

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4006

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SALVI, RUSSO, CALVI, SENESE
e FASSONE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 1999

Modifiche al codice penale in materia di corruzione

ONOREVOLI SENATORI. - La indagine conoscitiva svolta dalla 1^a Commissione permanente del Senato in sede di esame del disegno di legge atto Senato 3015 «Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione» (approvato dalla Camera dei Deputati e successivamente, in seconda lettura, con modificazioni, dall'Assemblea del Senato) ha messo in evidenza che tali fenomeni, nonostante i significativi risultati conseguiti contro di essi dalla magistratura negli ultimi anni, continuano purtroppo ad inquinare larghi settori della vita pubblica del nostro Paese. Ciò rende necessaria una forte iniziativa del Parlamento diretta anzitutto ad individuare ed attuare strumenti idonei di prevenzione - ed è quanto forma oggetto, appunto, del disegno di legge sopra richiamato - ma anche a riconsiderare l'adeguatezza degli strumenti repressivi offerti dal vigente codice penale.

Il presente disegno di legge si propone di intervenire su questo secondo versante, secondo i seguenti criteri.

Si propone, per prima cosa, di superare la tradizionale distinzione tra concussione (limitatamente all'ipotesi della induzione) e corruzione, creando una unica figura di reato - denominata «corruzione» - incentrata sul fatto del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che riceve indebitamente, per sé o per altri, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, in relazione al compimento o alla omissione di un atto del suo ufficio o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività. Tale condotta, infatti, sembra sufficiente a realizzare l'offesa del bene tutelato, senza che assuma rilievo - o, per lo meno, senza che assuma il rilievo che ha nel sistema vigente - il fatto che la dazione o la promessa derivino da «induzione» del

pubblico ufficiale ovvero da accordo corruttivo raggiunto dalle parti in condizioni di parità. È noto, del resto, che la distinzione, nel diritto vigente, tra concussione per induzione e corruzione è stata fonte sempre di grandi difficoltà. Peraltro, nella determinazione della pena in concreto tra il minimo ed il massimo edittale, il giudice potrà tener conto delle diverse modalità della condotta.

Si propone, inoltre, di superare le attuali distinzioni tra corruzione propria e impropria e antecedente o successiva, riconducendo tutte tali ipotesi all'unico nuovo reato di «corruzione» e prevedendo come circostanza aggravante quella che il fatto sia commesso in relazione alla omissione o al ritardo di un atto dovuto ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio. Nell'ambito di quest'ultima previsione, si propone poi di elevare l'aumento di pena dalla misura ordinaria (fino ad un terzo) a quella da un terzo alla metà quando il fatto sia diretto a favorire o a danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo (ipotesi attualmente integrante la «corruzione in atti giudiziari» di cui all'articolo 319-ter del codice penale) e di aumentare ulteriormente (nella misura ordinaria) la pena così determinata se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno a pena detentiva superiore ai due anni.

Questa impostazione consente di riunire in un'unica figura di reato (il nuovo reato di corruzione, così come delineato nel presente disegno di legge) eventualmente aggravata secondo quanto ora precisato, le diverse figure della concussione (articolo 317 del codice penale), limitatamente alla ipotesi della concussione per induzione, della «corruzione per un atto d'ufficio» (articolo 318), della «corruzione per un atto contra-

rio ai doveri d'ufficio» (articolo 319), della «corruzione in atti giudiziari» (articolo 319-ter) e della «corruzione di persona incaricata di pubblico servizio» (articolo 320), con conseguente sostituzione od abrogazione delle disposizioni ora citate.

L'unificazione in un unico nuovo reato di «corruzione» delle attuali figure della concussione per induzione e della corruzione, infine, rende necessaria una specifica e diversa regolamentazione della attuale ipotesi della concussione per costrizione: al riguardo, il presente disegno di legge propone di ricondurre tale ipotesi nell'ambito del delitto di estorsione (articolo 629 del codice penale), come ipotesi aggravata dalla qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio dell'agente.

