

DDL 1189/C

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici

Audizione dell'Ance

Presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia della Camera.

Roma, 15 ottobre 2018

Sommario

Premessa	3
“Daspo” a vita per i corrotti	4
La “confisca senza condanna”	5
Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche	6
Eliminazione benefici in caso di patteggiamento	7

DDL 1189/C

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici

Premessa

Il disegno di Legge 1189/C, recante *“Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”*, contiene importanti disposizioni finalizzate a rafforzare la lotta alla corruzione e si inserisce nel solco di ulteriori provvedimenti, adottati negli ultimi anni dal Governo, che testimoniano la crescente attenzione per i fenomeni corruttivi e la volontà di trovare soluzioni più efficaci, per la prevenzione e la repressione degli stessi.

L'ANCE condivide pienamente la finalità della lotta alla corruzione. Infatti, la tutela della legalità è da sempre una delle priorità della politica associativa, nella consapevolezza che la lotta ai fenomeni corruttivi rappresenti una condizione imprescindibile per la crescita e lo sviluppo del Paese.

L'illegalità falsa la concorrenza, inquina il corretto funzionamento del mercato e penalizza le imprese serie che vogliono operare onestamente con la Pubblica Amministrazione.

Al tempo stesso, le modalità attraverso le quali raggiungere tale obiettivo non possono, ad avviso dell'Associazione, compromettere la tutela di altri diritti e garanzie fondamentali previsti dall'ordinamento.

Né si dovrebbero porre le basi per far considerare gli operatori economici come soggetti giuridici “di serie B”, sulla base di mere presunzioni di colpevolezza, in un clima di generale sfiducia verso il settore.

Il provvedimento in oggetto conferma una strategia di forte inasprimento della repressione penale dei fenomeni di malaffare, con aumento delle pene principali ed accessorie, al fine di ottenere il massimo effetto deterrente.

In proposito va evidenziato come una strategia realmente efficace dovrebbe agire anzitutto sulle cause “a monte” degli illeciti, al fine di impedirne il compimento.

Infatti, è principalmente **l'eccesso di burocrazia e la stratificazione di norme poco chiare** a favorire il proliferare della corruzione.

Sarebbe quindi necessario intervenire, anzitutto, **sul piano della trasparenza e della semplificazione normativa e procedurale**; ciò, soprattutto, in materia di appalti pubblici, in cui tale traguardo non appare ancora raggiunto.

Si coglie quindi l'occasione per sollecitare un intervento urgente da parte del legislatore, sul Codice dei Contratti, a partire da alcune modifiche mirate, in chiave di trasparenza.

Infine, l'opacità normativa fa sì che, nello svolgimento della propria attività, l'imprenditore si trovi costantemente nella condizione di dover gestire il "rischio penale", oltre il normale rischio economico d'impresa, con il rischio reale di renderle insostenibile la stessa attività.

Ciò premesso, e quanto agli specifici contenuti del DDL in esame, si osserva quanto segue.

"Daspo" a vita per i corrotti

Tra le principali novità del provvedimento, vi sono quelle riguardanti **la pena accessoria dell'incapacità a contrattare con la Pubblica Amministrazione.**

Infatti, per alcuni specifici reati - ossia peculato, concussione, corruzione e traffico di influenze illecite - si prevede che, in caso di condanna fino a 2 anni di reclusione, **la durata dell'incapacità sia elevata, portandola da un minimo di 5 fino ad un massimo di 7 anni** (in precedenza da 1 a 5 anni). Inoltre, in caso di condanne superiori a 2 anni di reclusione, viene introdotto **il divieto in perpetuo a contrattare con la PA** e l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, che in precedenza scattava solo per condanne superiori a 3 anni.

Inoltre, **per i reati di stampo corruttivo, viene previsto che scatti sempre, in automatico, l'incapacità a contrattare con la PA.** In precedenza tale automatismo era limitato ai casi in cui i reati venissero commessi a vantaggio e/o danno di un'attività imprenditoriale. L'incapacità a contrattare con la PA, inoltre, viene estesa *ex novo* anche alle condanne per peculato e traffico di influenze illecite.

Sono inoltre previste misure di **stabilizzazione delle pene**

accessorie. Infatti, la sospensione condizionale della pena principale può non estendersi, per decisione del giudice, alle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la PA. Allo stesso modo, la riabilitazione dalla pena principale, non produce effetti sulle due pene accessorie perpetue. Infatti, soltanto decorso un termine non inferiore a 12 anni dalla riabilitazione per la pena principale ed in caso di accertata buona condotta del reo, si può presentare domanda al tribunale di Sorveglianza per ottenere la riabilitazione dalla pena accessoria.

