

DISEGNO DI LEGGE

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione.

ART. 1

(Modifiche al codice penale)

1. Al codice penale, approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 9, dopo il terzo comma, è aggiunto il seguente:

«Nei casi preveduti dalle disposizioni precedenti, la richiesta del Ministro della giustizia o l'istanza o la querela della persona offesa non sono necessarie per i delitti previsti dagli articoli 320, 321 e 346-bis c.p. »;

b) all'articolo 10, dopo il secondo comma, è aggiunto il seguente:

« La richiesta del Ministro della giustizia o l'istanza o la querela della persona offesa non sono necessarie per i delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis»;

c) all'articolo 32-ter, ~~sono apportate le seguenti modificazioni:~~

1) il secondo comma è sostituito dal seguente:

« **Essa ha durata di cinque anni.** Nondimeno, la condanna a pena superiore ai due anni di reclusione per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma e 346-bis importa il divieto in perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio.»;

d) l'articolo 32-quater è sostituito dal seguente:

«Art. 32-quater (Casi nei quali alla condanna consegue l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione). Ogni condanna per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma, 346-bis, 353, 355, 356, 416, 416-bis, 437, 452-bis, 452-quater, 452-sexies, 452-septies, 501, 501-bis, 640, numero 1) del secondo comma, 640-bis, 644, nonché dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, commessi a danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa, importa l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.»

e) all'articolo 166, al primo comma, è inserito il seguente periodo: «Nondimeno, nel caso di condanna per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma e 346-bis, il giudice può disporre che la sospensione non estenda i suoi effetti alle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione»;

f) all'articolo 179, dopo il sesto comma, è inserito il seguente:

«Nel caso di condanna per uno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma e 346-bis, la riabilitazione concessa a norma dei commi precedenti non produce effetti sulla pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici e su quella della incapacità a contrarre in perpetuo con la pubblica amministrazione. Ai fini dell'estinzione di tali pene accessorie la riabilitazione è concessa quando siano decorsi almeno quindici anni dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o si sia in altro modo estinta e il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta.»

g) l'articolo 317-bis è sostituito dal seguente:

«317-bis (Pene accessorie). La condanna per i reati di cui agli articoli 314, ~~primo comma~~, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma e 346-bis importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se viene inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni, la condanna importa l'interdizione per la durata di anni cinque»;

h) all'articolo 318, primo comma, le parole «da uno a sei anni» sono sostituite dalle seguenti «da tre a otto anni»;

i) all'articolo 322-bis sono apportate le seguenti modificazioni:

1) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della 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.»

2) al primo comma, dopo **il numero 5-bis**), sono aggiunte le seguenti:

« 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 altri Stati esteri o di organizzazioni pubbliche internazionali;

5-quater) ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale di cui lo Stato è membro e dei giudici e funzionari delle corti internazionali la cui competenza è accettata dallo Stato.»;

3) al secondo comma, numero 2, le parole «qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria» sono eliminate;

l) all'articolo 322-quater, dopo le parole «320» sono aggiunte le seguenti: «, 321» e le parole «pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio» sono sostituite dalle seguenti: «determinata in relazione alla gravità dell'offesa e comunque non inferiore a euro 10.000»;

m) dopo l'articolo 323-bis, è introdotto il seguente:

«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 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 mediatore illecito è subordinata alla messa a disposizione della utilità percepita o, **in caso di impossibilità**, di una somma di denaro di valore equivalente ovvero alla 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»;

n) l'articolo 346 è abrogato;

o) all'articolo 346-bis sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il primo comma è sostituito dal seguente:

« Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria **influenza** illecita, **reale o supposta**, verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis **e.p.p.**, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da uno a cinque anni»;

2) al secondo comma, le parole «altro vantaggio patrimoniale» sono sostituite dalle seguenti: «altra utilità»;

3) al quarto comma, dopo le parole «attività giudiziarie», sono aggiunte le seguenti: «o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio.»

p) all'articolo 649-bis c.p., dopo le parole «circostanze aggravanti ad effetto speciale», sono aggiunte le seguenti: «ovvero se la persona offesa è incapace per età o per infermità o se il danno arrecato alla persona offesa è di rilevante gravità»

ART. 2

(Modifiche al codice di procedura penale)

1. Al codice di procedura penale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 444, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

« 3-bis Nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma e 346-bis la parte, nel formulare la richiesta, può subordinarne l'efficacia alla esenzione dalle pene accessorie previste dagli articoli 317-bis o 32-ter ovvero alla estensione degli effetti della sospensione condizionale anche a tali pene accessorie. In questi casi il giudice, se ritiene di applicare le pene accessorie o ritiene che l'estensione della sospensione condizionale non può essere concessa, rigetta la richiesta.»

b) all'articolo 445 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 1, dopo le parole «fatta eccezione» sono aggiunte le seguenti: «di quanto previsto dal comma 1-ter e »;

2) dopo il comma 1-bis, è aggiunto il seguente:

« 1-ter. Con la sentenza di applicazione della pena di cui all'articolo 444, comma 2, per taluno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma e 346-bis, il giudice può applicare le pene accessorie previste dagli articoli 317-bis o 32-ter.»;

c) all'articolo 578-bis, dopo le parole «e da altre disposizioni di legge» sono aggiunte le seguenti: «o la confisca prevista dall'articolo 322-ter del codice penale.».

ART. 3

(Modifiche al codice civile)

1. Al codice civile, approvato con regio decreto del 16 marzo 1942, n. 262, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2635, il quinto comma è abrogato;

b) all'articolo 2635-bis, il terzo comma è abrogato.

ART. 4

(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà)

1. All'articolo 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo le parole: «mediante atti di violenza, delitti di cui agli articoli» sono inserite le seguenti «314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma, 346-bis,»

ART. 5

(Modifiche alla legge 16 marzo 2006, n. 146, Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001)

1. L'articolo 9, comma 1, della legge 16 marzo 2006, n. 146, è sostituito dal seguente:

«1. Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non sono punibili: a) gli ufficiali di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, appartenenti alle strutture specializzate o alla Direzione investigativa antimafia, nei limiti delle proprie competenze, i quali, nel corso di specifiche operazioni di polizia e, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 453, 454, 455, 460, 461, 473, 474, 629, 630, 644, 648-bis e 648-ter, nonché nel libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale, ai delitti concernenti armi, munizioni, esplosivi, ai delitti previsti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché ai delitti previsti dal testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, anche per interposta persona, danno rifugio o comunque prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro o altra utilità, armi, documenti, sostanze stupefacenti o psicotrope, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto, prezzo o mezzo per commettere il reato o ne accettano l'offerta o la promessa o altrimenti ostacolano l'individuazione della loro provenienza o ne consentono l'impiego ovvero corrispondono denaro o altra utilità in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri, promettono o danno denaro o altra utilità richiesti da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio o sollecitati come prezzo della mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio o per remunerarlo o compiono attività prodromiche e strumentali;».

ART. 6

(Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.)

- 1. Al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 sono apportate le seguenti modificazioni:**
 - a) all'articolo 13, comma 2, le parole "Le sanzioni interdittive" sono sostituite dalle seguenti: "Fermo quanto previsto dall'articolo 25, comma 5, le sanzioni interdittive";**
 - b) all'articolo 25, comma 5, le parole «per una durata non inferiore ad un anno» sono sostituite dalle seguenti «per una durata non inferiore a cinque e non superiore a dieci anni».**

ART. 7

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'esecuzione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le amministrazioni competenti provvedono alle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Relazione illustrativa

1. Premessa. 2
2. Inasprimento del trattamento sanzionatorio. 5
 - 2.1 Art. 1, comma 1, lett. g h): aggravamento delle pene per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) 7
 - 2.2 Art. 1, comma 1, lettere c), d) e), f), g); art. 2, comma 1, lettere a) e b); art. 4: inasprimento ed effettività delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici (art. 317-bis c.p.) e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 32-ter c.p.) 9
 - 2.2.1 Ampliamento dell'ambito applicativo e modifica della disciplina delle sanzioni accessorie. 10
 - 2.2.2 Possibilità di applicazione della pena accessoria ai soggetti destinatari di una sentenza di applicazione della pena concordata e ai beneficiari della pena sospesa. 12
 - 2.2.3 Interventi volti a stabilizzare gli effetti delle pene accessorie a pena espiaata. 13
 3. Art. 1, comma 1, lettere a), b), h), m), n) i), n, o) e art. 3: modifiche per adeguare la normativa interna agli obblighi convenzionali, in accoglimento delle raccomandazioni del GRECO. 15
 - 3.1 Art. 1, comma 1, lettere a), b): modifiche del codice penale in tema di punibilità dei delitti commessi all'estero. 16
 - 3.2 Art. 1, comma 1, lettera h i): ampliamento dell'ambito di applicazione dei delitti previsti dall'art. 322-bis c.p., in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti 17
 - 3.3 Art. 1, comma 1, lettere m) ed n) e o): riformulazione del delitto di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.), con contestuale abrogazione del delitto di millantato credito (art. 346 c.p.) 18
 - 3.4 Art. 3: introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitto di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) e istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-bis c.c.) . 22
 4. Art. 1, comma 1, lett. i l): modifiche per adeguare la normativa interna agli obblighi convenzionali, in accoglimento delle raccomandazioni del Working Group on Bribery dell'OCSE. 22
 5. Art. 1, comma 1, lett. l m): introduzione di una speciale causa di non punibilità in caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione. 23
 6. Art. 1, comma 1, lett. o p): ripristino introduzione della procedibilità d'ufficio per alcune ipotesi di appropriazione indebita aggravata 25
 7. Art. 2, comma 1, lett. c): decisione sulla confisca ex art. 322-ter c.p. nel caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione 27
 8. Art. 5: estensione delle operazioni sotto copertura previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione 29

9. Art. 6: inasprimento della sanzione interdittiva nel caso di responsabilità amministrativa degli enti per reati contro la pubblica amministrazione. 32

1. Premessa.

Il disegno di legge introduce modifiche alle norme del codice penale, del codice di procedura penale e del codice civile, nonché della legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, della legge 16 marzo 2006, n. 146, Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001 e del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300, allo scopo di potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione.

Il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è molto alto e mantiene l'Italia in posizione lontana dai vertici della classifica europea: nel 2016 l'Italia era l'ultima della classifica in Europa; nel 2017 è 25esima su 31, con un voto complessivo di 50 punti su 100 che segna una grave insufficienza e il permanere di una sensibile distanza dai livelli auspicabili e realmente competitivi.

Recenti studi e pubblicazioni, indagini e procedimenti penali per fatti di corruzione gravissimi e sistematici (alcuni dei quali hanno avuto anche vasta eco mediatica) mostrano come la corruzione e gli altri reati contro la pubblica amministrazione siano delitti seriali e pervasivi, che si traducono in un fenomeno endemico, che alimenta mercati illegali, distorce la concorrenza, costa alla collettività un prezzo elevatissimo, in termini sia economici, sia sociali. Non va sottovalutato, infatti, che la distorsione delle funzioni amministrative altera i meccanismi della competizione fra imprese e fra individui, favorendone alcune o alcuni a danno di altri, a prescindere dalle effettive qualità imprenditoriali o professionali dei soggetti coinvolti. Ne risulta danneggiata complessivamente l'economia, la crescita culturale e sociale del Paese, l'immagine della pubblica amministrazione e la fiducia stessa dei cittadini nell'azione amministrativa.

Consentire la sedimentazione di simili fenomeni può portare alla disgregazione dello stato di diritto, come incisivamente denunciato nel preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 (c.d. convenzione di Merida), firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116, laddove si rappresenta la preoccupazione degli Stati per la «gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto», per i «nessi esistenti tra la corruzione ed altre forme di criminalità, in particolare la criminalità organizzata e la criminalità economica, compreso il riciclaggio di denaro» e altresì per i «casi di corruzione relativi a considerevoli quantità di beni, i quali possono rappresentare una parte sostanziale delle risorse degli Stati, e che minacciano la stabilità politica e lo sviluppo sostenibile di tali Stati».

