segue ordinariamente il rimedio dell'annullabilità, e le ipotesi di violazione di regole di validità, a cui segue la nullità.

Viene cioè in evidenza la distinzione tra c.d. *reati contratto* e c.d. *reati in contratto*, in base alla quale, per esempio, è stato ritenuto annullabile e non nullo il contratto concluso con il truffatore.

In altri termini, la nullità del patto avente ad oggetto la corruzione discende già dall'applicazione degli artt. 1418 e 1419 c.c., mentre la disciplina dei vizi del consenso è sostanzialmente regolata dagli artt. 1427 ss. c.c.

La previsione di cui all'art. 9 Conv. non pone particolari problemi di attuazione, data la genericità del richiamo alla tutela contro eventuali sanzioni ingiustificate, assicurata nell'ordinamento interno dal principio della tipicità oltre che, in generale, da quello della ragionevolezza.

Con riferimento alla contabilità, i principi informatori di redazione dei libri contabili e del bilancio (artt. 2214 ss, 2423 ss. c.c.) sono pienamente conformi ai dettami dell'art. 10 Conv. Per quanto riguarda i controlli interni, per le società di capitali viene in rilievo il nuovo assetto introdotto dalla recente novella del diritto societario (D. Lgs. 17 gennaio 2003 nn. 5 e 6, entrati in vigore il 1° gennaio 2004) che ha attribuito ai revisori, in qualità di professionisti esterni alla compagine societaria, l'attività di accertamento della regolare tenuta della contabilità e quello relativo alla corrispondenza del bilancio con le risultanze dei libri e delle scritture contabili. Vi è poi l'azione di vigilanza propria del collegio sindacale (per le s.p.a. v. artt. 2397 ss. e per le s.a.p.a. v.art. 2454 c.c.). Tra le misure idonee a garantire la trasparenza può ricordarsi la prescrizione di cui all'art. 2463 c.c. relativa alle indicazioni che l'atto costitutivo delle s.r.l. deve contenere in ordine al funzionamento della società, quali, in particolare, quelle concernenti l'amministrazione e la rappresentanza, nonché le persone cui è affidata l'amministrazione e gli eventuali soggetti incaricati del controllo contabile.

Per quanto riguarda il particolare profilo inerente al controllo della stabilità dei mercati finanziari, poi, possono essere ricordati i controlli effettuati dalla Consob sulle società di capitali quotate in borsa.

La specificità della materia oggetto della Convenzione non comporta, ulteriormente, la necessità di adeguamenti normativi in relazione agli artt. 11 e 13 Conv., in tema di acquisizione delle prove nei procedimenti civili conseguenti al compimento di atti di corruzione -pienamente soccorrendo al riguardo la disciplina generale di cui agli artt. 2697 ss. c.c., 115 ss. c.p.c.-, né in tema di cooperazione giudiziale (art. 204 c.p.c.) e di comunicazione e notificazione di atti (artt. 136, 137 ss. c.p.c.).

Dal presente provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e pertanto non si rende necessaria la prescritta relazione tecnica ai sensi del comma 2 dell'art. 11-ter della legge 468/78 e successive modificazioni.