

DDL Anticorruzione: Nuove prospettive di contrasto

dell'Avv. Prof. Adriano Tortora

Con il Disegno di legge "Misure per il contrasto dei reati contro la Pubblica amministrazione" presentato alla Camera dei Deputati il 24 settembre 2018 dal Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, torna in auge il contrasto alla corruzione e ai delitti contro la P.A. che promette di dare ulteriore seguito alla recente stagione di riforme, cominciata nel 2012 con la c.d. legge Severino. Il c.d. 'Ddl Spazza corrotti', apporta delle modifiche alla disciplina delle **pene accessorie dell'interdizione dei pubblici uffici** e dell'**incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione**; modifiche che mirano a realizzare il c.d. **DASPO per i corrotti**.

Quanto alle **pene principali**, l'art. 1, comma 1, lett. *i* del Ddl dispone anzitutto **l'aggravamento delle pene per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione** (art. 318 c.p.), che sarebbe punito con la reclusione **da tre a otto anni** anziché da uno a sei. La volontà è quella di inasprire il trattamento sanzionatorio dell'ipotesi generale di corruzione, che raggiungerebbe livelli prossimi a quelli dell'ipotesi più grave della corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (reclusione da sei a dieci anni), con la conseguenza che, a fronte della difficoltà di dimostrare la compravendita di un determinato atto d'ufficio, verosimilmente la prassi si orienterebbe verso l'ipotesi generale, il cui termine di prescrizione, peraltro, risulterebbe allungato.

Manovra cardine del disegno di legge è certamente la previsione di introduzione dell'**agente sotto copertura**, l'art. 5 del Ddl modifica infatti l'art. 9 della l. 16 marzo 2006, n. 146, estendendo alle indagini per i reati contro la pubblica amministrazione la disciplina, *ivi* già prevista per altri delitti,

delle **operazioni di polizia sotto copertura**. Figura questa, oggetto di notevole rilevanza mediatica, causata principalmente per l'erronea confusione con il ben più "incisivo" **agente provocatore**. Le due figure sono ben distinte, in quanto l'agente infiltrato non si fa promotore di un reato, ma si inserisce in una trama corruttiva già in atto, dove, sotto autorizzazione del Pubblico Ministero, osserva, rileva gli elementi del reato e li riferisce al P.M. stesso, senza fornire alcun contributo alla perpetrazione dell'illecito.

Significative sono poi le modifiche apportate alla disciplina delle **pene accessorie dell'interdizione dei pubblici uffici** e dell'**incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione**; modifiche che mirano a realizzare il c.d. **DASPO per i corrotti**. La misura è prevista con **gradualità**: l'art. 1, comma 1, lettere *c* e *h* prevede che entrambe le pene accessorie (interdizione dei pubblici uffici e incapacità di contrarre con la p.a.) siano applicate per un periodo non inferiore a cinque e non superiore a sette anni nel caso in cui la pena principale inflitta non superi i due anni di durata. Il Ddl dispone poi, quale ulteriore novità, che la sanzione accessoria dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione sia invece comminata in **perpetuo** se la pena principale, a seguito di condanna per i reati contro la pubblica amministrazione, supera il limite dei due anni. Tuttavia, in quest'ultimo caso potrà essere concessa una revoca in caso di riabilitazione, una volta decorsi 12 anni dall'espiazione della pena, ai quali si aggiungono i tre previsti per ottenere la riabilitazione. Agli artt. 1, comma 1, lett. *f* e 2, comma 1 lettere *a* e *b* il disegno di legge stabilisce che spetta **al giudice la valutazione circa l'applicazione delle sanzioni accessorie dell'interdizione dei pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione, nel caso di concessione della sospensione condizionale della pena o di applicazione**

della pena su richiesta. Nella prospettiva poi di un coordinamento tra la disciplina delle sanzioni delle persone fisiche e quella delle persone giuridiche, l'art. 6 del Ddl – intervenendo sull'art. 25, comma 5, d.lgs. n. 231 del 2001 – **porta a cinque anni la durata minima e a dieci anni la 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.

Altro punto della legge, riguarda **"i pentiti nella corruzione"**. Il Guardasigilli ha chiarito che "Il patto tra corrotto e corruttore finora era molto solido, difficile per i magistrati intercettarlo, nessuno dei due poteva denunciare l'altro perché rischiava pene per corruzione. D'ora in poi chi corrompe non avrà certezza che il pubblico ufficiale corrotto non andrà a denunciare".