Per fronteggiare in modo efficace il fenomeno corruttivo e, in generale, per assicurare una maggiore incisività all'azione di contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, il presente disegno di legge propone, in ambito penale, due direttrici d'intervento, che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale. Vi è la consapevolezza, infatti, che l'effettività di un'incriminazione dipende non solo dalla formulazione di fattispecie incriminatrici e dall'entità della pena edittale, ma anche dagli strumenti d'indagine e dai poteri di accertamento che l'ordinamento mette a disposizione degli organi inquirenti e dell'autorità giudiziaria per perseguire efficacemente i reati.

In sintonia con gli obiettivi perseguiti, si accolgono anche alcune raccomandazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal GRECO e dall'OCSE, per completare l'opportuno percorso di adeguamento della normativa interna a quella convenzionale, nella prospettiva dell'assunzione di un ruolo preminente dell'Italia all'interno del GRECO nell'azione di contrasto al fenomeno corruttivo.

In sintesi, sul piano del diritto sostanziale, l'intervento normativo contiene modifiche al codice penale, al codice civile e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, aventi i seguenti risultati:

- inasprimento ed effettività delle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione, sia mediante modifica dei presupposti applicativi e dell'entità delle sanzioni (artt. 317-bis, 32-ter e 32-quater c.p.), sia mediante interventi sulla disciplina degli effetti della sospensione condizionale della pena (art. 166 c.p.), della riabilitazione (art. 178 179 c.p.) e dell'affidamento in prova al servizio sociale dell'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (art. 47, comma 12, art. 4-bis legge 26 luglio 1975, n. 354);
- inasprimento delle sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti 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 della funzione (art. 318 c.p.);
- riformulazione della fattispecie incriminatrice del traffico d'influenze illecite (art. 346-bis c.p.), con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (art. 346 c.p.) e aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;
- ampliamento dell'ambito applicativo dei delitti in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti (art. 322-bis c.p.);
- ampliamento dell'ambito di applicazione e rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria (art. 322-quater c.p.);
- introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di spontanea volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione, per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, e 346-bis c.p.;

- introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati (artt. 2635 e 2635-bis c.c.);
- ripristino introduzione della procedibilità d'ufficio per talune ipotesi aggravate del delitto di appropriazione indebita (art. 646 c.p.);
- eliminazione della necessità 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 investigativo e processuale, la proposta di riforma - attraverso alcune modifiche al codice di procedura penale e alla legge 16 marzo 2006, n. 146, Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001 - comporta:

- l'applicabilità delle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche in caso di applicazione della 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 (i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'art. 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma e 346-bis c.p.);
- l'introduzione di tecniche investigative speciali, attraverso l'estensione al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione della disciplina delle operazioni sotto copertura, previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 e successive modificazioni;
- l'estensione dei poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca ex art. 322-ter c.p.

Quanto alla struttura del disegno di legge, gli interventi normativi sono ripartiti in sei sette articoli, in base al loro contenuto: Articolo 1, modifiche al codice penale; Articolo 2, modifiche al codice di procedura penale; Articolo 3, modifiche al codice civile; Articolo 4, modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà; Articolo 5, modifiche alla legge 16 marzo 2006, n. 146, Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001; Articolo 6, Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300; Articolo 6 7, clausola di invarianza finanziaria.

Si illustrano di seguito le singole proposte di modifica normativa, distinte in relazione all'oggetto e alla finalità dell'intervento.

2. Inasprimento del trattamento sanzionatorio.

Come anticipato in premessa, la proposta di disegno di legge muove dalla consapevolezza che il potenziamento degli strumenti di contrasto del malaffare dilagante non può esaurirsi nell'inasprimento sanzionatorio, destinato a rimanere privo di effettività se non accompagnato da efficaci strumenti di prevenzione e accertamento dei reati. Del resto, il sensibile e progressivo inasprimento delle pene previste per i delitti contro la pubblica amministrazione a partire dalla riforma adottata nel 1990 (con legge 26 aprile 1990, n. 867) e, più marcatamente, dal 2012 (con le leggi 6 novembre 2012, n. 190 e 27 maggio 2015, n. 69) - pur sortendo l'effetto di prolungare i termini di prescrizione dei reati - non presenta una significativa correlazione con il numero dei reati accertati e delle condanne definitive, come le statistiche del Ministero della giustizia - Direzione generale di Statistica e Analisi organizzativa rivelano.

Basti considerare, ad esempio, l'andamento dei procedimenti iscritti per corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) presso le sezioni del giudice delle indagini preliminari dei tribunali italiani dal 2010 al 2016: 729 iscritti nel 2010; 648 nel 2011; 683 nel 2012; 919 nel 2013; 1005 nel 2014; 641 nel 2015, 675 nel 2016. A fronte di tali numeri di procedimenti penali iscritti per detto titolo di reato, presso le stesse sezioni GIP/GUP le definizioni con sentenza di condanna sono pari al 4% nel 2010 e nel 2011; 1% nel 2012; 2% nel 2013; 3% nel 2014, nel 2015 e nel 2016. Sensibilmente più alta rispetto alle sentenze di condanna, in questa fase, è la percentuale di definizione mediante applicazione concordata della pena (c.d. patteggiamento): 9% nel 2010 e nel 2011; 10% nel 2012; 8% nel 2013; 10% nel 2014 e nel 2015; 8% nel 2016.

In dibattimento i dati sono di 254 procedimenti iscritti nel 2010; 247 nel 2011; 170 nel 2012; 218 nel 2013; 300 nel 2014; 196 nel 2015; 206 nel 2016; 221 nel 2017. Rispetto ai procedimenti penali iscritti presso le stesse sezioni dibattimentali del Tribunale, le definizioni con sentenza di condanna fanno registrare una progressiva flessione nel tempo: sono pari al 45% nel 2010; 31% nel 2011; 29% nel 2012; 34% nel 2013; 26% nel 2014 e nel 2015; 22% nel 2016; 25% nel 2017.

Se poi si esaminano i dati del Casellario giudiziale relativi al numero di sentenze di condanna e di applicazione della pena definitive per il reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, emerge nitidamente l'esiguità dei reati accertati in giudizio e la sostanziale indifferenza del loro numero ai mutamenti edittali:

- 240 sentenze nel 2012, di cui 176 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 298 sentenze nel 2013, di cui 145 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 186 sentenze nel 2014, di cui 144 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 214 sentenze nel 2015, di cui 145 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 163 sentenze nel 2016, di cui 113 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 261 sentenze nel 2017, di cui 241 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.

Merita evidenziare sin d'ora - ai fini di quanto si dirà infra, a proposito delle modifiche in termini di effettività e stabilità delle sanzioni accessorie - che delle sentenze definitive (sia di condanna, a seguito di accertamento giudiziale, sia di applicazione della pena), la maggior parte riconosce il beneficio della sospensione condizionale della pena: 140 su 240 sentenze nel 2012; 97 su 298 nel 2013; 96 su 186 sentenze nel 2014; 115 su 214 sentenze nel 2015; 54 su 163 sentenze nel 2016; 140 su 261 sentenze nel 2017.

Considerati, quindi, i dati statistici sopra richiamati e il sensibile aumento delle pene già apportato ai delitti contro la pubblica amministrazione dalle modifiche normative nel corso degli anni (in misura che, sempre per restare al delitto di corruzione propria antecedente, ha fatto progressivamente lievitare la pena detentiva da quella compresa tra due e cinque anni di reclusione, originariamente prevista dal codice penale del 1930, a quella compresa tra sei a dieci anni di reclusione, con un aumento percentuale del 200% nel minimo e del 100% nel massimo), si ritiene che un ulteriore, generalizzato aggravamento delle pene principali non sia strumento strategicamente vincente. Tale intervento, del resto, non si giustificerebbe neppure con l'esigenza di assicurare tempi più lunghi per la prescrizione, dopo i sensibili aumenti sanzionatori già introdotti e le modifiche significative al regime prescrizionale apportate con legge 23 giugno 2017, n. 103 (con sospensione del decorso della prescrizione tra la sentenza di condanna di primo grado, anche in sede di rinvio, sino al dispositivo della sentenza che definisce il grado successivo, per un periodo non superiore a un anno e sei mesi e l'ulteriore sospensione per un eguale periodo tra la sentenza di condanna di secondo grado, anche in sede di rinvio, sino al dispositivo della sentenza definitiva).

Più utile, sul piano della prevenzione e della repressione, appare il potenziamento degli strumenti di indagine e di accertamento dei reati (di cui si dirà meglio più sotto, a proposito delle operazioni sotto-copertura e della speciale causa di non punibilità per la collaborazione) e una più severa disciplina delle sanzioni accessorie, che valga a renderne i contenuti di interdizione e divieto effettivi e dissuasivi.

In ordine alle pene principali, tuttavia, un intervento mirato si impone in ordine a due specifici reati: il traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.) e la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.). In termini più generali, inoltre, un'ulteriore rettifica è necessaria per estendere l'ambito di applicazione e l'afflittività della misura della riparazione pecuniaria prevista dall'art. 322-quater c.p.

Per ragioni di ordine sistematico nell'illustrazione del presente disegno di legge, della prima e della terza modifica (incidente sugli artt. 346-bis e 322-quater c.p.) si dirà più sotto, nel trattare degli interventi di adeguamento della normativa interna a quella convenzionale, su sollecitazione del GRECO e dell'OCSE.

Per quanto riguarda, invece, le pene del reato di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), se ne tratta immediatamente di seguito.

2.1 Art. 1, comma 1, lett. g h): aggravamento delle pene per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)

All'art. 1, comma 1, lett. g h) del disegno di legge si dispone l'aggravamento delle pene per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), modificando l'attuale forbice edittale, compresa tra uno e sei anni di reclusione, in quella da tre a otto anni di reclusione. La modifica intende consentire l'adeguamento della risposta repressiva alla concreta portata offensiva delle condotte riconducibili a tale fattispecie di reato, suscettibili di disvalore anche molto diverso, e di armonizzarla - pur mantenendo una congrua differenziazione di pene - rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per il reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) e di corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.).

Va premesso, al riguardo, che la legge n. 190 del 2012 ha collocato al centro del sistema dei delitti di corruzione, all'art. 318 c.p., la «corruzione per l'esercizio della funzione», integrata dal «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». La figura criminosa di cui all'articolo 318 c.p. ancora la punibilità al pagamento o alla promessa di pagamento per l'esercizio delle funzioni o del potere, senza che assuma rilievo l'atto oggetto dell'accordo criminoso e la sua conformità o non ai doveri d'ufficio. Sotto il profilo processuale, quindi, la novità di maggior rilievo della riforma del 2012, con riferimento alla fattispecie corruttiva, consiste nell'aver svincolato la punibilità ex art. 318 c.p. dall'individuazione (e dalla prova) di uno specifico atto (legittimo o illegittimo) oggetto di mercimonio. Le parti sono punite in ragione del mero mercimonio della pubblica funzione o di un pubblico servizio.

La fattispecie vuole colpire sia le condotte di corruzione tradizionalmente ascrivibili al paradigma della corruzione «impropria» (per atto conforme ai doveri d'ufficio), sia la corruzione cosiddetta sistemica, nella quale l'accettazione della dazione o della promessa non si correla alla realizzazione di un singolo atto determinato o individuabile, bensì alla generalità degli atti propri della funzione. Vengono così repressi, oltre alla compravendita di uno o più, ben individuati, atti conformi ai doveri d'ufficio, condotte conosciute nell'esperienza giudiziaria come la «messa a libro paga del pubblico funzionario» o l'asservimento della funzione pubblica agli interessi privati o la messa a disposizione del proprio ufficio.

