



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BUEMI e Fausto Guilherme LONGO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 GIUGNO 2013

Modifiche al codice penale in materia di concussione e corruzione.
Introduzione del reato di scambio corruttivo

ONOREVOLI SENATORI. – Nell’ottica di rafforzare la tutela del corretto esercizio dei pubblici poteri, la legge 6 novembre 2012, n. 190, ha ridisegnato il reato di corruzione, con l’introduzione della corruzione per l’esercizio della funzione: ma la controversa applicazione – con la necessità di utilizzare un «criterio misto», delineato dalla sesta sezione penale della Corte di cassazione con la sentenza 12 marzo 2013, n. 11794 – dimostra l’estrema difficoltà di delineare le modalità della condotta di scambio illecito in cui si concretizza il pericolo di asservimento della pubblica funzione ad interessi privati. Il cosiddetto «spacchettamento» del reato di concussione – inserendo, accanto all’originaria fattispecie, una nuova, che punisce l’induzione indebita a dare o a promettere denaro o altra utilità – non consegue efficacemente lo scopo di evitare le vie di impunità per i privati, perché considerati vittime della condotta illecita del pubblico ufficiale: si ricade quindi nel vizio, più volte denunciato negli anni scorsi, per il quale in moltissime inchieste il privato corruttore, al fine di non rispondere del reato di corruzione (anche internazionale), si presenta come vittima di concussione, sfuggendo alle sanzioni.

È ben noto che gli inquirenti, specie nei casi di illegalità diffusa, sistemica, qualificata come ambientale, hanno talvolta usato la concussione al posto della corruzione in modo da trattare da vittime i corruttori privati e così ottenerne la piena collaborazione, trasformando il reato in istituto premiale. La situazione – in un delicato periodo della nostra storia recente – s’è innestata in una contingenza ordinamentale di violazione dei diritti di difesa «autorizzata dalla legge» (si

veda la sequenza sull’articolo 513 del codice di procedura penale tra la sentenza n. 254 del 1992 della Corte costituzionale, che dichiarò l’illegittimità costituzionale, la legge n. 267 del 1997, la nuova sentenza della Corte costituzionale n. 361 del 1998 e l’articolo 26 della legge n. 63 del 2001) sull’utilizzazione processuale di dichiarazioni rese nella fase dell’indagine preliminare e non ripetute nel corso del dibattimento: una situazione denunciata davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo (con ricorso n. 34896/97, deciso nell’udienza dell’11 ottobre 2001), in cui si è lamentato che la difesa non aveva potuto confutare in dibattimento le accuse verbalizzate nel corso delle indagini preliminari, in violazione del principio del contraddittorio proclamato dall’articolo 6 comma 3 lettera *d*) della Convenzione europea dei diritti dell’uomo; una situazione superata soltanto (ma *pro futuro*) con l’inserimento del principio del contraddittorio direttamente all’articolo 111 della Costituzione.

Eppure, la problematica è assai più risalente, essendo antica – in dottrina – la questione del come distinguere il reato di corruzione dalla concussione e di come favorirne la prova mediante l’introduzione di misure premiali. Ciò di fatto avveniva riconducendo (ad opera dei giudici) molti casi di corruzione alla concussione, o concedendo l’impunità al corruttore al fine di ottenere la prova della corruzione. In tal senso in sede parlamentare addirittura si propose, per la corruzione attiva impropria, la non punibilità del corruttore quando l’iniziativa di corruzione fosse opera del pubblico ufficiale o dell’incaricato di un pubblico servizio, l’atto della pubblica amministrazione fosse dovuto

