



Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

Via Giulia, 52 - 00186 Roma - Tel 06.68282207 - Fax 06.68282202

OGGETTO: Disegno di legge recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione".

Con riferimento al disegno di legge in oggetto, si formulano le seguenti osservazioni limitando l'intervento ai punti di maggiore rilievo.

Il disegno di legge modifica un ampio numero di disposizioni del codice penale e di procedura penale, oltre che diverse altre norme collocate in altri ambiti dell'ordinamento e collegate ai reati contro la pubblica amministrazione.

MODIFICHE al CODICE PENALE

Si concorda sulla valutazione, espressa nella relazione che accompagna il disegno di legge, secondo cui indagini e processi, oltre che studi e pubblicazioni mostrano che la corruzione e i reati contro la pubblica amministrazione rientrano nella categoria dei delitti seriali.

La corruzione è, oggi, lo strumento utilizzato, anche dalle mafie per comprare l'imparzialità della pubblica amministrazione e distorcere i meccanismi di scelta del contraente "migliore".

Non v'è dubbio, pertanto, che le modifiche al codice penale, al codice civile, alla legge 26 luglio 1975 n. 354 e al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 correttamente siano rivolte a contrastare in modo efficace il fenomeno corruttivo, mediante:



- aggravamento ed effettività della sanzioni accessorie (art. 317 *bis*, 32-*ter* e 32-*quater del codice penale*);
- aggravamento delle sanzioni interdittive in caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, in relazione ai delitti di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione (art. 25 comma 5 decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231);
- aumento delle pene principali per il delitto di corruzione per l'esercizio delle funzioni (art. 318 c.p.);
- riformulazione della fattispecie incriminatrice del traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.), con assorbimento nelle stesse delitti condotte di millantato credito (art. 346 c.p.) e aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;
- ampliamento dell'ambito applicativo dei delitti di corruzione internazionale . *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* (art. 322- *bis*);
- ampliamento e rimodulazione dei criteri di determinazione della riparazione pecuniaria (art. 322-*quater* c.p.);
- introduzione di una causa speciale di non punibilità (art. 323 *ter* c.p.);
- introduzione della procedibilità di ufficio per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati (artt. 2635 e 2635-*bis* c.c.);
- introduzione della procedibilità di ufficio per talune ipotesi aggravate del delitto di appropriazione indebita (art. 646 c.p.);
- eliminazione della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e altri delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero.



Sul piano processuale, inoltre, è prevista *l'applicabilità delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche in caso di applicazione di pena concordata, ai sensi dell'art. 444 comma 2 c.p.p., che non superi i due anni di pena detentiva, soli o congiunti a pena pecuniaria per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione.*

Sul piano delle indagini, è esteso al contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione la disciplina delle operazioni sotto copertura previste dall'art 9 della legge 16 marzo 2006 n. 146.

In particolare, è introdotto il c.d. *“DASPO per i corrotti”* ovvero un complesso di modifiche alla disciplina delle pene accessorie dell'interdizione dei pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione.

Le modifiche (articolo 1, comma 1, lett. c-d-e-f-g-h.) riguardano:

- **art. 32 ter comma 2 c.p.:** è stabilito che le pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione siano applicate per un periodo non inferiore a cinque e non superiore a sette anni, laddove attualmente vige il limite da 1 a 5 anni, nel caso in cui la pena principale irrogata non superi i due anni di durata. In caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione ad una pena principale superiore al limite dei due anni è stabilita la sanzione accessoria dell'incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione in perpetuo.

- **art. 32 quater c.p.:** sono ampliate le ipotesi di reato in cui la legge commina la pena accessoria dell'incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione, estendendola ai reati di cui agli artt. 314 comma 1, 317, 319 ter, 319 quater, 323 comma 2, 346 bis c.p.



Le innovazioni legislative, accrescono il profilo della prevenzione sia speciale che generale

Va solo qui rilevato che la sanzione accessoria sarà esecutiva solo a seguito di sentenza irrevocabile, quindi a distanza di anni dalla consumazione del reato, laddove la misura di prevenzione introdotta per contrastare il tifo violento (DASPO) è notificata entro breve tempo dal fatto contestato.

Proposta:

Potrebbe ritenersi rilevante anticipare gli effetti di entrambi i divieti alla fase delle indagini preliminari, con una misura interdittiva di contenuto identico alle sanzioni accessorie di cui sopra, con l'inserimento di una nuova disposizione che potrebbe essere collocata all'art. **290 bis c.p.p.:**

Art. 290 bis

Incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione

Nei casi in cui si proceda per uno dei reati di cui agli artt. 318, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322, 323 e 346 bis c.p., il giudice dispone nei confronti del soggetto diverso dal pubblico ufficiale e dall'incaricato di pubblico servizio, il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione.