Alla stregua di quanto sinteticamente esposto, appare evidente che le ipotesi di «corruzione per l'esercizio della funzione» possono connotarsi da disvalore anche molto diverso, spaziando dalla corresponsione di utilità per un'attività conforme ai doveri d'ufficio (sia nelle forme della corruzione c.d. «antecedente», nel caso in cui il patto corruttivo abbia a oggetto l'esercizio futuro

della funzione, sia della corruzione «sussequente», quando la dazione si correla all'esercizio già avvenuto della funzione) alla ben più grave corruzione per asservimento (ossia la compravendita della discrezionalità amministrativa, la c.d. iscrizione a libro paga del pubblico funzionario, anche denominata in dottrina «corruzione a futura memoria »).

Va peraltro evidenziato che, con indirizzo interpretativo andato consolidandosi (pur se con diverse sfumature) negli anni successivi alla riforma introdotta con la legge 190 del 2012, la giurisprudenza tende a configurare tali più gravi condotte di mercimonio della funzione quali forme di corruzione «per un atto contrario ai doveri d'ufficio», ai sensi dell'art. 319 c.p., e non già quale corruzione per l'esercizio della funzione, ai sensi dell'art. 318 c.p. E ciò non solo quando l'attività amministrativa si traduca in atti contrari ai doveri d'ufficio, ma anche quando essa si risolva in atti formalmente legittimi. Viene, infatti, individuato l'atto contrario ai doveri d'ufficio nello «stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi, attraverso il sistematico ricorso ad atti contrari ai doveri di ufficio non predefiniti, né specificamente individuabili "ex post", ovvero mediante l'omissione o il ritardo di atti dovuti» (Cass. Sez. 6, Sentenza n. 15959 del 23/02/2016, Rv. 266735), ma anche nel caso di «stabile asservimento del pubblico ufficiale a interessi personali di terzi, che si traduca in atti, che, pur formalmente legittimi, in quanto discrezionali e non rigorosamente predeterminati nell'an, nel quando o nel quomodo, si conformino all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato nel contesto di una logica globalmente orientata alla realizzazione di interessi diversi da quelli istituzionali» (Cass. Sez. 6, Sentenza n. 3606 del 20/10/2016 Rv. 269347). Secondo la Suprema Corte, «un siffatto esercizio di pubblici poteri determina con immediatezza un pregiudizio per l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione, perché implica l'impiego di strumenti e funzioni pubblicistiche al di fuori dei presupposti per i quali i medesimi sono stati prefigurati, e, quindi, si traduce in un "attuale" ed ingiustificato trattamento di privilegio in favore del beneficiario dell'azione indebitamente orientata» (in tal senso, in motivazione, cfr. anche la più recente Cass. Sez. 6, Sentenza n. 46492 del 15/09/2017, Rv. 271383).

L'atto contrario ai doveri d'ufficio o, più specificamente, l'omissione di un atto dell'ufficio è quindi individuato nel comportamento abdicativo del pubblico ufficiale di fronte al dovere di una corretta comparazione degli interessi rilevanti, anche quando l'esito raggiunto risulti coincidere ex post con l'interesse pubblico.

La prova del più grave delitto di cui all'art. 319 c.p., in tale prospettiva ermeneutica, può tuttavia essere impervia e l'accertamento della responsabilità penale molto difficoltoso. La configurabilità del delitto di cui all'art. 319 c.p. presuppone, infatti, l'accertamento non solo della sinallagmaticità tra dazione (o promessa di dazione) e l'atto (o gli atti) dell'ufficio, ma anche la prova della effettiva deviazione dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dal modello procedimentale che la disciplina, quanto meno nella forma della rinuncia a priori a una equanime comparazione degli interessi in gioco. Il che, nel caso di attività amministrativa ad alto tasso di discrezionalità e tanto più a fronte di atti formalmente legittimi e finanche conformi all'interesse stesso della pubblica amministrazione, può essere molto difficile da accertare.

E allora, se una risposta punitiva adeguata si vuole comunque assicurare alla monetizzazione del *munus publicus*, pur se sganciata da una riconoscibile logica di formale sinallagmaticità con un determinato o determinabile atto dell'ufficio, facendola rifluire nell'alveo «naturale» della corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p. (con il conseguente alleggerimento dell'onere probatorio del reato in sede processuale e maggiore effettività dell'azione penale), sembra necessario estendere la cornice edittale prevista per tale delitto, aumentandone sia il minimo che il massimo.

L'inadeguatezza sanzionatoria dell'attuale disposizione emerge con evidenza, sia in relazione alle contigue fattispecie «speciali» di corruzione di cui agli artt. 319 e 319-ter c.p. - ove si consideri che la corruzione per la funzione (art. 318 c.p.) è punita con una pena da uno a sei anni di reclusione, mentre la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) con la reclusione da sei a dieci anni e la corruzione in atti giudiziari con la reclusione con da sei a dodici anni (e da otto a venti anni nell'ipotesi aggravata di cui al secondo comma) - sia in termini di graduazione, ragionevolezza e proporzionalità della pena, in rapporto all'ampio spettro di gravità che la corruzione per l'esercizio della funzione può assumere. Vengono puniti, infatti, con una pena massima pari al minimo edittale della corruzione «propria» di cui all'art. 319 c.p. (sei anni) sia la corruzione, antecedente o susseguente, per un atto conforme ai doveri d'ufficio, sia la corruzione - ben più grave della corruzione per un singolo atto contrario ai doveri d'ufficio - per asservimento continuativo, totale o parziale, della funzione.

2.2 Art. 1, comma 1, lettere c), d) e), f), g); art. 2, comma 1, lettere a) e b); art. 4: inasprimento ed effettività delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici (art. 317-bis c.p.) e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 32-ter c.p.)

Agli artt. 1, comma 1, lettere c), d) e), f), g), 2, comma 1, lettere a) e b), e 4 del disegno di legge si introducono alcune modifiche, sia sostanziali che processuali, volte a garantire effettività e dissuasività alle sanzioni accessorie nel caso di reati contro la pubblica amministrazione, in chiave di prevenzione sia speciale che generale.

L'intervento è modulato attraverso:

a) l'ampliamento dell'ambito applicativo (quanto a casi) e l'inasprimento (quanto a durata) delle pene accessorie dell'interdizione dei pubblici uffici (art. 1, comma 1, lett. f g, di modifica dell'art. 317-bis c.p.) e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 1, comma 1, lettere c e d, di modifica degli artt. 32-ter e 32-quater c.p.);

b) la riduzione della possibilità di mitigare la pena accessoria temporanea in rapporto alla durata della pena principale (art. 1, comma 1, lettera f g, che modifica l'art. 317-bis c.p. fissando in cinque anni la durata dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici; art. 1 comma 1, lett. c, n. 1, che modifica l'art. 32-ter fissando in cinque anni la durata della sanzione temporanea della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione);

c) l'esclusione di automatismi fra sospensione condizionale della pena o applicazione della pena concordata ed esenzione dalle pene accessorie di cui sopra, con introduzione della possibilità di applicazione della pena accessoria ai soggetti destinatari di una decisione «patteggiata» e ai beneficiari della pena sospesa (art. 1, comma 1, lett. e, di modifica dell'art. 166 c.p. e art. 2, comma 1, lettere a e b, di modifica degli artt. 444 e 445 c.p.p.);

d) l'esclusione l'inasprimento delle condizioni per il prodursi degli effetti estintivi della riabilitazione (art. 178 c.p.) sulle sanzioni accessorie della interdizione perpetua dai pubblici uffici (art. 1, comma 1, lett. f, di modifica dell'art. 317-bis 179 c.p.) e del divieto in perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione (art. 1, comma 1, lett. c, n. 2, di modifica dell'art. 32-ter c.p. art. 1, comma 1, lett. f, di modifica dell'art. 179 c.p.);

e) l'esclusione degli effetti estintivi dell'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47, comma 12, legge 26 luglio 1975, n. 354) sulle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e del divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione (art. 4, di modifica del citato art. 47, comma 12, legge n. 354 del 1975). l'inclusione, fra i reati ostativi alla concessione dei benefici di cui all'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975, n. 354, dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma, 346-bis c.p., con conseguente aggravamento delle condizioni per l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale, di cui all'art. 47 della legge n. 354 del 1975, e per il prodursi degli effetti estintivi della pena e di ogni altro effetto penale di cui al comma 12 del medesimo articolo.

2.2.1 Ampliamento dell'ambito applicativo e modifica della disciplina delle sanzioni accessorie.

In relazione ai profili sub a) e b), va innanzi tutto evidenziato che all'art. 1, comma 1, lett. f g) viene sostituito l'art. 317-bis c.p., in modo da estendere la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici (ivi prevista, attualmente, per i soli reati di cui agli artt. 314, 317, 319 e 319-ter c.p.), ai casi di condanna per i reati di:

- malversazione aggravata dal danno patrimoniale di rilevante gravità (art. 316-bis, 61, n. 7 c.p.)
- corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- corruzione (propria) aggravata dal fatto che di avere ad 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 (art. 319-bis c.p.)

- induzione indebita a dare o promettere utilità (limitatamente all'ipotesi più grave, prevista dal primo comma dell'art. 319-quater c.p.);
- corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.);
- corruzione attiva, in tutte le sue forme (per l'esercizio della funzione o per atto contrario: art. 321 c.p.);
- istigazione alla corruzione, attiva o passiva (art. 322 c.p.);
- peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle comunità europee ed i funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (322-bis c.p.);
- abuso d'ufficio, aggravato dal vantaggio o dal danno di rilevante gravità (323, secondo comma, c.p.).
- traffico di influenze illecite (346-bis c.p.).

Parallelamente, all'art. 1, comma 1, lett. d), viene sostituito l'art. 32-quater c.p., che contempla i casi nei quali alla condanna consegue l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, con l'effetto di omologarne il catalogo (quanto ai reati contro la pubblica amministrazione e con l'eccezione del peculato, per cui si valorizza la sola ipotesi, più grave, dell'art. 314, prima comma, c.p.) a quello del novellato art. 317-bis c.p.

L'ulteriore profilo di novità, rispettivamente previsto allo stesso art. 1, comma 1, lett. f g) (quanto all'interdizione dai pubblici uffici) e all'art. 1, comma 1 lett. c), nn. 1 e 2 (quanto alla incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione) è che per ambedue le pene accessorie viene prevista l'applicazione della sanzione interdittiva o del divieto di contrattare per il periodo di cinque anni nel caso in cui la pena inflitta non superi i due anni; in perpetuo nel caso in cui la pena sia superiore a tale limite. In tal modo, oltre ad ottenere un'estensione dei casi di applicazione delle sanzioni accessorie e un aggravamento della loro entità, si riduce la possibilità di mitigarne la durata, nel caso di pena accessoria temporanea, in rapporto alla durata della pena principale (possibilità attualmente prevista sia per l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, che la giurisprudenza tende a commisurare in termini coincidenti con quelli della pena principale irrogata, sia per l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, che l'art. 32-ter, secondo comma, c.p., prevede non possa avere durata inferiore ad un anno né superiore a cinque anni).

L'inasprimento dell'apparato sanzionatorio di carattere accessorio si correla alla commissione di reati connotati da profili di apprezzabile gravità. L'entità della pena edittale e l'intrinseco disvalore delle condotte, che minano alla base i requisiti di integrità e affidabilità necessari per l'assunzione di pubblici uffici e per l'ammissione a contrattare con la pubblica amministrazione,

a tutela del buon andamento e del prestigio di quest'ultima, unitamente ad esigenze general-preventive (ossia di dissuasione dei consociati dal tenere condotte illecite) giustificano l'applicazione della sanzione accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici prevista dall'articolo 317-bis c.p. e della incapacità in perpetuo a contrattare con la pubblica amministrazione, come da modifica che si propone di apportare all'art. 32-ter c.p..