e il corruttore avesse presentato denuncia entro un certo termine (proposte di legge Trantino ed altri, Camera n. 1619 del 19 aprile 1980; Filetti, Senato n. 885 dell'8 maggio 1980; Filetti, Senato n. 28 del 19 luglio 1983; Trantino ed altri, Camera n. 410 del 17 agosto 1983). Contro tali proposte, tuttavia, si spesero invalicabili argomenti, che ne scongiurarono l'accoglimento: nella relazione al disegno di legge presentato alla Camera nel 1985 dal ministro Martinazzoli, si scrisse che «la legittimazione penale dell'operato del corruttore finirebbe, anche sotto il profilo psicologico, col togliere ogni remora ai cittadini, liberi ormai di offrire una retribuzione per assicurarsi una prestazione più sollecita o più efficiente del pubblico ufficiale, o, comunque, per conquistarsene la benevolenza». Anche il ministro Vassalli sostenne che la proposta di introdurre una causa di non punibilità per il corruttore che denunciasse spontaneamente il fatto, urtava contro «la diffusa diffidenza verso il pentitismo in generale e contro il timore, tutt'altro che ingiustificato, di false e strumentali accuse e di una degradazione della giustizia (...) la figura del corruttore, nella corruzione attiva impropria, confina non di rado con quella del concusso e, spesso, se il confine non si coglie con chiarezza o se il soggetto passa dalla posizione di concusso a quella di corruttore, ciò è frutto di uno stato di concussione ambientale e relativamente indeterminata che finisce con il sospingere all'atto della corruzione attiva verso un soggetto determinato. Ma in tale ipotesi pare giusto differenziare il disvalore della condotta dell'autore della corruzione attiva impropria da quella del corruttore attivo proprio». Per risolvere tali incertezze interpretative, nel corso della IX e della X legislatura furono proposte soluzioni abbastanza contrastanti fra di loro: la stessa proposta di iniziativa dei deputati Azaro ed altri (n. 1780, presentata alla Camera dei deputati il 31 maggio 1984) - pur includendo un profilo di esenzione di

pena per il corruttore che denunciasse spontaneamente il fatto illecito entro un anno dalla sua consumazione, e comunque, prima che venisse esercitata contro di lui l'azione penale - affacciava una diversa soluzione sopprimendo la figura della concussione per induzione; una proposta, questa, che unificando buona parte dei due titoli di reato fu ripresentata nel progetto Andò ed altri n. 1219, del 27 luglio 1987.

I criteri già valorizzati dalla giurisprudenza, per tracciare una linea di demarcazione tra concussione e corruzione, non sono stati ritenuti soddisfacenti. Per essi, scartati i parametri della paternità dell'iniziativa e della conformità o contrarietà ai doveri d'ufficio dell'atto, nonché, ancora, quello dell'ingiustizia del vantaggio perseguito dal privato, sarebbe determinante - al fine considerato - soltanto la presenza, nella concussione, di una volontà prevaricatrice del pubblico ufficiale cui consegua il condizionamento della volontà del privato (Sez. 6, n. 4898/04 del 03/11/2003, P.G. e Di Giacomo, Rv. 227945), per effetto del quale quest'ultimo versa in stato di soggezione di fronte alla condotta del pubblico ufficiale, venendo invece, nella corruzione, i due soggetti a trovarsi in posizione di sostanziale parità (Sez. 6, n. 8651 del 01/02/1993, Cardillo ed altri, Rv. 195529; Sez. 6, n. 44761 del 30/10/2003, Spinelli, Rv. 228188).

Ecco quindi che è diventato ricorrente, in chi sostiene l'opportunità di una modifica delle norme incriminatrici dei peggiori reati contro la pubblica amministrazione, il richiamo alle cosiddette «proposte di Cernobio» (per il cui testo si veda *Proposte in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento dei partiti (cosiddetta proposta di Cernobio)*, in Cass. Pen., 1994, pag. 2348): sia nell'opinione pubblica che nella parte della dottrina più attenta all'esigenza di prevenire il diffondersi del malcostume amministrativo, si sostiene che la soluzione sarebbe la «galera per tutti, corrotti e corruttori, con un unico reato che

qualificasse la corruzione come delitto della massima gravità e prevedesse, di fronte a indizi gravi, l'obbligatorietà dell'arresto cautelare» (v. Davigo: *le tangenti restano un'emergenza nazionale*, in *Corriere della Sera*, 30 maggio 1998, pagina 12).

