



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori BUEMI e Fausto Guilherme LONGO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 2016**

Introduzione dell’articolo 421-*bis* del codice penale, concernente il reato di associazione con finalità di gestione e di controllo della pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. - Il fenomeno criminale che si intende sanzionare attraverso l'introduzione della nuova fattispecie incriminatrice è quello relativo ai cartelli che inquinano e infiltrano la pubblica amministrazione. Si tratta di un fenomeno particolarmente grave per la sua capacità di diffusione e di coinvolgimento di settori pubblici, imprenditoriali e professionali e per la sua capacità di inquinamento delle (e di infiltrazione nelle) pubbliche amministrazioni, che lo rende meritevole di particolare attenzione sul piano politico-criminale.

In un editoriale di qualche tempo fa del Corriere della Sera, Galli della Loggia ha scritto: «ormai l'intreccio sempre più organico tra politica, amministrazione e malavita è - si direbbe - la fase immediatamente precedente la conquista del potere direttamente da parte del crimine». Poiché il diritto penale deve relazionarsi alla realtà sociale, è opportuno che sia inserita nel codice penale una (prima) norma adeguata a prevenirlo e reprimerlo. Tale ipotesi di nuova fattispecie incriminatrice è qui strutturata seguendo prevalentemente le riflessioni che l'avvocato Antonio Mazzone ha sviluppato, in materia, su Il Fatto Quotidiano, sul Sole 24 Ore - Sanità e sul Sole 24 Ore - Edilizia e territorio.

La nuova fattispecie associativa si caratterizza, in particolare, per la previsione della necessaria partecipazione di almeno un pubblico ufficiale. È il coinvolgimento del pubblico ufficiale - e, quindi, la capacità (in atto) di inquinamento e di infiltrazione che ne deriva - a costituire il disvalore specifico della nuova fattispecie associativa e a giustificarne l'inserimento nel sistema penale. Un'associazione che intende operare attra-

verso lo stravolgimento funzionale del ruolo pubblico attribuito ad uno dei suoi componenti al fine del perseguimento di ingiusti vantaggi patrimoniali privati presenta profili di pericolosità per l'ordinamento tali da giustificare l'inserimento di una norma specifica che puntualmente definisca il fenomeno criminale e che rafforzi la risposta sanzionatoria.

Sistematicamente tale norma deve essere inserita tra i reati contro l'ordine pubblico.

Si tratta, però, di una fattispecie plurioffensiva che, accanto al bene dell'ordine pubblico, inteso nel suo significato più pregnante relativo al corretto svolgimento delle relazioni istituzionali e funzionali, è diretta a tutelare i beni giuridici del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione (articolo 97 della Costituzione).

La fattispecie (collocata tra i reati contro l'ordine pubblico) è strutturata attraverso il riferimento a tre o più persone, alla necessaria presenza come soggetto attivo di almeno un pubblico ufficiale, all'elemento normativo «si associano», alla finalizzazione di commettere più delitti tra quelli più significativi contro la pubblica amministrazione, di acquisire la gestione o il controllo di settori pubblici di particolare rilevanza, mediante l'abuso della qualità o dei poteri del pubblico ufficiale partecipante e al fine del conseguimento di un ingiusto vantaggio patrimoniale privato.

La nuova norma è definita puntualmente sul piano della tipicità, perché nel sistema penale esistono già più fattispecie di parte speciale strutturate sul «si associano». Anche gli altri elementi normativi relativi alle modalità della condotta e al dolo inseriti nella nuova norma sono ripresi da altre fat-

tispecie incriminatrici già esistenti nel sistema penale e sono, pertanto, già assestati per quanto riguarda il loro significato.

Al fine di bene caratterizzare la nuova fattispecie incriminatrice sia sul piano della funzione politico-criminale, sia su quello della migliore tipizzazione per note interne del fenomeno criminale che si vuole reprimere mediante il suo inserimento nel sistema, si sono previste come modalità di condotta programmate quelle dell'abuso della qualità o dei poteri che, in quanto a capacità di esprimere di per sé il disvalore

della condotta, possono ritenersi equivalenti «alla forza di intimidazione nascente dal vincolo associativo e dalle condizioni di assoggettamento e di omertà che ne derivano» di cui alla norma dell'articolo 416-*bis* del codice penale.

A seconda del ruolo all'interno dell'associazione si sono differenziate le sanzioni, secondo il modello adottato dal legislatore per le altre fattispecie associative.

Si è, altresì, prevista una circostanza aggravante agganciata al numero delle persone associate.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Dopo l'articolo 421 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 421-bis. - (*Associazione con finalità di gestione e di controllo della pubblica amministrazione*) - Salvo che il fatto costituisca più grave reato, quando tre o più persone, di cui almeno un pubblico ufficiale, mediante l'abuso della qualità o dei poteri del pubblico ufficiale partecipante e al fine di conseguire un ingiusto vantaggio patrimoniale privato, si associano per commettere uno o più delitti di cui agli articoli 314, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 322, 323, 325, 326, 336, 338, 353, 353-bis e 356, ovvero per acquisire, in modo diretto o indiretto, la gestione o il controllo di attività amministrative o economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi, di procedure volte ad assunzioni o allo svolgimento di concorsi pubblici, coloro che costituiscono, promuovono, organizzano o dirigono l'associazione sono puniti con la pena della reclusione da cinque a nove anni. Alla stessa pena soggiacciono i pubblici ufficiali partecipanti all'associazione.

Chiunque partecipa all'associazione di cui al presente articolo è punito con la reclusione da tre a sette anni. La pena è aumentata se il numero degli associati è superiore a dieci».