La scelta di conservare comunque un'area di attenuazione della sanzione accessoria per le pene inflitte che non superino i due anni di reclusione deriva, oltre che dalla necessità di rispettare i canoni di adeguatezza e proporzionalità delle pene, da un argomento di carattere sistematico. L'estensione indiscriminata dell'ambito applicativo della sanzione dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici (così come l'introduzione di un divieto perpetuo a contrattare con la pubblica amministrazione, con modifica degli artt. 32-ter e 32-quater) si porrebbe in contraddizione, infatti, con la disciplina della sanzione accessoria dell'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego (art. 32-quinquies c.p.), prevista nel caso di condanna per un tempo non inferiore a due anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma e 320 c.p.. L'esigenza di garantire intrinseca razionalità al sistema sanzionatorio e di evitare automatismi che violino i canoni di proporzionalità e adeguatezza e il finalismo rieducativo della pena (la cui centralità è stata anche recentemente riaffermata dalla Corte costituzionale, nella sentenza 149 del 2018) suggeriscono, pertanto, di mantenere la temporaneità della sanzione accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici o dell'incapacità perpetua nel caso di condanne contenute nei due anni di reclusione, pur a fronte di un irrigidimento e di un prolungamento della sua durata (portata a cinque anni).

2.2.2 Possibilità di applicazione della pena accessoria ai soggetti destinatari di una sentenza di applicazione della pena concordata e ai beneficiari della pena sospesa.

In relazione al profilo sub c), agli artt. 1, comma 1, lett. e) e 2, comma 1, lettere a) e b) vengono apportate modifiche, rispettivamente, alla disciplina degli effetti della sospensione condizionale della pena (art. 166 c.p.) e alla disciplina dell'accesso al rito alternativo dell'applicazione della pena concordata (art. 444 c.p.p.) e della sentenza di applicazione della pena (art. 445 c.p.p.).

La proposta di modifica normativa restituisce alla discrezionalità del giudice la valutazione circa l'applicazione delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione nel caso di applicazione concordata della pena e di riconoscimento della sospensione condizionale della pena, eliminando gli automatismi attualmente previsti nel caso di condanna o applicazione della pena per alcuni più gravi reati contro la pubblica amministrazione.

La novella rappresenta una rottura rispetto al sistema, che non conosce, al momento, ipotesi di scissione tra il regime della pena principale e quello della pena accessoria nel caso di sospensione condizionale e di pena «patteggiata».

Sotto il primo profilo, si ricorda che la previsione generale dell'articolo 166 c.p., nella versione riformulata della legge 7 febbraio 1990, n. 19, dispone che «La sospensione condizionale della pena si estende alle pene accessorie». Dispone altresì che «La condanna a pena condizionalmente sospesa non può costituire in alcun caso, di per sé sola, motivo per l'applicazione di misure di prevenzione, né d'impedimento all'accesso a posti di lavoro pubblici o privati tranne i casi specificamente previsti dalla legge, né per il diniego di concessioni, di licenze o di autorizzazioni necessarie per svolgere attività lavorativa».

Prima delle modifiche apportate dal legislatore del 1990, la norma di cui all'art. 166 c.p. prevedeva esattamente l'opposto («La sospensione condizionale della pena non si estende alle pene accessorie e agli altri effetti penali della condanna, né alle obbligazioni civili derivanti dal reato»). Proprio in rapporto ai reati commessi con abuso di funzioni o professione, alla condanna a pena detentiva generalmente sospesa seguiva l'effettiva esecuzione della pena accessoria. Come osservato in dottrina «in tale evenienza, questo genere di sanzioni vedeva riconosciuto il proprio valore afflittivo e una selettiva capacità di neutralizzare, per tutto il tempo della durata, situazioni potenzialmente pericolose».

Quanto al secondo profilo, la norma di cui all'art. 445 c.p.p. fa conseguire alla scelta del rito speciale dell'applicazione concordata della pena l'effetto premiale (tra l'altro) dell'esenzione dell'applicazione delle pene accessorie, quando la pena irrogata non superi i due anni di pena detentiva soli o congiunti appena pecuniaria.

Il superamento dell'assetto attuale, con un ritorno al vecchio regime quanto agli effetti della sospensione condizionale della pena, si fonda sull'auspicio, formulato anche da una parte della dottrina, di realizzare una maggiore individualizzazione delle pene accessorie, recuperando alle stesse uno spazio di operatività autonoma in chiave special-preventiva; spazio che le modifiche recate al regime della sospensione condizionale dal legislatore del 1990 hanno eroso.

Va peraltro rilevato che il beneficio della sospensione condizionale della pena non è (e non dovrebbe essere) un effetto automatico dell'irrogazione di una pena concreta non superiore a due anni (o due anni e sei mesi, a seconda dell'età dell'autore del reato), ma presuppone sempre una prognosi concreta di non reiterazione del reato, a fronte della quale sarebbe difficile giustificare il permanere obbligatorio della sanzione interdittiva, tanto più con durata perpetua. Di qui la scelta di prevedere la temporaneità della sanzione accessoria nel caso di pena inflitta non superiore a due anni di reclusione (di cui si è detto sopra) ed escluderne l'applicazione automatica nelle ipotesi di sospensione condizionale della pena (art. 163 c.p.). Viene così lasciato al giudice

di valutare la possibilità di sospendere condizionalmente l'esecuzione della sanzione accessoria, laddove tale opzione sia effettivamente giustificata in chiave special-preventiva.

Quanto al regime delle sanzioni accessorie di cui all'art. 317-bis e 32-quater c.p nel caso di applicazione concordata della pena, un automatismo opposto a quello attualmente vigente - che comportasse un'applicazione obbligata delle pene accessorie anche in caso di «patteggiamento» contenuto nei due anni di reclusione - produrrebbe, in concreto, un effetto ulteriormente disincentivante rispetto a tale rito speciale, che andrebbe ad affiancarsi alle più rigorose condizioni di ammissibilità del rito previste nel caso di reati contro la pubblica amministrazione, sì come introdotte con la novella del 2015 (che ha inserito il comma 1-ter dell'articolo 444 c.p.p., a mente del quale «nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 322-bis del codice penale, l'ammissibilità della richiesta di cui al comma 1 è subordinata alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato»).

Per evitare di produrre effetti sostanzialmente paralizzanti dell'accesso a tale rito e di frustrare le prospettive di rapida definizione del procedimento penale che ne derivano, tanto più in un sistema processuale gravato da una domanda di giustizia esorbitante rispetto alle risorse disponibili e a fronte di reati che normalmente richiedono tempi lunghissimi di accertamento e istruttorie dibattimentali molto laboriose e dall'esito incerto, si è scelto di rimettere l'applicazione delle sanzioni accessorie, nel caso di applicazione della pena che non superi i due anni di reclusione, soli o congiunti alla pena pecuniaria, alla valutazione discrezionale del giudice. In tal senso, la disciplina che deriva dalle modifiche apportate agli artt. 444 e 445 c.p.p. è sostanzialmente equiparabile a quella prevista per la sospensione condizionale della pena, alla cui applicazione le parti possono subordinare il consenso alla applicazione della pena concordata.

2.2.3 Interventi volti a stabilizzare gli effetti delle pene accessorie a pena espiata.

In relazione ai profili sub c) e b) d) ed e), le novità normative si propongono di garantire effettività, dissuasività e persistenza alle pene accessorie della interdizione perpetua dai pubblici uffici e del divieto in perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione, nel caso di condanna per taluno dei reati indicati nell'art. 317-bis c.p. alcuni gravi reati contro la pubblica amministrazione.

A tal fine, si interviene con un duplice ordine modifiche:

a) all'art. 1, comma 1, lettere f) e c), n. 2 si riformulano l'art. 317-bis c.p. e, rispettivamente, l'art. 32-ter. secondo comma, c.p., prevedendo, in deroga a quanto disposto dall'art. 178 c.p. (che fa espressamente salva tale possibilità di deroga), l'esclusione degli effetti estintivi della riabilitazione sulle sanzioni accessorie della interdizione perpetua dai pubblici uffici e del divieto in perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione;

b) all'art. 4 si modifica l'art. 47, comma 12, legge 26 luglio 1975, n. 354, disponendo l'esclusione degli effetti estintivi dell'esito positivo della misura alternativa ivi prevista (l'affidamento in prova al servizio sociale) sulle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici di cui all'articolo 317-bis c.p. e del divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione disposta a seguito di condanna per taluno dei delitti indicati dallo stesso articolo 317-bis del codice penale.

a) all'articolo 1, comma 1, lettera f) si modifica l'art. 179 c.p. al fine prolungare ad almeno quindici anni il termine perché la riabilitazione estenda i suoi effetti alle pene accessorie della interdizione perpetua dai pubblici uffici e del divieto in perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione, quando tali sanzioni siano conseguenti alla condanna per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma e 346-bis;

b) all'art. 4 si modifica l'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975, n. 354, introducendo, fra i reati ostativi alla concessione dei benefici ivi previsti, i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316-bis, aggravato ai sensi dell'articolo 61 n. 7, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, secondo comma, 346-bis.

Le modifiche normative proposte incidono sulla durata nel tempo degli effetti delle sanzioni accessorie, a fronte di reati particolarmente gravi e della peculiare connotazione – in chiave sia special-preventiva, che general-preventiva - rivestita dalle stesse, in quanto specificamente e direttamente correlate al tipo di condotta illecita tenuta ai danni della pubblica amministrazione. L'intento è di preservare la dissuasività e l'efficacia rieducativa di tali pene, inducendo le persone condannate per alcuni più gravi reati contro la pubblica amministrazione a mantenere una buona condotta per un tempo più lungo ai fini della riabilitazione e a collaborare con la giustizia ai fini dell'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario.

La proposta – pur inasprendo significativamente le condizioni per ottenere un effetto estintivo delle sanzioni accessorie - scongiura rigidi meccanismi che ne impediscano in assoluto l'esplicarsi. In tal senso, coniuga le istanze preventive e repressive che orientano l'impianto della riforma con i principi costituzionali della finalità rieducativa, adeguatezza e proporzionalità della pena, ripetutamente declinati nella giurisprudenza costituzionale.

3. Art. 1, comma 1, lettere a), b), h), m), n) i), n, o) e art. 3: modifiche per adeguare la normativa interna agli obblighi convenzionali, in accoglimento delle raccomandazioni del GRECO.

Come anticipato in premessa, il disegno di legge si propone anche di apportare le modifiche normative necessarie a completare l'adeguamento del diritto interno agli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa.

Lo scorso 18 giugno 2018 il GRECO («Groupe d'Etats contre la Corruption») – organismo istituito dal Consiglio d'Europa nel 1999 – ha approvato, nella sua ottantesima assemblea plenaria, l'Addendum al Secondo rapporto di conformità sull'Italia. Tale documento costituisce l'esito di una procedura di valutazione volta a verificare se il nostro Paese ha messo in pratica le indicazioni che gli erano state in precedenza rivolte al fine di uniformare la propria legislazione alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999, ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

Nelle sue conclusioni, il GRECO - pur apprezzando l'attuazione in modo soddisfacente di alcune raccomandazioni emesse nei confronti dell'Italia nel rapporto del Terzo ciclo di valutazione -, rileva che, in tema di «Incriminazioni», delle nove raccomandazioni formulate, otto rimangono attuate solo in parte e una non è stata attuata.

Rispetto ad alcune delle raccomandazioni in esame, sono già allo studio distinte iniziative legislative volte a rimuovere le persistenti difformità degli strumenti di lotta alla corruzione interni rispetto agli obblighi convenzionali. In particolare, si fa riferimento:

- alla ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione penale sulla corruzione, con la quale si procederà anche a integrare la normativa nazionale per adempiere alla raccomandazione di qualificare come reato la corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri (raccomandazioni I e III);
- alla estensione della punibilità alle condotte di corruzione passiva, come definita dall'art. 4, par. 2, lett. a), della direttiva (UE) 2017/1371 (ossia limitatamente alle condotte di corruzione che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione Europea), anche pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio di Paesi terzi rispetto agli Stati membri dell'Unione europea o di organizzazioni pubbliche internazionali, con esclusione della limitazione posta attualmente dall'art. 322-bis, comma secondo, n. 2 c.p. al fatto commesso «in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria» (modifica all'esame, in vista della presentazione del disegno di legge di delegazione europea 2018; la modifica accoglie solo parzialmente la raccomandazione II dell'Addendum).