Al di là dell'approccio divulgativo portato dall'ingresso nella questione di politica legislativa da alcuni organi di stampa (Marco Travaglio, *La corruzione? Ecco come sconfiggerla*, in *Il fatto quotidiano*, 11 settembre 2010)⁽¹⁾ vi sono delicati profili di adeguatezza del testo proposto allo scopo (cfr. Gaetano De Luca, *Tratti comuni e differenziali tra corruzione e concussione. Il problema della imputazione alternativa, relazione all'Incontro di studio sul tema: «Giudice penale e pubblica amministrazione»* curato dalla Nona Commissione del Consiglio superiore della magistratura, Frascati, 9 - 11 dicembre 1999).

Essendo «comuni le premesse e analogo il disvalore per entrambe le parti dello scambio illecito», appare intuizione condivisibile circoscrivere l'indagine - attualmente defaticante e foriera di tattiche elusive - sul perché un pubblico ufficiale si fa dare dei soldi o sul perché un imprenditore glieli dà: il primo non dovrebbe prenderli mai; il secondo non dovrebbe darglieli mai. Il problema è però che la concussione è un fatto almeno in astratto possibile e non si può contemplarne l'inesistenza assumendo che l'imprenditore non possa esserne vittima.

Il livello di benessere e di relazioni sociali cui si è addivenuti, nel settantennio di vigenza del codice Rocco, ha fatto sì che l'arrogante imposizione ad un interlocutore privato di una dazione (pecuniaria o altri-

menti utile) - da parte del soggetto investito del potere di supremazia amministrativa - non avvenga più sotto forma della coercizione fisica o morale bensì corredata dell'autorizzazione a rivalersi dell'esborso, nel corso dei rapporti così autorizzati con la pubblica amministrazione (o, attraverso questi, sulla generalità dei consociati). Ecco perché l'indagine sui moventi psicologici degli attori è, oltre che poco proficua, inattuale. Va sanzionato il *pactum sceleris*; la proposta di Cernobbio sul punto appare assai poco coraggiosa: essa si limita ad uniformare le pene, ma non fa reali passi avanti nella costruzione di una fattispecie unica, la quale si rivela sempre più l'unico modo per soddisfare le richieste provenienti anche a livello internazionale.

Le raccomandazioni provenienti in particolare dal rapporto sulla fase 3 dell'applicazione della Convenzione anticorruzione Ocse in Italia hanno riguardato infatti anche la necessità di evitare che l'applicazione della fattispecie della concussione possa funzionare quale strumento di possibile esonero da responsabilità per la corruzione internazionale: il rapporto «Greco» ha segnalato la necessità di evitare che la previsione, non conosciuta nelle restanti codificazioni europee, consenta al corruttore di sfuggire a sanzioni presentandosi come vittima di concussione, l'introduzione del nuovo reato appare frutto di una scelta in linea con le istanze internazionali, benché foriera di non poche complicazioni stante, a questo punto, la compresenza, nel sistema, di ben tre previsioni delittuose tra loro contigue (corruzione, induzione indebita e concussione)⁽²⁾.

⁽¹⁾ Si tratta di posizioni un pò difformi da quelle poi sostenute dallo stesso giornale dopo il rapporto GRECO: cfr. Daniela Gaudenzi, *Nessuno ci impone di cancellare la concussione (Il Fatto quotidiano, 21 marzo 2012)*.

⁽²⁾ Consiglio d'Europa, *Report on Theme I Evaluation Report on Italy Transparency of Party Funding (Theme I) Incriminations (Greco Eval III Rep (2011) 7 E, Theme I)*, adopted by GRECO at its 54th Plenary Meeting (Strasbourg, 20-23 March 2012). La situazione viene - dalla relazione del gruppo tematico GET del GRECO - così descritta: «The criminalisation of bribery in the public sector in the Italian CC (Articles 317 to 322), although formulated in quite complex terms, generally meets the standards of the Convention. The law differentiates between:

La recente riforma (che punisce anche il privato concusso) parrebbe rispondere alla medesima logica, ma in realtà «resta a metà del guado»: l'articolo 319-*quater* non può che costituire una ulteriore remora a far emergere quelle condotte di concussione, poste in essere con minacce implicite, omissioni, ritardi ingiustificati, ricorso alla frode, all'inganno e all'induzione in errore; nel contempo, la nuova fattispecie di reato si colloca su una linea intermedia tra corruzione e concussione o, se si vuole, su una posizione più prossima al reato di corruzione, nel quale, in forza dell'articolo 321 del codice penale, è punito infatti anche il soggetto che prometta o corrisponda l'utilità, che a quello di concussione.