Valutazione associativa

La previsione di una incapacità perpetua a contrattare con la P.A. - cd. "Daspo a vita per i corrotti" - suscita notevoli perplessità, sul piano della ragionevolezza e proporzionalità della misura. Infatti, la situazione che si determina è quella in cui un soggetto, già riabilitato rispetto alla pena principale, possa ottenere la riabilitazione dalla pena accessoria soltanto decorso un lungo periodo di tempo (12 anni) dalla prima riabilitazione, con conseguenti profili di dubbia costituzionalità.

E' evidente, infatti, che un periodo temporale così elevato rischia di vanificare la finalità rieducativa della pena, costituzionalmente garantita (art. 27 Cost.), oltre a compromettere definitivamente le possibilità di ripresa dell'attività imprenditoriale, anch'essa costituzionalmente tutelata (art. 41 Cost).

Tali perplessità, peraltro, sono state espresse anche dall'ANAC in alcuni articoli di stampa pubblicati nei giorni scorsi.

La "confisca senza condanna"

Qualche considerazione va espressa, poi, anche rispetto al tema della **cd. "confisca senza condanna"**.

Il provvedimento in commento, infatti, ha introdotto la possibilità di mantenere tale misura patrimoniale anche quando, dopo il giudizio di primo grado, sia intervenuto il proscioglimento per prescrizione del reato o per amnistia.

Valutazione associativa

La misura in commento non appare condivisibile.

Non può, infatti, trascurarsi il fatto che, per le aziende che operano nel campo degli appalti pubblici, ed in particolare

dell'edilizia, il mantenimento di una confisca aziendale equivalga a comprometterne definitivamente l'attività.

Pertanto, sarebbe auspicabile che, con specifico riferimento al settore dei lavori pubblici, venisse privilegiata, in luogo del sequestro e della confisca, la misura del cd. "commissariamento d'impresa", previsto all'articolo 32 del Decreto Legge 90/2014.

Tale misura, infatti, incide solo sul singolo contratto interessato dalla condotta illecita, che viene ad essere comunque ultimato, attraverso straordinarie forme di controllo o di affiancamento all'impresa.

Lo strumento del "commissariamento", quindi, assolve comunque alla finalità di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, ma consente di non paralizzare totalmente l'attività d'impresa e, soprattutto, di non compromettere l'interesse pubblico al completamento delle opere e delle commesse da realizzare.

Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche

Il Decreto in esame introduce, poi, **misure di inasprimento anche delle sanzioni interdittive, che operano nel caso di responsabilità amministrativa della persona giuridica, ai sensi del d.lgs. n., 231/2001**, per i reati di concussione, induzione indebita e corruzione.

In particolare, le sanzioni sono **portate da un minimo di 5 a un massimo di 10 anni**, in luogo della precedente formulazione che le prevedeva di durata non inferiore a 1 anno. Tra le sanzioni interdittive rientra anche l'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione.

Valutazione associativa

Anche in questo caso, l'inasprimento della durata dell'interdizione, soprattutto rispetto al suo minimo, suscita perplessità, in quanto appare sproporzionata.

Si tratta, infatti, di un **periodo di tempo eccessivamente lungo e tale, quindi, da compromettere definitivamente la ripresa dell'attività imprenditoriale.**

Inoltre, va evidenziato che la disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche costituisce un tema di estrema delicatezza e presenta profili di criticità.

Infatti, come dimostrano i frequenti casi di cronaca, sussiste talvolta una difficoltà per le imprese del settore, a

***Eliminazione benefici
in caso di
patteggiamento***

dimostrare la propria estraneità rispetto a eventuali illeciti commessi dai propri vertici aziendali, anche in presenza di modelli organizzativi adottati.

Il possibile difetto di proporzionalità delle sanzioni interdittive è stato peraltro riscontrato anche dall'ANAC negli articoli di stampa sopra citati.

Il provvedimento introduce, infine, un'importante innovazione in caso di **sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., cd. "patteggiamento"**, nei procedimenti per alcuni delitti - ossia peculato, concussione, corruzione e traffico di influenze illecite.

Viene infatti **eliminata la possibilità di beneficiare, in caso di patteggiamento con pena detentiva non superiore a 2 anni, della non applicazione di pene accessorie**. Infatti, il giudice può applicare comunque le pene accessorie dell'incapacità a contrarre con la PA e dell'interdizione dai pubblici uffici.

Tale misura è finalizzata a far venir meno gli automatismi riguardanti i benefici sulle pene accessorie connessi a tale istituto.

Valutazione associativa

Non può non evidenziarsi come, con gli interventi descritti, si metta **fortemente a rischio l'obiettivo di deflazione ed economia processuale**, che il legislatore penale riconduce al "patteggiamento", in quanto vengono meno i benefici per i quali il reo è indotto a richiederne l'applicazione.

Roma 15 ottobre 2018