Le ulteriori questioni in tema di «Incriminazioni» rispetto alle quali permangono difformità tra il diritto interno e gli obblighi imposti dalla Convenzione, per le quali il GRECO auspica un immediato intervento del legislatore o incoraggia un ripensamento delle riserve apposte all'atto

del deposito dello strumento di ratifica (riserve ribadite nel luglio 2017), riguardano i seguenti punti:

- 1) le norme del codice penale che prevedono la necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione commessi all'estero;
- 2) i vuoti di penalizzazione con riguardo alle condotte aventi a oggetto: la corruzione attiva e passiva dei pubblici ufficiali stranieri; la corruzione (attiva e passiva) dei funzionari delle organizzazioni internazionali; la corruzione (attiva e passiva) dei membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali;
- 3) l'esclusione dall'ambito del penalmente rilevante della condotta di chi offre o promette il vantaggio al "millantatore" di influenza;
- 4) il mantenimento, anche a seguito delle modifiche all'art. 2635 c.c. (Corruzione tra privati) introdotte dal d.lgs. 15 marzo 2017, n. 38, della condizione di procedibilità della querela, fatta eccezione per le ipotesi in cui dalla condotta corruttiva derivi una distorsione della concorrenza nell'acquisizione di beni o servizi.

Ciò premesso con riferimento al contenuto del recente Addendum al Secondo rapporto di conformità sull'Italia, pubblicato dal GRECO, si ritiene necessario accogliere i rilievi formulati e completare il percorso di adeguamento della normativa interna a quella convenzionale, in coerenza con l'obiettivo, cui si informa il presente disegno di legge, di una maggiore incisività dell'azione di contrasto al fenomeno corruttivo.

Si propongono, pertanto, le seguenti modifiche normative.

3.1 Art. 1, comma 1, lettere a), b): modifiche del codice penale in tema di punibilità dei delitti commessi all'estero.

All'articolo 1, comma 1, lettera a), viene modificato l'articolo 9 c.p. (Delitto comune del cittadino all'estero), in modo da escludere la necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della istanza o della querela della parte offesa per la punizione del cittadino che commetta in territorio estero i delitti di cui agli articoli 318, primo comma, 320, 321 e 346-bis c.p. Per gli altri delitti contro la pubblica amministrazione non è necessario un intervento di adeguamento della norma alla fonte convenzionale perché si tratta di reati puniti tutti con pene minime non inferiori nel minimo a tre anni. Per tali delitti, pertanto, l'articolo 9, primo comma, c.p. non impone la richiesta del Ministro (o l'istanza o la querela della parte offesa).

All'articolo 1, comma 1, lettera b), viene modificato l'art. 10 c.p. (Delitto comune dello straniero commesso all'estero), mediante l'introduzione di un nuovo comma che esclude la necessità della

richiesta del Ministro della giustizia o dell'istanza o della querela della persona offesa nel caso di delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis c.p.

3.2 Art. 1, comma 1, lettera h i): ampliamento dell'ambito di applicazione dei delitti previsti dall'art. 322-bis c.p., in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti

All'art. 1, comma 1, lettera h i) si introducono alcune modifiche alla rubrica e al contenuto dispositivo dell'articolo 322-bis c.p. (Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), al fine di estendere la punibilità, in accoglimento delle raccomandazioni del GRECO: a tutti i fatti di corruzione attiva dei pubblici ufficiali stranieri, per i quali non sono possibili riserve ai sensi dell'art. 37 della Convenzione penale; a tutti i fatti di corruzione passiva dei pubblici ufficiali stranieri, per cui il GRECO incoraggia a riconsiderare la riserva apposta; a tutti i fatti di corruzione (attiva e passiva) dei funzionari delle organizzazioni internazionali e di corruzione (attiva e passiva) dei membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali (per cui l'Italia non ha espresso riserve).

Con riferimento alla corruzione «Extra-UE», va premesso che la stessa è attualmente disciplinata dall'art. 322-bis, comma 2, n. 2, c.p. La norma, a fronte di un'estensione dei soggetti corrotti anche alle «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», attraverso il richiamo delle disposizioni di cui agli articoli 319-quater, secondo comma, 321 e 322, primo e secondo comma, c.p. sanziona solamente le dazioni del privato in risposta a induzioni indebite del pubblico funzionario, le forme di corruzione attiva e quelle di istigazione alla corruzione passiva (ossia le condotte illecite del privato extraneus alla p.a., non le condotte del funzionario pubblico), a condizione che « il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria dei funzionari degli Stati esteri non membri dell'UE».

Si rende pertanto necessario intervenire su più fronti, dando attuazione agli articoli 5, 6 9, 10 e 11 della Convenzione mediante:

- l'estensione della portata incriminatrice dell'art. 322-bis, primo comma, c.p. (e, quindi, della punibilità per i delitti contemplati nello stesso art. 322-bis, primo comma, tra i quali i fatti di corruzione passiva e di istigazione alla corruzione attiva) anche ai funzionari «extra-UE», mediante l'aggiunta di una lettera 5-ter che annovera tra i soggetti attivi le «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 » (art. 1, comma 1, lettera h i, n. 2 del disegno di legge);

- l'estensione della portata incriminatrice dell'art. 322-bis, primo comma, c.p. (e, quindi, della punibilità per i delitti contemplati nello stesso art. 322-bis, primo comma, tra i quali i fatti di corruzione passiva e di istigazione alla corruzione attiva) anche ai membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali, mediante l'aggiunta di una lettera 5-quater che annovera tra i soggetti attivi i «membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale di cui lo Stato è membro e dei giudici e funzionari delle corti internazionali la cui competenza è accettata dallo Stato » (art. 1, comma 1, lettera h i, n. 2 del disegno di legge);

- l'estensione della portata incriminatrice dell'art. 322-bis, secondo comma, c.p. (e, quindi, della punibilità per i fatti di corruzione attiva e istigazione alla corruzione passiva) con riguardo a tutte le persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio nell'ambito «extra-UE» (Stati esteri non membri dell'UE o organizzazioni internazionali), ai membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali, con contestuale eliminazione della condizione che «il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria dei funzionari degli Stati esteri non membri dell'UE» (art. 1, comma 1, lettera h i, n. 3 del disegno di legge).

In conseguenza delle modifiche apportate al contenuto della norma, all'art. 1, comma 1, lettera h i), n. 1 del disegno di legge, infine, si propone la modifica della rubrica del citato art. 322-bis c.p.

3.3 Art. 1, comma 1, lettere m) ed n) e o): riformulazione del delitto di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.), con contestuale abrogazione del delitto di millantato credito (art. 346 c.p.)

All'art. 1, comma 1, lettera n), per rimediare all'esclusione dall'ambito del penalmente rilevante della condotta di chi offre o promette il vantaggio al "millantatore" di influenza e, più in generale, per conformare fedelmente la normativa interna a quella sovranazionale, viene apportata una radicale modifica - in senso ampliativo - della fattispecie incriminatrice del traffico illecito d'influenze (art. 346-bis c.p.), con riassorbimento nello stesso delle condotte di millantato credito e contestuale abrogazione dell'art. 346 c.p. (art. 1, comma 1, lett. m n).

Va precisato, al riguardo, che la doppia punibilità, sia di chi dà, sia di chi riceve il vantaggio indebito per il traffico illecito d'influenze, è imposta dalla necessità di adeguamento agli obblighi assunti sul piano internazionale, sia per effetto della citata Convenzione penale del Consiglio d'Europa del 1999 - che, all'art. 12, impone di incriminare «il fatto di promettere, offrire o

procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a titolo di remunerazione a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un'influenza sulla decisione di una persona di cui agli articoli 2, 4-6 e 9-11 (titolari di pubbliche funzioni), così come il fatto di sollecitare, ricevere o accettarne l'offerta o la promessa a titolo di remunerazione per siffatta influenza, indipendentemente dal fatto che l'influenza sia o meno effettivamente esercitata oppure che la supposta influenza sortisca l'esito ricercato», sia per effetto della Convenzione c.d. di Merida (Convenzione delle Nazioni unite contro la corruzione del 2003, ratificata ai sensi della l. 3 agosto 2009 n. 116), che all'art. 18 lett. a) impone agli Stati di incriminare «il fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio affinché detto ufficiale o detta persona abusi della sua influenza reale o supposta, al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale di tale atto per ogni altra persona» e alla lettera b) impone l'incriminazione «per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, che abbia sollecitato o accettato, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte».

Le Convenzioni richiamate non distinguono la posizione degli aderenti al patto (il compratore e il venditore dell'influenza), entrambi ugualmente puniti per le rispettive condotte. Né distinguono - e in tal senso insiste esplicitamente la raccomandazione da ultimo espressa dal GRECO - a seconda delle dinamiche intersoggettive sottese alla conclusione dell'accordo: nelle normative sovranazionali, l'eventuale "inganno" di una parte a danno dell'altra e il conseguente errore sul buon esito dell'operazione non incidono in alcun modo sulla configurabilità della fattispecie e sulla responsabilità dei soggetti coinvolti. Come autorevolmente osservato in dottrina, nei testi internazionali «non si esclude affatto la possibilità che vi siano in concreto inganno e errore [...] anche colui che sia vittima della propria credulità, più o meno accortamente indotta dall'interlocutore, è chiamato a rispondere, a causa della finalità che lo ha mosso o che ha comunque condiviso».

La diversa scelta operata dal legislatore italiano con la legge 6 novembre 2012, n. 190, mediante l'introduzione del nuovo reato di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.) e il contestuale mantenimento in vita della figura del millantato credito (art. 346 c.p.), ha posto una serie di problemi interpretativi e di coordinamento non facilmente risolvibili, sui quali la stessa giurisprudenza di legittimità ha fornito risposte disomogenee e che, comunque, rendono scivolosi e opinabili i confini tra le due fattispecie e difficile la prova del delitto in giudizio.

Con la presente proposta di modifica legislativa, pertanto, si riformula l'articolo 346-bis c.p. in modo da soddisfare appieno gli obblighi internazionali sottoscritti, che impongono la punibilità di entrambi i soggetti senza distinguere tra mediazione veritiera e mendace. La ratio di tali obblighi e del presente intervento normativo sta nel prevenire il pericolo che la corresponsione di indebite utilità a un "faccendiere" che assuma di poter influire su pubblici funzionari (o a persona

che si presenti come tale, a prescindere dall'attualità della relazione di influenza vantata) si traduca realmente in un contatto con i pubblici ufficiali e nella possibilità di una reale corruzione di questi ultimi, per la prospettiva di un immediato guadagno, specie in contesti a corruzione diffusa come quelli presenti nel nostro Paese.

Come osservato in dottrina, il messaggio che il codice penale deve convogliare ai consociati è, semplicemente, che «non si deve ricevere, né dare o promettere ad alcuno denaro o altra utilità, allo scopo di influire indebitamente sull'attività dei pubblici funzionari. In caso di trasgressione a questo divieto, tutti coloro che partecipano al pactum [devono] essere sottoposti a un omogeneo trattamento sanzionatorio ai sensi della nuova ipotesi delittuosa di traffico di influenze illecite, la quale [deve] dunque sostituire la norma previgente in materia di millantato credito: senza distinguere tra l'ipotesi in cui chi riceve la promessa o la dazione già disponga, al momento del fatto, delle relazioni "giuste" ovvero semplicemente le millanti ("ci penso io, stai tranquillo, conosco tutti al ministero"), perché in ogni caso il fatto crea un significativo pericolo che qualche pubblico ufficiale sia avvicinato ed effettivamente corrotto grazie alle disponibilità acquisite dal mediatore (o "faccendiere" che dir si voglia)».