Come rilevato dalla stessa Cassazione nel suo primissimo studio della novella⁽³⁾, «se, come prevede l'articolo 319-*quater*, si è in presenza, non di meri silenzi, allusioni, ammiccamenti o sospiri, ma di un concreto abuso dei poteri o della qualità da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, causalmente collegato all'induzione, alla dazione o all'indebita promessa di danaro o altra utilità, non si vede perché il privato, sopraffatto, prevaricato, intimidito, da un serio e concreto "metus publicae potestatis", da vera vittima, debba di-

ventare imputabile come una sorta di mezzo complice, compartecipe alla lesione del bene protetto (il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione), e perciò punito con una pena più mite (reclusione fino a tre anni). Il risultato sarà che il mezzo complice preferirà non denunciare il suo aguzzino. Se è certamente auspicabile che i privati non cedano a qualsiasi pressione di funzionari pubblici, appare intollerabile punire autentiche vittime, indotte a dazioni o promesse abusivamente sollecitate pur di vedere riconosciuti i propri diritti e senza conseguire alcun vantaggio. Al contrario, il privato che si inserisce volontariamente in ambienti del genere, ne accetta supinamente le regole, si determina alla dazione a prescindere da qualsiasi comportamento oppressivo, e per conseguire un vantaggio, non può che essere ritenuto complice dell'accordo corruttivo. Peraltro, la non punibilità del privato per il reato di concussione per induzione produrrà l'effetto di far rientrare nuovamente in detto reato i casi di frode e di abusiva induzione in errore, non ipotizzabili con la disciplina vigente».

Anche la seconda linea di intervento della novella - rinvenuta nella rimodulazione del reato di concussione - appare insoddisfacente per la Cassazione: «l'originaria ed uni-

bribery for an unlawful official act, i.e. an act against the official duties (*corruzione propria*), bribery for a lawful official act, i.e. an act related to the official duties (*corruzione impropria*), aggravated bribery occurring in connection with judicial proceedings (*corruzione in atti giudiziari*), and incitement to bribery (*istigazione alla corruzione*). *Concussione* (see also paragraphs 119 to 122) is criminalised in Article 317 CC, according to which only the public official is liable to criminal sanctions and not the bribe-giver. The level of sanctions varies according to the type of corruption offence. The difference between one or another type of offence, as described above, is not always so clear to delimit in practice». Quanto alle criticità, il rapporto così le evidenzia: «(...) 121. Whenever *concussione* occurs, the private party (the individual induced or compelled to bribe) is a victim, not an offender, even if s/he obtains a gain or rent from the undue advantage. The GET considers that there is a danger that the provision might lead to unreasonable results, since the bribe giver in fact has an undisputable legal right to be exempted from punishment. The potential risk of misuse of the offence of *concussione* as a defence mechanism (a way to waive liability) by private individuals who commit corruption in the context of international business transactions has repeatedly been raised as a source of concern by the OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions in its regular evaluations of Italy. 122. (...) the GET recommends (i) to examine in depth the practical application of the offence of *concussione*, as established in Article 317 of the Criminal Code, in order to ascertain its potential misuse in the investigation and prosecution of corruption; (ii) in the light of such examination, to take concrete measures to review and clarify the scope of the offence, as necessary» (stralci dal documento consultabile sulla rete pubblica *Internet* alla URL (([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/news\(20120411\)eval3italy_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/news(20120411)eval3italy_EN.asp))).