Problema particolarmente delicato, nel quadro del nuovo assetto normativo dell'intera materia, è quello della individuazione di un appropriato apparato sanzionatorio nei confronti del corrotto e del corruttore. Al riguardo, il presente disegno di legge si ispira ai seguenti criteri:

a) previsione di pene detentive differenziate, più gravi per il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, meno gravi, ma pur sempre significative in relazione alla gravità del fatto, per il corruttore. Si vuole in tal modo sottolineare lo specifico e preminente dovere del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, in ragione della veste ricoperta, di non accettare comunque somme od utilità non dovute in relazione alle sue funzioni e alla sua qualità;

b) previsione, peraltro, della punibilità del corruttore anche se «indotto» alla corruzione dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, anche se, cioè, risulterebbe oggi soltanto parte offesa nella attuale ipotesi di concussione per induzione. A questa scelta, di indubbio rilievo, ha concorso l'osservazione che nella odierna società il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione non è più connotato da quello stato di soggezione dei primi verso la se-

conda che lo caratterizzava alcuni decenni fa, ed in particolare all'epoca cui risale il vigente codice penale. Spesso, addirittura – ciò è accaduto ed accade in particolare nei fenomeni di «grande corruzione» – quel rapporto è invertito, risultando parte «forte» assai più il privato che entra in rapporto con la pubblica amministrazione che non il pubblico funzionario. Nella situazione di oggi, dunque (salva, s'intende, l'ipotesi della violenza o minaccia del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio integrante la nuova figura della estorsione aggravata), la condotta di chi si lascia «indurre» a dare o a promettere al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio denaro od altra utilità – traendone spesso indebiti vantaggi a scapito degli interessi generali – non può essere esente da censura, stante l'esistenza di strumenti alternativi (*in primis*, la denuncia penale) per sottrarsi alla «induzione» evitando così di favorire il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio nella sua illecita condotta ai danni della pubblica amministrazione. D'altronde, è noto come sia labile, nell'attuale sistema normativo, il confine tra «corruzione» e «concussione per induzione», e come spesso la decisione, in concreto, se si sia in presenza dell'una o dell'altra figura, è inevitabilmente influenzata dall'ovvio interesse del corruttore di apparire parte offesa di una concussione: tenuto conto del giudizio di forte disvalore sociale che non può non investire la condotta di chi, salvo che vi sia costretto con violenza o minaccia, indebitamente dà o promette denaro od altra utilità ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio in relazione al compimento o alla omissione di un atto del suo ufficio o comunque alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività, risponde dunque a ragioni di giustizia e di difesa sociale prevedere la punibilità, oltre che del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che riceve od accetta la indebita dazione o promessa, anche di chi ne è l'autore, sia pure, come si è osservato al punto precedente, con pene differenziate;

c) previsione di una forbice piuttosto ampia tra minimo e massimo edittale delle pene rispettivamente stabilite per il corrotto e per il corruttore (con una pur lieve elevazione del massimo oggi previsto per il corruttore, apparendo questo per vero inadeguato rispetto alla gravità del delitto anche a confronto con altre ipotesi di reato): ciò, come si è osservato più sopra, consentirà di adeguare la pena in concreto alle diverse modalità della condotta dell'uno e dell'altro, tenendo anche conto, ad esempio, a questo effetto, della «attività di induzione» di cui il corruttore sia stato eventualmente oggetto da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio;

d) previsione di nuove sanzioni, capaci di svolgere una efficace azione dissuasiva o comunque riparatrice: - la «riparazione pecuniaria» in favore della pubblica amministrazione cui appartenga il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio colpevole, in misura pari all'importo dato o promesso al corrotto, senza pregiudizio del diritto della pubblica amministrazione al risarcimento del danno; - la pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici (estesa al caso di condanna anche per altri gravi reati contro la pubblica amministrazione), salvo che per effetto della attenuante del fatto di speciale tenuità e di altre eventuali circostanze attenuanti la condanna risulti a pena detentiva inferiore ai tre anni di reclusione, per il qual caso si prevede l'interdizione temporanea; - la misura della confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la legittima provenienza ed il cui valore risulti sproporzionato rispetto alla sua attività ed ai suoi redditi (sulla falsariga di quanto previsto dall'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356), salvo che ricorra la circostanza del fatto di speciale tenuità; estesa, anche questa, al caso di condanna anche per altri gravi reati contro la pubblica amministrazione;

e) previsione, infine, sia per il corrotto che per il corruttore, di una speciale circostanza attenuante volta a rompere quel «patto di omertà» tra l'uno e l'altro che costituisce uno dei maggiori ostacoli per l'emersione del fenomeno corruttivo. Si è esclusa la scelta della impunità per chi denuncia il fatto (pur affacciata, come è noto, nel dibattito sui mezzi più efficaci per combattere la corruzione) perché è inaccettabile che l'autore di un reato di tale gravità rimanga del tutto impunito, pur a fronte di una condotta di collaborazione; è parso invece accettabile prevedere, a quel fine, una rilevante diminuzione di pena, dalla metà ai due terzi per chi denuncia il fatto prima che di esso si sia avuta altrimenti notizia e da un terzo alla metà per chi lo ammette, sempre che, in entrambi i casi, il colpevole fornisca ogni chiarimento per la ricostruzione del fatto, l'individuazione degli altri responsabili e provveda alla riparazione pecuniaria ed al risarcimento del danno. Si tratta di una diminuzione di pena certamente rilevante, alla quale si aggiunge, di particolare significato, l'esclusione della confisca introdotta sul modello dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992; tale, dunque, da incentivare la rottura del patto di omertà tra i due colpevoli e da svolgere quindi, nella previsione della possibile rottura di quel patto, anche una efficace azione di prevenzione. Va considerato, peraltro, per una corretta valutazione della entità della diminuzione di pena, che essa include anche la diminuzione di pena che spetterebbe comunque per il previsto risarcimento del danno.