Ricordarsi che la durata massima delle misure interdittive - 12 mesi - è prevista dall'art. 308 comma 2 c.p.p.

Nulla esclude però che anche in tale contesto si provveda ad inserire una più rigorosa disciplina.

Il sistema di repressione e prevenzione generale e speciale costruito con le nuove disposizioni, in materia di corruzione e reati contro la pubblica amministrazione, prevede un meccanismo rigoroso anche in materia di sospensione condizionale della pena.



- **Art. 166 comma 1 c.p.:** in merito agli effetti della sospensione condizionale della pena, è attribuita al giudice la valutazione circa l'applicazione delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione, potendo quindi disporre la sospensione della sola pena principale e non anche di quella accessoria.

Tale particolarità nel meccanismo applicativo della sospensione condizionale della pena in relazione alle sanzioni accessorie trova supporto nella valutazione della gravità del fatto e nella capacità a delinquere del reo, che possono giustificare l'applicazione degli specifici divieti appositamente previsti nei casi di corruzione e altri gravi reati contro la pubblica amministrazione, anche di fronte ad una sospensione della pena principale, che, anche in un sistema di rieducazione del condannato e reinserimento nella società, può apparire meno necessitata.

Nei primi commenti al disegno di legge è stato evidenziato che il combinato disposto tra le due norme (**artt. 32 ter e quater c.p.**) potrebbe determinare il dubbio di violazione dell'art. 3 della Costituzione, perché tratterebbe allo stesso modo situazioni diverse fra loro, nonché dell'art. 27, III comma, della Costituzione in quanto incompatibile con la funzione rieducativa della pena e con il necessario trattamento individualizzante in relazione alla figura del condannato.

Bisogna però evidenziare che **il sistema già prevede, in materia di misure di prevenzione, effetti fortemente incidenti sulla capacità imprenditoriale e lavorativa, quale conseguenza perpetua dell'applicazione in via definitiva di una misura di prevenzione personale:**

Art. 67.

Effetti delle misure di prevenzione

1. Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere:



- a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio;
- b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali;
- c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici;
- d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari e fornitori presso i mercati anonimi all'ingrosso;
- e) attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici;
- f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati;
- g) contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali;
- h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplosive.

2. Il provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni di cui al comma 1, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera. Le licenze, le autorizzazioni e le concessioni sono ritirate e le iscrizioni sono cancellate ed è disposta la decadenza delle attestazioni a cura degli organi competenti.

3. Nel corso del procedimento di prevenzione, il tribunale, se sussistono motivi di particolare gravità, può disporre in via provvisoria i divieti di cui ai commi 1 e 2 e sospendere l'efficacia delle iscrizioni, delle erogazioni e degli altri provvedimenti ed atti di cui ai medesimi commi. Il provvedimento del tribunale può essere in qualunque momento revocato dal giudice procedente e perde efficacia se non è confermato con il decreto che applica la misura di prevenzione.

4. Il tribunale, salvo quanto previsto all'articolo 68, dispone che i divieti e le decadenze previsti dai commi 1 e 2 operino anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi. In tal caso i divieti sono efficaci per un periodo di cinque anni.



5. Per le licenze ed autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti di cui al comma 1 le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.

6. Salvo che si tratti di provvedimenti di rinnovo, attuativi o comunque conseguenti a provvedimenti già disposti, ovvero di contratti derivati da altri già stipulati dalla pubblica amministrazione, le licenze, le autorizzazioni, le concessioni, le erogazioni, le abilitazioni e le iscrizioni indicate nel comma 1 non possono essere rilasciate o consentite e la conclusione dei contratti o subcontratti indicati nel comma 2 non può essere consentita a favore di persone nei cui confronti è in corso il procedimento di prevenzione senza che sia data preventiva comunicazione al giudice competente, il quale può disporre, ricorrendone i presupposti, i divieti e le sospensioni previsti a norma del comma 3. A tal fine, i relativi procedimenti amministrativi restano sospesi fino a quando il giudice non provvede e, comunque, per un periodo non superiore a venti giorni dalla data in cui la pubblica amministrazione ha proceduto alla comunicazione.

7. Dal termine stabilito per la presentazione delle liste e dei candidati e fino alla chiusura delle operazioni di voto, alle persone sottoposte, in forza di provvedimenti definitivi, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza è fatto divieto di svolgere le attività di propaganda elettorale previste dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale.

8. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 4 si applicano anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale.

Pur tuttavia a mitigare e modulare la durata degli effetti dell'applicazione della misura di prevenzione può intervenire la **riabilitazione** (ex art. 70 D.Lvo 159/11)

Art. 70.