⁽³⁾ Rel. n. III/2012, 15 novembre 2012, documento consultabile sulla rete pubblica *Internet* alla URL ((http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione_III_11_12.pdf)).

taria fattispecie prevista nell'articolo 317 del codice penale e comprensiva tradizionalmente delle condotte di costrizione e di induzione (intese quali modalità alternative di realizzazione del reato), oltre ad essere stata riferita esclusivamente al pubblico ufficiale e non più anche all'incaricato di pubblico servizio come in passato, è stata ora circoscritta esclusivamente alla prima delle due condotte menzionate e cioè quella di costrizione. La nuova formulazione della norma - la cui rubrica è rimasta, comunque, inalterata - prevede infatti il fatto de "il pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità". Il legislatore ha altresì inasprito il minimo edittale della pena, fissato d'ora innanzi in sei (e non più quattro) anni di reclusione. La residua modalità della induzione è stata, a prima vista, ricollocata nell'inedito articolo 319-*quater*, il quale, sotto la rubrica "Induzione indebita a dare o promettere utilità", stabilisce che "salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a otto anni". La fattispecie in questione appare quindi differenziarsi dalla concussione di cui all'articolo 317 del codice penale, da un lato con riferimento al soggetto attivo, che ben può essere, oltre che il pubblico ufficiale, anche l'incaricato di pubblico servizio, e dall'altro con riferimento alla modalità di perseguimento del risultato o della promessa di utilità, che consiste, appunto, nella sola induzione. Ulteriore significativa differenza è data dalla punibilità del soggetto che dà o promette denaro od altra utilità, contemplata, infatti, per quanto riguardante la nuova fattispecie di reato, dal comma secondo dell'articolo 319-*quater*».

Se le ambiguità e le carenze della scelta della legge n. 190 derivano dal desiderio di

impedire una *mutatio* del titolo di reato - che giustificasse l'abbattimento del corso della prescrizione per taluni processi in corso - le prime risultanze giurisprudenziali appaiono oramai rendere inutile questa forma di cautela.

Alla creazione di una coerente fattispecie unitaria tendono, invece, i primi due articoli della presente proposta: l'articolo 1 anzitutto svincola il reato di concussione dal contesto sinallagmatico e lo delimita alla pura coercizione, sempre più caso di scuola (riferito ad atti non amministrativi ma a veri e propri ordini); trattandosi dell'equivalente proprio del reato di violenza privata, si prevede il doppio della pena per lo stesso irrogata. Ovviamente, resta salva la norma di diritto comune già attualmente vigente per l'estorsione.

In secondo luogo, con l'articolo 2 si costruisce un reato che è integrato dal mero *pactum sceleris*: che prende parte allo scambio tra un atto amministrativo e danaro (o altra utilità, o sua mera promessa) - sia esso attore del procedimento, sia esso fruitore, destinatario o intermediario - è punito con una sanzione draconiana, che può arrivare fino a dieci anni di reclusione. Unica concessione alla discrezionalità della pubblica amministrazione è lo spostamento - dell'ambito dell'indagine sul dolo a quello della materialità del fatto - delle ipotesi in cui sia capziosamente presentata come scambio la dazione dovuta alla pubblica amministrazione per espressa previsione di legge.

Il soggetto amministrativo - che si aggiorna con gli sviluppi impressi dalla legge n. 241 del 1990, equiparando il responsabile del procedimento al pubblico ufficiale ed all'incaricato di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato - torna ad assumere una rilevanza propria nella fattispecie solo per costruire una condotta eventuale, commissiva od omissiva, che tende a rappresentare con la maggiore aderenza possibile ciò che si ricava dalle inchieste più recenti. Se il responsabile del

procedimento amministrativo autorizza, invita o propizia il privato a rivalersi della corresponsione sulla pubblica amministrazione, sulla fiscalità generale, sulla collettività o su singole categorie di cittadini utenti, mediante l'innalzamento indebito di prezzi, tariffe, parcelle o altri emolumenti, lo scambio c'è sempre; se il responsabile del procedimento intenzionalmente non opera per impedire gli esborsi indebiti di cui sopra, lo scambio c'è sempre (eventualmente il responsabile del procedimento adiettivo fosse diverso dal responsabile del procedimento di controllo si dovrà valutare il concorso).