La riformulazione proposta all'art. 1, comma 1, lettera n o) del disegno di legge:

- introduce nella clausola di riserva prevista al primo comma dell'art. 346-bis c.p. («fuori dei casi di concorso...») il riferimento all'art. 318 c.p., (corruzione per l'esercizio della funzione), si da rendere chiaro che se la mediazione va a buon fine - se, cioè, il mediatore si opera effettivamente presso il pubblico funzionario o presso l'incaricato di pubblico servizio e questi accettano la promessa o la dazione di denaro - si realizza un concorso «trilaterale» nel più grave reato di cui all'articolo 318 c.p., che assorbe tutto il disvalore del fatto ed esclude la punibilità autonoma ai sensi dell'art. 346-bis c.p.;
- elimina l'assoggettamento della punibilità del fatto al requisito del «compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio»; vengono così rese punibili, in conformità agli obblighi internazionali, anche le mediazioni attivate allo scopo di asservire il pubblico agente ovvero di remunerarlo per il compimento di un atto conforme ai doveri di ufficio (salvo il diverso trattamento sanzionatorio, più grave, previsto con la modifica del quarto comma dell'art. 346-bis c.p., nel caso in cui la mediazione illecita si ponga in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio)
- prescinde dalla esistenza o non di un reale rapporto di influenza tra il mediatore e il pubblico agente e dall'eventuale "inganno" di una parte a danno dell'altra, rendendo punibile l'acquirente di influenza anche in quest'ultimo caso; il disvalore del fatto, del resto, sta nell'acquisto stesso di una mediazione «illecita», condotta di per sé meritevole di sanzione, in quanto potenzialmente suscettibile di produrre influenze distorsive della funzione pubblica;
- prevede quale contropartita degli accordi illeciti non soltanto la prestazione patrimoniale («denaro o altro vantaggio patrimoniale», nella vigente formulazione della norma), ma «denaro o

altra utilità»; si espande, in tal modo, la portata incriminatrice al mercimonio della mediazione influenza illecita in cui il prezzo non abbia contenuto patrimoniale (ossia a condotte che, nella prassi, sono altrettanto se non più frequenti del pagamento di prestazioni patrimoniali);

- inasprisce la pena, adeguandola al disvalore del fatto, anche in rapporto alla nuova pena proposta per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.). Il quadro sanzionatorio precedente, del resto, era vistosamente incongruo rispetto alla fattispecie di millantato credito di cui all'art. 346 c.p. (punita molto più severamente, seppure meno grave).

Viene proposta una sanzione (reclusione da uno a cinque anni) che è, al contempo: superiore nel massimo a quella attuale (da uno a tre anni di reclusione); pari alla pena detentiva prevista dal vigente art. 346 c.p. per la più lieve ipotesi di millantato credito (nel caso di dazione o promessa ottenuta come prezzo della propria mediazione verso il pubblico ufficiale o impiegato); inferiore a quella prevista, con il presente disegno di legge, per l'ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p. (da tre a otto anni di reclusione).

La nuova pena, ritoccata nel massimo a cinque anni, rende possibile anche in questo caso la custodia cautelare in carcere (art. 280, comma 2, c.p.p.), prima non possibile per il traffico d'influenze, nonché le intercettazioni delle comunicazioni, telefoniche e tra presenti. Su tale ultimo punto, si fa rinvio all'art. 266 c.p.p., come modificato con D.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216, e all'art. 6 di detto decreto legislativo, che ha esteso ai procedimenti per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, determinata a norma dell'articolo 4 del codice di procedura penale, le disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203. Si ricorda che la norma, in deroga a quanto disposto dall'art. 267 c.p.p., consente che l'autorizzazione a disporre le operazioni di intercettazione sia data, con decreto motivato: quando l'intercettazione è necessaria (anziché indispensabile); a fronte di sufficienti (anziché gravi) indizi.

La riformulazione della norma incriminatrice di cui all'art. 346-bis c.p., prescindendo la punibilità dall'esistenza o non di reali relazioni di influenza, comporta l'assorbimento in essa delle condotte di millantato credito attualmente punite dall'art. 346 c.p., che viene contestualmente abrogato (art. 1, comma 1, lett. m n).

Sul fronte del diritto intertemporale, è utile muovere alcune considerazioni.

Pur a fronte della sopravvenuta punibilità del privato che dà o promette utilità per acquistare l'influenza illecita (anche nel caso, prima non previsto dall'art. 346-bis c.p., ma rientrante nella previsione dell'art. 346 c.p., di relazione d'influenza inesistente), per il «venditore d'influenza illecita» la questione della continuità normativa tra il delitto di millantato credito attualmente punito dall'art. 346 c.p. e quello di traffico d'influenze illecite di cui all'art. 346-bis c.p., come riformulato dal presente disegno di legge, può essere risolta in senso positivo, sulla base degli stessi argomenti utilizzati dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con riferimento al rapporto tra la concussione mediante induzione di cui al previgente art. 317 c.p. e l'induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319 quater c.p., introdotto con la legge 6 novembre 2012, n. 190 n. 190. Sul punto, si richiama la nota sentenza della Cassazione, Sezioni Unite, 24 ottobre 2013 n. 12228, Maldera. Facendo leva sulla natura di reato «plurisoggettivo improprio o naturalisticamente plurisoggettivo» che, nonostante la non punibilità del privato, già

caratterizzava la «vecchia» descrizione tipica della concussione per induzione, la Suprema Corte ha chiarito che «sussiste continuità normativa fra la concussione per induzione di cui al previgente art. 317 c.p. ed il nuovo reato di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319 quater c.p., introdotto dalla l. n. 190 del 2012, considerato che la pur prevista punibilità, in quest'ultimo, del soggetto indotto non ha mutato la struttura dell'abuso induttivo, fermo restando, per i fatti pregressi, l'applicazione del più favorevole trattamento sanzionatorio di cui alla nuova norma».

Con riferimento, invece, all'acquirente di una relazione d'influenza solo vantata, ma in realtà inesistente, si tratta di condotta non punibile alla stregua del dato normativo oggi vigente (art. 346 c.p.), per la quale le modifiche proposte creano un'area di nuova incriminazione, ovviamente inapplicabile ai fatti pregressi.

3.4 Art. 3: introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitto di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) e istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-bis c.c.) .

All'articolo 3 – sempre in accoglimento delle raccomandazioni del GRECO - si dispone l'abrogazione del quinto comma dell'art. 2635 c.c. (secondo cui «Si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi») con conseguente espansione della procedibilità d'ufficio a tutti i casi di corruzione tra privati. Esigenze di simmetria e razionalità del sistema impongono analogo intervento sul reato di istigazione alla corruzione tra privati, previsto dall'art. 2635-bis c.c., con abrogazione del terzo comma (secondo cui «Si procede a querela della persona offesa»).

4. Art. 1, comma 1, lett. i l): modifiche per adeguare la normativa interna agli obblighi convenzionali, in accoglimento delle raccomandazioni del Working Group on Bribery dell'OCSE.

Il Working Group on Bribery, Gruppo di lavoro istituito in ambito OCSE nel 1994, controlla l'attuazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata il 17 dicembre 1997, entrata in vigore il 15 febbraio 1999 e ratificata dall'Italia con legge n. 300 del 2000, nonché della Raccomandazione per ulteriori strategie di lotta contro la corruzione degli impiegati pubblici nelle transazioni economiche internazionali. Tra le principali raccomandazioni dell'OCSE - all'esito della valutazione di Fase 3 (2011) e della procedura di follow-up del maggio 2014, in vista della valutazione di Fase 4 (2020) - viene in rilievo, per la pertinenza rispetto all'oggetto del presente intervento normativo, quella con cui si suggerisce di valutare l'introduzione di sanzioni pecuniarie nei confronti delle persone fisiche per i reati di corruzione («3. Regarding sanctions, the Working Group recommends that Italy: (a) Consider making available to judges both the imposition of imprisonment and fines in cases of offences of foreign bribery perpetrated by natural persons as a useful additional deterrent»).

Ragioni di coerenza e razionalità del sistema sanzionatorio del codice penale (che non prevede il cumulo di sanzioni detentive e pecuniarie per i delitti contro la pubblica amministrazione, a differenza di quanto prevede, ad esempio, per i reati che offendono il patrimonio) sconsigliano

una generalizzata modifica delle pene principali nel senso suggerito. Il complessivo apparato sanzionatorio, del resto, dopo il sensibile e progressivo inasprimento sanzionatorio cui si è fatto cenno sopra, in particolare con le modifiche normative apportate con la legge n. 190 del 2012 e la legge n. 69 del 2015 e con quelle che ulteriormente si propongono con il presente disegno di legge, è già adeguatamente afflittivo e dissuasivo.

Appare tuttavia opportuno intervenire, in sostanziale accoglimento della raccomandazione, sull'art. 322-quater c.p., introdotto con la legge n. 69 del 2015. Detto articolo prevede, nel caso di condanna per i reati previsti dagli artt. 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320 e 322-bis c.p., la riparazione pecuniaria attraverso il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio.

In coerenza con l'impianto e con gli scopi del presente disegno di legge, con l'art. 1, comma 1, lett. i l) si propone l'ampliamento dell'ambito di applicazione di tale misura anche a carico del provato corruttore e la rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria, da determinarsi non più in misura «pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio», ma «in relazione alla gravità dell'offesa e comunque non inferiore a euro 10.000».

5. Art. 1, comma 1, lett. l m): introduzione di una speciale causa di non punibilità in caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione.

All'art. 1, comma 1, lett. l m) viene inserito nel codice penale l'art. 323-ter, con il quale si introduce una causa speciale di non punibilità nel caso di spontanea volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione, per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, e 346-bis c.p.

Si tratta di novità di rilievo, che - in sintonia con l'impianto di fondo del presente disegno di legge e, pur in diverso ambito, in linea con la ratio che ispira la legge sul whistleblowing - si affianca sinergicamente alle altre misure adottate (anche mediante il ricorso a tecniche investigative speciali) per una più efficace attività di accertamento e repressione dei fenomeni corruttivi. Non solo: la connessione razionale fra le modifiche volte all'inasprimento sanzionatorio e alla "stabilizzazione" delle pene accessorie e all'introduzione della causa di non punibilità crea altresì le condizioni per una più efficace prevenzione, costituendo una contropinta dissuasiva dall'entrare in accordi illeciti.

Duplici, infatti, è lo scopo perseguito: sul piano special-preventivo, rompere il muro di omertà e la catena di solidarietà che protegge fattispecie tipicamente bilaterali, quali sono quelle corruttive o d'induzione indebita a dare o promettere utilità o il traffico d'influenze e consentire l'acquisizione di elementi probatori normalmente molto difficili da assicurare al processo, utili per accertare e reprimere i fatti delittuosi; sul piano general-preventivo, disincentivare le condotte illecite, introducendo un «fattore di insicurezza» con effetti dissuasivi. Come osservato in dottrina, «a seguito della previsione di una causa di non punibilità per chi denunci il fatto, nessuna

delle parti dello scambio corruttivo potrà più fare affidamento certo su un comune interesse a tacere»; l'ingresso nello scambio illecito diventa insicuro e rischioso.

L'istituto non è eccentrico nel nostro ordinamento giuridico, che già conosce forme di premialità avanzate, fino alla non punibilità, in altri ambiti sanzionatori. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla causa di non punibilità per estinzione del debito tributario, introdotta all'art. 13 del d. lgs. n. 74 del 2000 con la riforma apportata con d. lgs. 24 settembre 2015 n. 158 (causa di non punibilità fondata su un ravvedimento attivo del colpevole, che estingua integralmente il debito tributario prima dell'apertura del dibattimento; condotta che, in precedenza, costituiva solo una circostanza di attenuazione speciale della pena) o, nell'ambito della tutela della concorrenza, ai «programmi di clemenza», espressamente caldeggiati nella normativa eurounitaria (la Dir. 26/11/2014, n. 2014/104/UE li definisce, al considerando 26, «strumenti importanti per l'applicazione a livello pubblicistico del diritto della concorrenza dell'Unione, poiché contribuiscono a individuare e perseguire efficacemente e sanzionare le violazioni più gravi di tali norme») e recepiti nella normativa nazionale a tutela della concorrenza e del mercato (cfr. art. 15, comma 2-bis, legge 10 ottobre 1990, n. 287: «L'Autorità, in conformità all'ordinamento comunitario, definisce con proprio provvedimento generale i casi in cui, in virtù della qualificata collaborazione prestata dalle imprese nell'accertamento di infrazioni alle regole di concorrenza, la sanzione amministrativa pecuniaria può essere non applicata ovvero ridotta nelle fattispecie previste dal diritto comunitario»).