Riabilitazione

1. Dopo **tre anni** dalla cessazione della misura di prevenzione personale, l'interessato può chiedere la riabilitazione. La riabilitazione è concessa, se il soggetto ha dato prova costante ed effettiva di buona condotta, dalla corte di appello nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria che dispone l'applicazione della misura di prevenzione o dell'ultima misura di prevenzione.

2. La riabilitazione comporta la **cessazione di tutti gli effetti pregiudizievoli riconnessi allo stato di persona sottoposta a misure di prevenzione nonché la cessazione dei divieti previsti dall'articolo 67.**



3. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura penale riguardanti la riabilitazione.

4. Quando è stata applicata una misura di prevenzione personale nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) e b), la riabilitazione può essere richiesta dopo **cinque anni** dalla cessazione della misura di prevenzione personale.

La possibilità di ottenere la riabilitazione rende compatibile l'art. 67 con il principio costituzionale del trattamento sanzionatorio individualizzante in quanto il giudice è chiamato a valutare il percorso rieducativo del soggetto sottoposto a misura di prevenzione.

Anche nella nuova disciplina di maggiore contrasto alla corruzione e agli altri reati contro la pubblica amministrazione è prevista la **riabilitazione, con meccanismi di coerente severità, che, però, prevedono la valutazione della cessazione della interdizione, anche quando sia stata comminata come pena perpetua;**

- **art.179-comma 2:** in materia di disciplina della **riabilitazione** è stabilito che nel caso di condanna per gravi delitti contro la PA, la riabilitazione non produce effetti sulla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e su quella dell'incapacità di contrattare in perpetuo con la pubblica amministrazione. Decorso un termine non inferiore ai dodici anni dalla riabilitazione, la pena accessoria è dichiarata estinta quando il condannato ha dato prove effettive e costanti di buona condotta.



Qualunque critica che attenga alla proporzione e ragionevolezza della pena, così modulata, contrasterebbe con l'esigenza, da tutti sentita, di adottare la più efficace disciplina per contrastare adeguatamente la corruzione, ritenuta la più grave e diffusa patologia che inquina il nostro sistema economico, politico e amministrativo.

Va anche osservato che la nuova disciplina con l'

- **art. 317 bis c.p.:** estende le pene accessorie ai più rilevanti reati contro la pubblica amministrazione in conformità degli artt. 32 ter e quater c.p.

- **art. 318 c.p.:** prevede l'aggravamento delle pene per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione, stabilendo una pena da tre a otto anni anziché da uno a sei come attualmente previsto.

L'aumento del trattamento sanzionatorio merita una **valutazione positiva** perché avvicina tale ipotesi delittuosa a quella della corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, con la conseguenza che, dinanzi alla difficoltà di individuare il mercimonio di uno specifico atto di ufficio, potrebbe essere contestata tale fattispecie, con l'ulteriore vantaggio che risulta allungato, altresì, il termine di prescrizione.

Pur tuttavia, sembra necessario portare almeno a 4 anni la pena minima per incentivare le collaborazioni processuali ai sensi dell'art. 323 bis c.p., che portano ad una riduzione della pena da 1/3 a 2/3.

Molto favorevolmente è valutata l'introduzione della causa di non punibilità. L'esperienza giudiziaria ha insegnato che la prima difficoltà di accertamento dei reati di corruzione è rappresentata dall'assenza di un interesse a denunciare, essendo prevista la sanzione sia per il corruttore che per il corrotto:

- **Art. 323 ter c.p.:** introduce una causa speciale di non punibilità



« ART. 323-ter. – (Causa di non punibilità).

Non è punibile chi ha commesso taluno dei fatti previsti dagli articoli 318, 319, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 346-bis, 353, 353-bis e 354 se, prima dell'iscrizione a suo carico della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale e, comunque, entro sei mesi dalla commissione del fatto, lo denuncia volontariamente e fornisce indicazioni utili per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili. La non punibilità del pubblico ufficiale, dell'incaricato di pubblico servizio o del trafficante di influenze illecite è subordinata alla messa a disposizione dell'utilità percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente ovvero all'indicazione di elementi utili a individuarne il beneficiario effettivo, entro il medesimo termine di cui al primo comma. La causa di non punibilità non si applica quando vi è prova che la denuncia di cui al primo comma è premeditata rispetto alla commissione del reato denunciato »;

Tale disposizione costituisce una novità assoluta e merita **una valutazione positiva** perché stimola la collaborazione rendendo precario l'accordo corruttivo, disincentivando il comune interesse a tacere.

E' una previsione che completa il sistema, aggiungendosi alla circostanza attenuante di cui al 323 bis comma 2 c.p., che opera in caso di collaborazione processuale nei delitti con la pubblica amministrazione, garantendo una riduzione fra 1/3 e 2/3 della pena.

Particolare importanza riveste l'ultimo comma che, per evitare possibili strumentalizzazioni di tale beneficio, stabilisce che la causa di non punibilità non si applica quando vi è prova che la denuncia sia premeditata rispetto alla consumazione del reato denunciato.