Può apparire, questa, l'imposizione alla difesa di uno *standard* elevatissimo da soddisfare; ma l'altro lato della previsione è ampiamente satisfattivo delle esigenze garantiste. Se infatti nessuna delle due condotte alternative è integrata, si apre all'attore privato dello scambio la possibilità dell'esimente (che poteva apparire eccessivamente ristretta dalla clausola di salvaguardia imposta all'inizio dell'articolo 317): allora e solo allora gli è consentito di dimostrare che ha commesso il fatto (partecipazione allo scambio) per esservi stato costretto, mediante violenza fisica o morale, od in virtù del ruolo intimidatorio in concreto esercitato dal responsabile del procedimento amministrativo, a cui non poteva resistere o comunque sottrarsi. Si tratta di un'apposita e speciale dilatazione della norma sull'autorità mediata, di cui all'articolo 46 del codice penale, con la quale la *longa manus* va esente dalla pena cui soggiace il reale (ed unico) agente.

L'indagine psicologica, quindi, non precede la ricognizione dei fatti, ma la segue: accertata la materialità dello scambio e le condotte commissive od omissive tenute dalle parti in concomitanza con esso, si potrà passare - ma solo in via residuale - ad accertare se uno degli attori sia effettivamente la parte debole dell'accordo e se tale debolezza legittimi la sua esclusione

dalla persecuzione cui sarà assoggettata l'altra parte.

Le restanti previsioni del codice sono adeguate a questo nuovo impianto, con cui si intende dare un impulso sensibile all'efficacia della rimozione di una vera e propria metastasi che colpisce la pubblica amministrazione, con la persecuzione dei responsabili e la deterrenza nei confronti di tutti gli altri attori del rapporto tra poteri pubblici e cittadini.

All'articolo 3, poi, si rafforza la possibilità di perseguire malcostumi corruttivi obbligando il pubblico funzionario a giustificare un tenore di vita vistosamente superiore ai redditi da lui dichiarati ed ai dati patrimoniali conferiti alle anagrafi pubbliche. Si propone l'utilizzazione dei criteri di trasparenza reddituale per assumere una base di riferimento delle indagini sulle sproporzioni tra percepito e posseduto. La conseguenza dovrebbe essere quella di prevedere un'apposita misura di prevenzione, di diritto speciale rispetto a quella genericamente prevista dal relativo codice per «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose». Essa - riferita ai dipendenti della pubblica amministrazione investiti di pubblico ufficio od agli incaricati di pubblico servizio - opera mediante lo schema della legislazione antimafia riferita ai privati che si relazionano con l'organizzazione criminosa, cioè la sospensione dell'amministrazione dei beni provento dell'attività delittuosa. I vantaggi di tale scelta sarebbero molteplici, come di seguito enunciato.

Anzitutto, si potrebbe svincolare la questione dal precario terreno del reato di pericolo, venendo incontro a quanto prospettato dalla Corte costituzionale 2 novembre 1996, n. 370: nella pronuncia di incostituzionalità dell'articolo 708 del codice penale, infatti, non si rilevava solo che la norma penale sul possesso ingiustificato di valori col-

liveda con l'articolo 27 della Costituzione, ma si richiamavano le vicende del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e della connessa censura operata dalla Corte (sentenza n. 48 del 1994), sostenendo che «il fatto penalmente rilevante deve essere tale a prescindere dalla circostanza che il suo autore sia o meno indagato o imputato». Quella sentenza del 1994, peraltro, dava conto della sovrapposizione che la disposizione censurata realizzava rispetto al disegno di legge n. 1691 (presentato al Senato della Repubblica il 1° dicembre 1993, con cui il ministro di grazia e giustizia ha infatti proposto di estendere l'applicazione delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, «a coloro che, sulla base di elementi di fatto rappresentati anche dalla circostanza di essere sottoposti a procedimento penale per delitti determinati da motivi di lucro, devono ritenersi vivere abitualmente, anche in parte, con il provento di alcuni reati contro la pubblica amministrazione»). Pur trattandosi di una menzione di tipo eminentemente descrittivo (volta ad evidenziare l'interferenza tra fattispecie criminosa e la struttura che caratterizza, ai medesimi fini, il diverso istituto delle misure di prevenzione) la Corte si riferì ai relativi presupposti come quelli che «consentono l'applicazione di una misura di carattere preventivo».