La modifica proposta in questa sede si aggiunge a una collaborazione premiale che già si era iniziato a incentivare con la legge 27 maggio 2015 n. 69 del 2015, attraverso l'introduzione all'art. 323-bis di un secondo comma che, per i soli casi di corruzione o induzione indebita, prevede l'attenuante a effetto speciale (diminuzione della pena da un terzo a due terzi) nel caso di riparazione post delictum per il colpevole che, successivamente alla commissione del reato, «sia efficacemente adoperato» per conseguire, in via alternativa, uno dei risultati previsti dalla norma: evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori; collaborare con gli inquirenti per l'individuazione di ulteriori soggetti responsabili; favorire la raccolta e la conservazione delle prove dei reati o il sequestro (finalizzato alla confisca) delle somme o delle altre utilità trasferite all'intraneus.

La causa speciale di non punibilità proposta con il presente disegno di legge si colloca su un fronte ulteriormente avanzato di allontanamento dal piano dell'offesa, ponendo condizioni ancor più rigorose per la sua applicazione. L'autore del reato deve, infatti, attivarsi entro limiti temporali strettissimi dalla commissione di taluno dei fatti previsti dalla norma, «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 tre sei mesi dalla commissione del fatto»; deve, inoltre, denunciare il fatto-reato «spontaneamente volontariamente» e fornire «indicazioni utili per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili».

Al comma secondo dell'art. 232-ter c.p. è previsto che la non punibilità del pubblico ufficiale, dell'incaricato di pubblico servizio o del mediatore illecito è ulteriormente «subordinata alla messa a disposizione della utilità percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente ovvero alla indicazione di elementi utili a individuarne il beneficiario effettivo, entro il medesimo termine di cui al primo comma.»

Si richiede, quindi, un comportamento spontaneo volontario, immediato tempestivo, concretamente antagonista rispetto alla condotta delittuosa, sintomatico di un autentico ravvedimento e realmente efficace al fine di individuare i correi, assicurare la prova del fatto e neutralizzare il profitto illecito. Quale presidio avverso eventuali strumentalizzazioni a fini illeciti della speciale causa di non punibilità (ossia per evitare che essa possa essere utilizzata per provocare impunemente la corruzione, al solo fine, ad esempio, di denunciare un rivale) si è inserito, nell'ultimo comma dell'art. 323-bis c.p., la previsione che tale causa di non punibilità non si applica quando vi è prova che la denuncia sia stata premeditata rispetto alla commissione del reato denunciato.

La causa di non punibilità, come già osservato dalla dottrina, a fronte di un'analogia proposta formulata nei primi anni novanta dello scorso secolo, all'indomani del deflagrare del fenomeno noto come "Tangentopoli", è incentrata sulla «regressione» dell'offesa, a condizioni (soglie temporali, fattività della collaborazione) volte ad assicurare una reintegrazione utile e tempestiva dell'interesse offeso dal reato e che possa «riconnettersi alla minaccia iniziale, e apparire quindi come osservanza, sia pur tardiva, di quello stesso precetto che è stato violato».

A queste condizioni, come anche più recentemente evidenziato in dottrina, può ritenersi «salvaguardata l'esigenza di prevenzione generale»; al tempo stesso, «l'applicazione della disposizione premiale può ribadire l'efficacia del precetto e convalidarne 'esemplarmente' il significato».

6. Art. 1, comma 1, lett. o p): ripristino introduzione della procedibilità d'ufficio per alcune ipotesi di appropriazione indebita aggravata

Il disegno di legge, all'art. 1, comma 1, lett. o), modifica l'art. 649-bis c.p., ripristinando introduce la procedibilità d'ufficio per il delitto di appropriazione indebita (art. 346 c.p.) in taluni casi di maggior gravità.

La modifica si rende opportuna per un duplice ordine di ragioni.

Sotto un primo profilo, con riferimento all'oggetto del presente disegno di legge, sebbene non si tratti di un delitto contro la pubblica amministrazione, il reato di appropriazione indebita è

strumento che consente comunemente (come il reato di falso in bilancio o i reati tributari) di formare provviste illecite utilizzabili per il pagamento del prezzo della corruzione. Sembra pertanto opportuno, nella prospettiva di un contrasto efficace non solo dei fenomeni corruttivi, ma anche delle attività prodromiche alla corruzione, mantenere la procedibilità d'ufficio per le ipotesi di maggiore gravità di appropriazione indebita.

In secondo luogo, la modifica proposta consente di prevenire censure di incostituzionalità, prospettabili sotto il profilo dell'eccesso di delega, criticità interpretative delle norme introdotte in materia con il decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in rapporto ai criteri di attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103.

Disponendo l'abrogazione del terzo comma dell'art. 646 c.p. (con il quale, prima della riforma, era previsto che «si procede d'ufficio se ricorre la circostanza indicata nel capoverso precedente o talune delle circostanze indicate nel numero 11 dell'articolo 61»), l'art. 10 del citato decreto legislativo ha reso il reato di appropriazione indebita procedibile a querela della persona offesa anche in quei casi - fatto commesso su cose possedute a titolo di deposito necessario (previsto dal secondo comma dell'art. 646 c.p.) o fatto aggravato da taluna delle circostanze indicate dal n. 11 dell'art. 61 c.p. (fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni di ufficio, di prestazione d'opera, di coabitazione, o di ospitalità) - per i quali, prima della novella, era prevista la procedibilità d'ufficio.

Nella relazione illustrativa del d.lgs. 36 del 2018 si spiega che «L'articolo 10 estende il regime della procedibilità a querela, conformemente ai criteri di delega, anche alle ipotesi aggravate del reato di appropriazione indebita, relative al fatto commesso su cose possedute a titolo di deposito necessario nonché all'aver commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni di ufficio, di prestazione d'opera, di coabitazione o di ospitalità, assumendo chiaramente rilievo in tali ipotesi interessi e relazioni di carattere strettamente personale per le quali la perseguibilità della relativa offesa non può che essere rimessa a una iniziativa del soggetto privato».

Senonché, la legge delega, all'art. 1, comma 16, lettera a), consentiva la modifica del regime di procedibilità nel caso di reati contro il patrimonio previsti dal codice penale «salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità ».

Di alcune di tali condizioni il decreto legislativo n. 36 del 2018 ha tenuto conto solo parzialmente, nelle modifiche apportate al regime di procedibilità per il reato di appropriazione indebita. La

norma di cui all'art. 649-bis c.p., introdotta con detto decreto legislativo per disciplinare i «casi di procedibilità d'ufficio», infatti, prevede che «Per i fatti perseguibili a querela preveduti dagli articoli 640, terzo comma, 640-ter, quarto comma, e per i fatti di cui all'articolo 646, secondo comma, o aggravati dalle circostanze di cui all'articolo 61, primo comma, numero 11, si procede d'ufficio qualora ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale».

Per i fatti di cui all'articolo 646, secondo comma, o aggravati dalle circostanze di cui all'articolo 61, primo comma, numero 11 c.p. - per i quali, prima della riforma, era prevista la procedibilità d'ufficio - è stata quindi prevista la procedibilità d'ufficio solo quando ricorra un'aggravante a effetto speciale, in contrasto con Poiché, tuttavia, il criterio di delega che imponeva di mantenere la procedibilità d'ufficio anche nel caso in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità o nel caso di danno arrecato alla persona offesa di rilevante gravità, sembra necessario fare espressa menzione anche di tali ulteriori ipotesi, quali condizioni idonee a fare scattare la procedibilità d'ufficio per i fatti (previsti dall'articolo 646, secondo comma, o aggravati dalle circostanze di cui all'articolo 61, primo comma, numero 11 c.p.) che in passato erano procedibili d'ufficio.

Per tali specifiche ipotesi e a dette condizioni, quindi, l'articolo 1, lettera o) del presente disegno di legge ripristina la procedibilità d'ufficio. L'intervento è effettuato mediante l'ampliamento dei casi di procedibilità d'ufficio previsti dall'art. 649-bis c.p. con l'inclusione dei casi in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità o il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità. L'effetto estensivo della procedibilità d'ufficio, in tal modo, si riverbera anche sui reati preveduti dagli articoli 640, terzo comma, 640-ter, quarto comma, c.p. menzionati dallo stesso art. 649-bis c.p. e che soffrono, sotto tale profilo, dello stesso eccesso di delega relativo all'appropriazione indebita., per i quali si prospetta la medesima opportunità di intervento.

7. Art. 2, comma 1, lett. c): decisione sulla confisca ex art. 322-ter c.p. nel caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione

All'art. 2, comma 1, lett. c) si modifica l'art. 578-bis c.p.p. per estendere i poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca ordinata ai sensi dell'art. 322-ter c.p., nel caso di condanna o di applicazione della pena per uno dei delitti previsti dagli artt. da 314 a 321 c.p., anche se commessi dai soggetti indicati nell'art. 322-bis c.p.

La modifica della norma processuale consente di mantenere l'efficacia della confisca disposta con la sentenza di condanna dal giudice di primo grado nei casi in cui il successivo grado di giudizio si chiuda con una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato per prescrizione o per amnistia.

Si tratta di un'innovazione significativa, che raccoglie i risultati dell'evoluzione giurisprudenziale, anche di fonte sovranazionale, e gli spunti provenienti dall'ampio dibattito dottrinale in materia di «confisca senza condanna», assicurando effettività e deterrenza alle misure di contrasto del fenomeno corruttivo anche sul fronte patrimoniale. L'intervento, infatti, potenzia uno strumento ablatorio di natura reale che - impedendo l'accumulazione e il reinvestimento di capitali illeciti - si è rivelato arma particolarmente efficace (e temuta) nella prevenzione e repressione del malaffare.

E' opportuno premettere alcuni cenni sulla trama giurisprudenziale e normativa da cui origina la necessità della riforma.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla sentenza *Sud Fondi c. Italia* del 2009 (in materia di confisca urbanistica), ha sempre affermato la necessità di accertare la colpevolezza di colui che subisce la confisca dei beni oggetto di lottizzazione abusiva. Tale misura ablatoria, ora prevista dall'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, è una sanzione amministrativa, assistita - nella giurisprudenza della Corte Edu - dalle garanzie che l'art. 7 Cedu riserva alla «pena».

Si è discusso, tuttavia, se tra i presidi assicurati dal principio di legalità sancito dall'art. 7 Cedu dovesse anche includersi la necessità che la sanzione fosse applicata dal giudice penale unitamente alla sentenza di condanna per il reato sottostante.

Una simile posizione, in effetti, era stata attribuita dalla grande maggioranza dei commentatori alla sentenza della Corte di Strasburgo *Varvara c. Italia* del 29 ottobre 2013, con la quale la Seconda sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo aveva ritenuto che l'applicazione della confisca urbanistica nelle ipotesi di proscioglimento per estinzione del reato costituisce una violazione del principio di legalità sancito dall'art. 7 Cedu. Con tale pronuncia, la Corte europea dei diritti dell'uomo sembrava aver posto al bando la confisca urbanistica «senza condanna».