Al fine di completare il sistema premiale sarebbe opportuno assicurare una maggiore efficacia alla circostanza attenuante di cui all'art. 323 bis c.p., prevedendo, in caso di condanna con riconoscimento della predetta attenuante, la possibilità per il giudice di escludere l'applicazione delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione.



Altro importante intervento riguarda la modifica dell'art. 346 bis c.p..

- art. 346 bis c.p.

Il disegno di legge, al fine di ottemperare alle indicazioni del GRECO, prevede la riformulazione della fattispecie incriminatrice del traffico di influenze illecite, con assorbimento delle condotte del reato, contestualmente abrogato, di millantato credito (art. 346 c.p.), con previsione della punibilità dell'acquirente dell'influenza anche nel caso in cui la relazione sia solo vantata e non esistente.

Proposta: Anche, qui, una modifica sarebbe opportuna: prevedere la pena della reclusione da 1 a 5 anni

Attualmente il disegno di legge prevede un pena da 1 a 4 anni e mesi 6. Trattasi di un inasprimento della pena (oggi è da uno a tre anni), che però non consente di procedere ad attività tecnica di intercettazione ai sensi dell'art. 266 c.p.p., I comma lettera b). Non si può rinunciare allo strumento investigativo oggi praticabile per le ipotesi di millantato credito.

Legge 231/01

artt. 13 comma 2 e 25 comma 5 del D.L.vo 231/01

E' stabilito l'aumento a cinque anni della durata minima e a dieci anni della durata massima della sanzione interdittiva applicabile agli Enti in caso di responsabilità amministrativa in relazione alla commissione dei delitti di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, e corruzione.



CODICE CIVILE

L'art. 3 del disegno di legge dispone significative modifiche del **quinto comma dell'art. 2635 (corruzione tra privati)** e del **terzo comma dell'art. 2635 bis c.c. (istigazione alla corruzione tra privati)**, prevedendo la **procedibilità d'ufficio** per tutte le ipotesi di corruzione tra privati e istigazione alla corruzione tra privati.

MODIFICHE al CODICE di PROCEDURA PENALE

art. 578 bis c.p.p.

testo vigente:

Art. 578-bis.

Decisione sulla confisca in casi particolari nel caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione.

Quando è stata ordinata la confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell'articolo 240-bis del codice penale e da altre disposizioni di legge, il giudice di appello o la corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione o per amnistia, decidono sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.

Il nuovo articolo 578 bis c.p. amplia la portata della norma, consentendo al giudice di mantenere **anche l'efficacia della confisca disposta ex art. 322 ter c.p.** in caso di sentenza di condanna di primo grado per reati contro la P.A., quando nei successivi gradi di giudizio interviene una sentenza dichiarativa di estinzione del reato per prescrizione o per amnistia.

Tale norma costituisce uno strumento efficace per accelerare i tempi del processo, poiché l'imputato soggetto a confisca, nelle more della definizione del giudizio, eviterà di adottare condotte dilatorie.



ORDINAMENTO PENITENZIARIO

L'art. 4 del disegno di legge modifica **l'art. 4 bis o.p.**

Si tratta di una modifica positiva in quanto estende il bacino dei reati ostativi ai benefici penitenziari, inserendo tutti i reati contro la P.A. fatta eccezione per l'art. 323 c.p. (abuso di ufficio).

Tale modifica renderà più difficile accedere alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale e quindi al verificarsi degli effettivi estintivi della pena all'esito positivo del periodo di prova.

OPERAZIONI SOTTO COPERTURA

Art. 9 Legge 146/06

L'art. 5 del disegno di legge modifica l'art. 9 della legge 146/06, estendendo alle indagini per i reati contro la P.A. la disciplina delle operazioni di polizia sotto copertura.

Si tratta di una modifica di grande importanza perché introduce la figura dell'agente infiltrato nelle indagini per reati contro la P.A. che si connotano per il legame omertoso tra i correi.

E' delineata in maniera chiara la distinzione fra agente infiltrato e agente provocatore, perché le condotte non punibili sono solo quelle **necessarie all'acquisizione di prove di attività illecite già in corso** e che non provochino la condotta delittuosa.

Va sottolineato che l'induzione non appartiene alle attività scriminate, mentre vi rientra l'istigazione alla corruzione ex art. 322 c.p..

Queste brevi osservazioni esprimono il grande apprezzamento per il testo del disegno di legge che costituisce un importante passo in avanti sul piano del contrasto alla corruzione e agli altri reati contro la pubblica amministrazione, necessario a completare l'adeguamento del diritto interno agli strumenti di lotta alla corruzione apprestati dal Consiglio d'Europa.



Roma 19 ottobre 2018

Il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo
Federico Cafiero de Raho