Le considerazioni fin qui svolte danno conto degli articoli 1, 2, 3, 4, 12 (sostitutivi, rispettivamente, degli articoli 317, 318, 319 e 319-*bis* ed abrogativo degli 317-*bis*, 319-*ter*, 320 e 321 del codice penale), 6 (introduttivo dell'articolo 322-*bis* del codice penale relativo alla pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici), 7 (introduttivo della misura della confisca) e 9 (modificativo dell'articolo 629 del codice pena-

le in tema di estorsione) del disegno di legge.

Gli articoli 5 e 10 del disegno di legge riformulano gli attuali articoli 322 e 346 del codice penale in tema di istigazione alla corruzione e di millantato credito per coordinare tali figure di reato con il nuovo assetto normativo dato alla materia della corruzione e per adeguare le pene. Ad una pura esigenza di coordinamento risponde anche l'articolo 8 del disegno di legge che riformula l'attuale articolo 323-*bis* del codice penale. Infine, l'articolo 11 del disegno di legge inasprisce le pene previste per il delitto di calunnia quando questo sia commesso allo scopo di ottenere la diminuzione di

pena od altri benefici connessi a condotte di collaborazione.

Il presente disegno di legge vuol essere uno stimolo ad affrontare, anche sul versante della repressione penale, il problema della corruzione, ed un contributo per una sua soluzione che, nell'apprestare un sistema sanzionatorio complessivamente ispirato a maggiore razionalità, valga nel contempo a dare alla norma penale maggiore forza dissuasiva. Il dibattito parlamentare, al quale i proponenti sono particolarmente aperti, anche in ragione della speciale importanza e delicatezza della materia, consentirà di verificare la idoneità delle soluzioni proposte e di apportare ad esse le correzioni eventualmente necessarie.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

(Sostituzione dell'articolo 317 del codice penale)

1. L'articolo 317 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 317. - *(Corruzione)*. - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che riceve indebitamente, per sé o per altri, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, in relazione al compimento o alla omissione di un atto del suo ufficio o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività, è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

La pena è aumentata se il fatto è commesso in relazione alla omissione o al ritardo di un atto dovuto ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio; l'aumento è da un terzo alla metà se l'omissione od il ritardo dell'atto dovuto ovvero il compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio sono diretti a favorire o a danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo.

Nel caso di cui al comma precedente, la pena è ulteriormente aumentata se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno a pena detentiva superiore a due anni».

Art. 2.

(Sostituzione dell'articolo 318 del codice penale)

1. L'articolo 318 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 318. - *(Pene per il corruttore)*. - Chiunque indebitamente dà o promette ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di

pubblico servizio, anche se a seguito di sollecitazione od induzione del medesimo, denaro od altra utilità in relazione al compimento o alla omissione di un atto del suo ufficio o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività, è punito con la reclusione da due a sei anni.

La pena è aumentata se il fatto è commesso in relazione alla omissione o al ritardo di un atto dovuto ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio; l'aumento è da un terzo alla metà se l'omissione o il ritardo dell'atto dovuto ovvero il compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio sono diretti a favorire o a danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo.

Nel caso di cui al comma precedente, la pena è ulteriormente aumentata se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno a pena detentiva superiore a due anni».

Art. 3.

(Sostituzione dell'articolo 319 del codice penale)

1. L'articolo 319 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 319 – *(Circostanza attenuante speciale per i reati previsti dagli articoli 317 e 318)*. – Le pene previste dagli articoli 317 e 318 sono diminuite dalla metà ai due terzi nei confronti di coloro che denunciano il fatto prima che di esso si sia avuta altrimenti notizia e da un terzo alla metà nei confronti di coloro che, dopo che del fatto si è avuta altrimenti notizia, lo ammettono, sempre che, in entrambi i casi, il colpevole fornisca ogni utile indicazione per la completa ricostruzione del fatto e l'individuazione degli altri responsabili, ed inoltre, prima del giudizio, ripari integralmente il danno, mediante il risarcimento di esso e, quando sia possibile, mediante le restituzioni, e provveda altresì alla riparazione pecuniaria prevista dall'articolo 319-bis».