La Corte costituzionale, per converso, con la nota sentenza n. 49 del 2015 aveva escluso che il precedente *Varvara* potesse comportare simili effetti nel nostro ordinamento. Nell'ambito di un sistema volto a offrire tutela sostanziale ai diritti, al di là delle formule astratte e delle qualificazioni formali offerte dagli ordinamenti nazionali, era sembrato incongruo al Giudice delle leggi che la Corte di Strasburgo facesse derivare la violazione della legalità dalla natura del dispositivo pronunciato dal giudice italiano, anziché dalla sussistenza, o no, di un pieno giudizio di responsabilità, all'esito del contraddittorio con le parti, che dimostrasse al di là di ogni ragionevole dubbio la colpevolezza della persona soggetta a confisca. E ciò, in particolare, in un ambito nel quale la valorizzazione di argomenti formalistici, attenti al nomen iuris più che alla sostanza della tutela, avrebbe compromesso le esigenze di tutela effettiva della pianificazione

urbanistica e del territorio, posto che il reato di lottizzazione abusiva incontra limiti prescrizionali tali da rendere estremamente difficile la conclusione nel merito del processo penale.

La recentissima sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, G.I.E.M. e altri c. Italia, del 28 giugno 2018, pur riaffermando il postulato chiave circa la natura sostanziale di «pena» della misura ablatoria e della conseguente necessità di accertare la colpevolezza di colui che la subisce, condivide i rilievi sopra esposti e, con essi, il pronunciamento del nostro giudice costituzionale, escludendo recisamente che violi l'art. 7 Cedu lo Stato che, accertata la colpevolezza all'esito del giudizio, dichiara estinto il reato per prescrizione, ma ugualmente disponga la confisca urbanistica, proprio in forza del predetto accertamento.

Tale potere di accertamento incidentale della responsabilità dell'imputato, ai fini della decisione sulla confisca, è stato tuttavia attribuito al giudice dell'impugnazione e disciplinato dal legislatore solo con riferimento alla confisca c.d. allargata o di sproporzione di cui all'art. 240-bis c.p. (in cui è stata trasfusa la disposizione dell'art. 12-sexies decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356). La disciplina processuale per tali particolari ipotesi di confisca, infatti, è stata dettata dapprima dall'art. 12-sexies, comma 4-septies del d.l. n. 306 del 1992 (comma introdotto dall'art. 31 della legge 17 ottobre 2017, n. 161) e, dopo la novella apportata con d. lgs. 1° marzo 2018, n. 21, dalla disposizione di cui all'art. 578-bis c.p.p.

Il risultato dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa è che, mentre per la confisca «in casi particolari» prevista dal primo comma dell'articolo 240-bis c.p. e da altre disposizioni di legge (segnatamente, dall'art. 85-bis testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 e dall'art. 301, comma 5 bis, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43), il legislatore ha previsto la possibilità di confisca anche in mancanza di formale condanna, grazie all'introduzione della norma di cui all'art. 578-bis c.p.p. («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»), analoga norma processuale non è stata introdotta per gli altri casi di confisca, diversi dai «casi particolari» di cui all'art. 240-bis c.p. (diversi, cioè dalla confisca c.d. "allargata" o di sproporzione, ivi prevista).

Dall'applicazione dell'art. 578-bis c.p.p. restano quindi esclusi, allo stato, i casi di confisca di cui all'art. 322-ter c.p., conseguenti alla condanna in primo grado per i reati contro la pubblica amministrazione ivi previsti. L'integrazione della norma di cui all'art. 578-bis c.p.p. con la

previsione anche di tali casi di confisca colma la lacuna e consente di mantenere la misura ablatoria anche se il reato, nel passaggio tra il primo e il secondo grado, si è prescritto.

8. Art. 5: estensione delle operazioni sotto copertura previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione

L'art. 5 del disegno di legge reca modifiche all'art. 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, al fine di estendere la disciplina organica delle operazioni di polizia sotto copertura al contrasto di alcuni reati contro la pubblica amministrazione, sul modello delle regole, già esistenti, in materia di contrasto alla mafia e al traffico di stupefacenti e di una serie di altri delitti, compresi nell'elenco di cui all'art. 9 cit. (falso nummario, falso in marchio, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, usura, riciclaggio e reimpiego, tratta, armi, traffico di esseri umani, attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, sfruttamento/favoreggiamento della prostituzione).

La modifica normativa dà attuazione a quanto espressamente previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 (c.d. convenzione di Merida), firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116. L'art. 50 di detta Convenzione, infatti, prevede l'adozione di «Tecniche investigative speciali», tra cui la «consegna controllata» e le «operazioni sotto copertura», al fine di contrastare efficacemente i fenomeni corruttivi («Art. 50 Tecniche investigative speciali. 1. Per combattere efficacemente la corruzione, ciascuno Stato, nei limiti consentiti dai principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico interno, e conformemente alle condizioni stabilite dal proprio diritto interno, adotta le misure necessarie, con i propri mezzi, a consentire l'appropriato impiego da parte delle autorità competenti della consegna controllata e, laddove ritenuto opportuno, di altre tecniche speciali di investigazione, quali la sorveglianza elettronica o di altro tipo e le operazioni sotto copertura, entro il suo territorio, e a consentire l'ammissibilità in tribunale della prova così ottenuta. [...] 4. Le decisioni di impiegare la consegna controllata a livello internazionale, su consenso degli Stati Parte interessati, possono includere metodi quali l'intercettazione della merce o dei fondi e metodi che permettono alle merci e ai fondi di proseguire integri oppure di essere asportati o sostituiti in tutto o in parte.»).

In sintonia con gli impegni assunti in ambito internazionale e per fronteggiare incisivamente il malaffare, la novella mira quindi a potenziare gli strumenti investigativi per la prevenzione, l'accertamento e la repressione di reati allarmanti, per diffusività e gravità degli effetti distorsivi prodotti a danno del buon andamento della pubblica amministrazione, dell'economia, della libera concorrenza e dell'affidamento dei mercati.

I reati per cui si propone l'estensione delle tecniche investigative speciali previste dall'art. 9 della legge n. 46 del 2006 sono i seguenti:

- concussione (art. 317 c.p.);
- corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);

- corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.);
- corruzione (propria) aggravata dal fatto di avere ad 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 (art. 319-bis c.p.);
- corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.)
- induzione indebita a dare o promettere utilità (limitatamente ai fatti commessi dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, ossia all'ipotesi di reato più grave, prevista dal primo comma dell'art. 319-quater c.p.);
- corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.);
- corruzione attiva, in tutte le sue forme (per l'esercizio della funzione o per atto contrario: art. 321 c.p.);
- istigazione alla corruzione, attiva o passiva (art. 322 c.p.);
- peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee ed i funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (322-bis c.p.);
- traffico di influenze illecite (346-bis c.p.);
- turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.).

L'estensione è giustificata dal fatto che si tratta di delitti connotati da apprezzabile gravità, assai diffusi nella pratica e, tuttavia, di difficile accertamento - soprattutto per quanto riguarda i delitti bilaterali, come le corruzioni, le induzioni indebite o il traffico di influenze - perché connotati dalla stretta comunanza di interessi illeciti dei soggetti che vi concorrono e dal legame omertoso che li protegge. Ai fenomeni lato sensu corruttivi si ritiene opportuno affiancare - agli effetti del potenziamento investigativo - anche il delitto di turbata libertà degli incanti, contiguo non solo sul piano sistematico (è delitto commesso dai privati contro la pubblica amministrazione) ma anche e soprattutto per gli effetti gravemente distorsivi della libera concorrenza e del mercato e per la compromissione della fiducia nell'azione della pubblica amministrazione che produce.

Viene introdotta, pertanto, la possibilità di operazioni sotto copertura che consentano di infiltrare agenti di polizia giudiziaria, loro ausiliari o persone interposte in contesti in cui si abbia motivo di ritenere si stiano consumando i delitti in questione, scriminando condotte altrimenti suscettibili di integrare reato e autorizzando il ritardo di atti di competenza della polizia giudiziaria al fine di acquisire elementi di prova.

Analogamente a quanto già previsto, tra gli altri casi, per le operazioni antidroga o per il contrasto dei sequestri di persona a scopo di estorsione, viene estesa alle indagini in materia di reati contro la pubblica amministrazione la possibilità della consegna controllata di denaro o di altra utilità in esecuzione delle attività illecite in corso. Viene altresì riconosciuta la possibilità per agenti e

ufficiali di polizia giudiziaria di utilizzare temporaneamente beni mobili e immobili, documenti, identità o indicazioni di copertura per l'esecuzione delle operazioni sotto copertura.

La modifica normativa rende possibile, ad esempio, autorizzare la disposizione di beni, denaro o altra utilità e ritardare l'esecuzione di provvedimenti restrittivi o di sequestro al fine di consentire una consegna controllata in esecuzione di un accordo corruttivo già concluso tra terzi (dovendo in ogni caso escludersi la possibilità dell'agente sotto copertura di provocare la consumazione di un reato) ovvero in accoglimento di una richiesta concussiva o di un'induzione indebita a dare o promettere utilità. Parimenti, diventano non punibili le attività della polizia giudiziaria che consistano nell'accettazione della promessa o dell'offerta, nella ricezione, nella promessa o nella consegna di beni o altra utilità compiute al fine di acquisire elementi di prova dell'istigazione alla corruzione da altri commessa (sia attiva, nel caso di promessa o offerta di denaro o altra utilità da parte del privato, sia passiva, nel caso in cui sia il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio a sollecitare la promessa o la dazione), così come la promessa o la dazione di denaro o altro vantaggio patrimoniale in accoglimento di un'offerta di mediazione illecita presso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio (traffico di influenze illecite).

Le condotte non punibili restano confinate a quelle necessarie per l'acquisizione di prove relative ad attività illecite già in corso e che non istighino o provochino la condotta delittuosa, ma s'inseriscono in modo indiretto o meramente strumentale nell'esecuzione di attività illecite altrui, secondo il paradigma della causa di giustificazione elaborato dalla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il giudice di legittimità, aderendo a quanto più volte affermato dalla Corte Edu, distingue, infatti, la figura dell'agente infiltrato da quella dell'agente provocatore e ritiene che le cause di giustificazione speciali che disciplinano le attività sotto copertura scriminano solo le condotte espressamente dichiarate non punibili, con esclusione dell'attività di provocazione vera e propria, di quella, cioè, che si concretizza in un incitamento o in una induzione al crimine del soggetto indagato.

Quanto alla tecnica della novella, si è scelto di riformulare il comma 1 dell'art. 9 della legge n. 146 del 2006, con due modalità: a) inserendo nel catalogo dei delitti per cui è consentito il ricorso alle speciali tecniche investigative anche i reati previsti dagli articoli «317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353» del codice penale; b) ampliando il novero delle condotte scriminate, in modo da includervi quelle che, pur integrando le fattispecie tipiche di alcuni reati contro la p.a. richiamati, possono essere tenute da agenti sotto copertura senza sconfinare nella provocazione. In particolare, si è aggiunto il «denaro o altra utilità» e il «prezzo» ai beni che possono essere acquistati, ricevuti, sostituiti od occultati; si sono aggiunte alle condotte scriminate l'accettazione della promessa di beni o utilità, la corresponsione di «denaro o altra utilità in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri», la promessa o la dazione di «denaro o altra utilità richiesti da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio o sollecitati come prezzo della mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio o per remunerarlo».

9. Art. 6: inasprimento della sanzione interdittiva nel caso di responsabilità amministrativa degli enti per reati contro la pubblica amministrazione.

All'articolo 6 del disegno di legge si modifica l'art. 25, comma 5, del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, portando a cinque anni la durata minima e a dieci anni la durata massima della sanzione interdittiva applicabile ai sensi dell'art. 9 dello stesso decreto legislativo. L'intervento si pone in linea con quello effettuato, nei confronti delle persone fisiche, sugli articoli 32 ter e 317-bis c.p., inasprendo le sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione.

Per esigenze di mero coordinamento, allo stesso articolo 6 viene modificato anche l'art. 13 comma 2 del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, al fine di chiarire che la durata delle sanzioni interdittive ivi prevista in via generale (non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni) è derogata dalla disposizione di cui all'art. 25, comma 5.