Inoltre, si potrebbe ancorare la soluzione al terreno, sotto questo profilo più solido, delle misure di prevenzione. Non solo tra i criteri di delega del Piano straordinario contro le mafie lo stesso Governo ha previsto

che «l'azione di prevenzione possa essere esercitata anche indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale» (articolo 1, comma 3, lettera *a*), numero 1), della legge 13 agosto 2010, n. 136). Vi è anche l'aspetto che la giurisdizionalizzazione oramai piena del procedimento preventivo trova un riconoscimento anche formale da quando è stato approvato l'articolo 3-*quater* della legge 31 maggio 1965, n. 575, (con il ruolo del Procuratore della Repubblica) e, quindi, dà copertura costituzionale agli accertamenti patrimoniali che la Guardia di finanza o la polizia giudiziaria sono chiamate a compiere.

Infine, mediante il rinvio contenuto nel testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967 (rinvio reso vieppiù mobile nella proposta emendativa) alle misure di prevenzione, consegue la cancellazione dalle liste elettorali (e quindi la perdita temporanea dell'elettorato sia attivo che passivo) senza attendere il passaggio in giudicato di una sentenza penale di condanna per reati contro la pubblica amministrazione che possono arrivare dopo molti anni dai fatti. Conseguendo comunque da un procedimento giurisdizionale a contraddittorio pieno (ed avendo anche la garanzia ulteriore del ricorso giudiziario di cui al titolo IV del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223) non vi è alcun *vulnus* a principi costituzionali. Del resto, la misura di prevenzione opera con maggiore celerità l'allontanamento del prevenuto dalla vita pubblica, rispetto all'operatività ordinaria della pena interdittiva (irrogata in sede penale e attuabile solo con il giudicato).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Assenza di sinallagma)

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

«Art. 17. - (*Concussione*). - Al di fuori dei casi di cui agli articoli 318, 319, 320, 321, 322, 322-bis, 322-ter, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, con la minaccia di un danno grave alla persona o al patrimonio avanzata abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe altri a fare, tollerare od omettere qualche cosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni».

Art. 2.

(Sinallagma illecito)

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

«Art. 318. - (*Scambio corruttivo*). - Chiunque prenda parte allo scambio tra un atto di una pubblica amministrazione e denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni.

Lo scambio di cui al primo comma ha luogo anche quando non vi è stata la corresponsione di danaro od altra utilità, purché vi sia stata l'accettazione della sua promessa.

Lo scambio di cui al primo comma ha luogo anche quando la corresponsione o la sua promessa non sono diretti al responsabile dell'atto, ma ad un terzo. Non è punibile lo scambio in cui il terzo unico destinatario è, per espressa previsione di legge,

l'amministrazione che emana l'atto o il fisco.

Lo scambio di cui al primo comma ha luogo anche quando il responsabile del procedimento amministrativo autorizza, invita o propizia la controparte a rivalersi della corresponsione sulla pubblica amministrazione, sulla fiscalità generale, sulla collettività o su singole categorie di cittadini utenti, mediante l'innalzamento indebito di prezzi, tariffe, parcelle o altri emolumenti. Equivale ad autorizzazione l'omesso controllo da parte del responsabile del procedimento che intenzionalmente non operi per impedire gli esborsi indebiti di cui al primo periodo. In difetto della condotta commissiva od omissiva di cui al primo e secondo periodo, si applica alla controparte l'articolo 46, primo comma, laddove dimostri che ha commesso il fatto per esservi stato costretto, mediante violenza fisica o morale, od in virtù del ruolo intimidatorio in concreto esercitato dal responsabile del procedimento amministrativo, a cui non poteva resistere o comunque sottrarsi.

Al responsabile del procedimento amministrativo, di cui ai commi terzo e quarto, equivale il pubblico ufficiale, nell'esercizio delle cui funzioni l'atto è emanato. Analoga parificazione opera per la persona incaricata di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato, ma in tal caso le pene sono ridotte in misura non superiore ad un terzo».