Viene quindi data la possibilità di pentirsi e sono all'uopo concessi sconti di pena e di una speciale clausola di non punibilità. Tuttavia, il presupposto è che la confessione sia **volontaria e basata su fatti non ancora oggetto di indagine**. Dovranno però essere fornite informazioni utili alle indagini e dovrà essere esclusa la premeditazione.

Inoltre, i reati dovranno essere stati **commessi non più di sei mesi prima** ed il pentito sarà obbligato a restituire il maltolto entro 6 mesi.

Le innovazioni proseguono poi in tema di **confisca**, dove si è stabilito che questa permanga anche in caso di prescrizione oltre il primo grado o in caso di amnistia. Per quanto riguarda i **millantatori**, invece, verrà prevista una sola legge e un'unica misura per punire chi vende "influenze", vere o inventate che siano. Il "millantato credito", inoltre, verrà **assorbito dal reato di "traffico illecito di influenze"**. In materia di **appropriazione**

indebita aggravata, invece, si stabilisce che colui che si appropri di denaro non suo, nei casi più gravi, sarà indagato d'ufficio, senza che sia necessaria denuncia da parte della vittima.

Nell'ottica poi, di contrastare anche le attività illecite prodromiche alla corruzione, l'art. 1, comma 1, lett. *g* del Ddl – modificando l'art. 649 *bis* c.p. (Casi di procedibilità d'ufficio) ristabilisce la **procedibilità d'ufficio per le ipotesi di maggiore gravità di appropriazione indebita** (art. 646 c.p.). I casi in oggetto sono quelli in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità o nel caso di danno arrecato alla persona offesa di rilevante gravità.

Occorre infine sottolineare che a seguito dei recenti emendamenti sono incorse una serie di modifiche atte alla diminuzione delle sanzioni in caso di **circostanza attenuante speciale**.

Di chiara evidenza, dopo un'accurata analisi, risulta **l'inversione di tendenza** attuata dal Legislatore riguardo il metodo di contrasto alla corruzione che si è avuto negli ultimi anni. Con questo DDL si ritorna ad una fase repressiva dal punto di vista legislativo, un po' come avvenne nella stagione di Mani Pulite. Esprimere un giudizio a priori risulterebbe poco credibile ma quello che occorre enunciare è la circostanza per cui queste nuove misure, andando ad incidere principalmente sull'emersione della fattispecie delittuosa, "dovrebbero", risultare maggiormente efficaci, rispetto al precedente metodo di contrasto basato sulla prevenzione. In particolare la previsione dell'agente sotto copertura andrebbe a far emergere in maniera significativa rispetto al passato il fenomeno, dove esso "appariva" solo per il tramite di indagini su altri reati. Essendo la corruzione un fenomeno a "cifra nera" (cioè il rapporto tra reati commessi e reati denunciati)

elevatissimo, dove per l'appunto coloro che ne sono gli autori, corrotto corruttore ed intermediario hanno il comune interesse al silenzio, risultava di fondamentale importanza, l'introduzione di uno strumento che andasse ad incidere realmente su questo dato. Trovano invece giudizio più mite le misure riguardanti le pene accessorie e il DASPO. A parer di chi scrive il comparto sanzionatorio risulta già adeguato ad un efficace contrasto, ciò che andrebbe potenziato afferisce la sfera delle azioni mirate all'individuazione degli operatori illegali. Oltre a questo emergerebbero dubbi riguardo il **sospetto di incostituzionalità per violazione dei principi di proporzione e di uguaglianza/ragionevolezza** al quale si esporrebbe la nuova disciplina delle sanzioni accessorie dell'interdizione perpetua dei pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre in perpetuo con la P.A. Troppo lungo appare infatti il periodo (12 anni) che deve trascorrere dopo la riabilitazione per fare in modo che l'estinzione intervenga anche con riguardo alle pene accessorie suddette. La circostanza che un soggetto sia considerato dalla legge riabilitato ma debba continuare a subire, per così lungo tempo, la pena accessoria pone quantomeno dei dubbi in relazione agli artt. 3 e 27, co. 3 Cost.

Roma, 20 novembre 2018