Art. 4.

(Sostituzione dell'articolo 319-bis del codice penale)

1. L'articolo 319-bis del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 319-bis. – (*Riparazione pecuniaria*). – Con la sentenza di condanna, ovvero con la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati previsti dagli articoli 317 e 318, nonché per il reato previsto dall'articolo 629, secondo comma, è sempre ordinato il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio a titolo di riparazione pecuniaria in favore della amministrazione cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio appartiene, impregiudicato il diritto al risarcimento del danno».

Art. 5.

(Sostituzione dell'articolo 322 del codice penale)

1. L'articolo 322 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 322. – (*Istigazione alla corruzione*). – Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, per compiere od omettere un atto del suo ufficio, o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività, chiede, per sé o per altri, denaro od altra utilità non dovuti, o ne sollecita la promessa, è punito, qualora la richiesta o sollecitazione non sia accolta, con la reclusione da due a sette anni.

Chiunque offre o promette denaro o altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio per indurlo a compiere od omettere un atto del suo ufficio o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività, è punito, qualora l'offerta o la promes-

sa non sia accettata, con la reclusione da uno a quattro anni.

Le pene rispettivamente previste nei commi precedenti sono aumentate se il fatto è commesso in relazione alla omissione o al ritardo di un atto dovuto ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio; l'aumento è da un terzo alla metà se l'omissione o il ritardo dell'atto dovuto ovvero il compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio sono diretti a favorire o a danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo».

Art. 6.

(Inserimento nel codice penale dell'articolo 322-bis)

1. Dopo l'articolo 322 del codice penale, è inserito il seguente:

«Art. 322-bis. - (*Pene accessorie*). - La condanna per i reati di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 322 e 629, prima parte del secondo comma, importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se ricorre la circostanza attenuante di cui all'articolo 323-bis e per effetto di essa e di altre eventuali circostanze attenuanti viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la condanna importa la interdizione temporanea».

Art. 7.

(Confisca obbligatoria e sequestro)

1. Nel caso di condanna, ovvero di applicazione di pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 322, 346 e 629, secondo comma, del codice penale, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a

qualsiasi titolo, se trattasi di denaro, beni ed altre utilità il cui valore è sproporzionato rispetto alla attività economica del condannato ed ai redditi dal medesimo dichiarati ai fini dell'imposta sul reddito.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica nei confronti di coloro cui sia stata concessa taluna delle circostanze attenuanti previste dall'articolo 319 o dall'articolo 323-bis del codice penale.

3. Nel corso del procedimento penale, l'autorità giudiziaria dispone il sequestro del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui è prevista la confisca ai sensi del comma 1.

4 Se il denaro, i beni e le altre utilità sono all'estero, l'autorità giudiziaria avvia le procedure per il sequestro e la confisca nel luogo ove si trovano.

Art. 8.

(Sostituzione dell'articolo 323-bis)

1. L'articolo 323-bis del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 323-bis. - *(Fatti di particolare tenuità)*. - Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 317, 318, 322 e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite».

Art. 9.

(Modifica dell'articolo 629 del codice penale)

1. Il secondo comma dell'articolo 629 del codice penale è sostituito dal seguente:

«La pena è della reclusione da sei a venti anni e della multa da lire due milioni a lire sei milioni se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio abusando della sua qualità o dei suoi poteri ovvero se concorre taluna delle circostanze indicate nell'ultimo comma dell'articolo 628».

Art. 10.

(Sostituzione dell'articolo 346 del codice penale)

1. L'articolo 346 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 346. - (*Millantato credito*). - Chiunque, millantando credito presso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, ovvero adducendo di doverne comprare il favore o di doverlo remunerare, riceve o fa dare o fa promettere a sé o ad altri denaro od altra utilità come prezzo della propria mediazione o come remunerazione per il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, è punito con la reclusione da due a sei anni.

La pena è aumentata fino alla metà se il denaro o l'altra utilità sono ricevuti, dati o promessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo».

Art. 11.

(Modifica dell'articolo 368 del codice penale)

1. All'articolo 368 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Le pene di cui ai commi precedenti sono aumentate di un terzo quando risulta che il colpevole ha commesso il fatto allo scopo di ottenere la concessione di circostanze attenuanti od altri benefici connessi a condotte di collaborazione. L'aumento è della metà se l'applicazione delle circostanze attenuanti o di altro beneficio è stata conseguita».

Art. 12.

1. Gli articoli 317-*bis*, 319-*ter*, 320 e 321 del codice penale sono abrogati.