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

«Art. 319. - (*Circostanze attenuanti*). - La pena è diminuita di un terzo se il fatto di cui all'articolo 318 è effettuato per un atto d'ufficio o del servizio già compiuto dal responsabile del procedimento, dal pubblico ufficiale o dalla persona incaricata di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato».

3. L'articolo 320 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 320. - (*Circostanze aggravanti*). - La pena è aumentata se il fatto di cui all'articolo 318 ha per 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».

4. L'articolo 321 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 321. - (*Scambio corruttivo in atti giudiziari*). - Se i fatti indicati nell'articolo 318 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da quattro a dieci anni.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da quattro a dodici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni».

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

«Art. 322. - (*Istigazione allo scambio corruttivo. Tentativo*). - Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti al responsabile del procedimento amministrativo, al pubblico ufficiale od all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato, per indurlo:

a) a compiere un atto del suo ufficio, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 318, ridotta di un terzo;

b) ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 318, ridotta della metà.

Si applicano invece gli articoli 56 e 318 se il fatto ivi previsto è comunque avvenuto tra due o più persone, diverse dal pubblico ufficiale, dall'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato o dal responsabile del procedimento.

La pena di cui al primo comma si applica al responsabile del procedimento, al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per dar luogo allo scambio di cui all'articolo 318, quando la sollecitazione non sia accettata dal privato».

6. L'articolo 322-bis del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 322-bis. - (*Peculato, scambio corruttivo e istigazione allo scambio corruttivo di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri*). - Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 321, si applicano anche:

1) ai membri della Commissione dell'Unione europea, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti dell'Unione europea;

2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari dell'Unione europea o del regime applicabile agli agenti dell'Unione europea;

3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso l'Unione europea, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti dell'Unione europea;

4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono l'Unione europea e che disciplinano il suo funzionamento;

5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei

pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio.

Le disposizioni dell'articolo 322 si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso:

1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo;

2) a 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, qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali.

Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitino funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi».

7. L'articolo 322-ter del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 322-ter. - (*Confisca*). - Nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti previsti dagli articoli da 314 a 321, anche se commessi dai soggetti indicati nell'articolo 322-bis, primo comma, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo.

Nel caso di condanna, o di applicazione della pena a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per il delitto previsto dall'articolo 322, anche se commesso ai sensi dell'articolo 322-bis, secondo comma, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di

beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a quello di detto profitto e, comunque, non inferiore a quello del denaro o delle altre utilità date o promesse al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio o agli altri soggetti indicati nell'articolo 322-*bis*, secondo comma.

Nei casi di cui ai commi primo e secondo, il giudice, con la sentenza di condanna, determina le somme di denaro o individua i beni assoggettati a confisca in quanto costituenti il profitto o il prezzo del reato ovvero in quanto di valore corrispondente al profitto o al prezzo del reato».

8. All'articolo 317-*bis* del codice penale, le parole: «319 e 319-*ter*» sono sostituite dalle seguenti: «318 e 321».

9. Gli articoli 319-*bis*, 319-*ter* e 319-*quarter* del codice penale sono abrogati.

Art. 3.

(Misura di prevenzione)

1. Al libro I, titolo II, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dopo l'articolo 34 è aggiunto il seguente:

«Art. 34-*bis*. - *(Misura di prevenzione in riferimento ai proventi di attività delittuose contro la pubblica amministrazione)*. - 1. Quando, anche a seguito degli accertamenti di cui all'articolo 19, ricorrono sufficienti indizi per ritenere che le attività delittuose di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), siano compiute dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio nello svolgimento delle funzioni o del servizio e non ricorrono i presupposti per l'applicazione di altre misure di prevenzione, il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona, il questore o il direttore della Direzione investigativa antimafia possono richiedere al

tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle persone sopraindicate, di:

a) disporre ulteriori indagini e verifiche, da compiere anche per mezzo della Guardia di finanza o della polizia giudiziaria, sulle disponibilità economiche che sostengono il tenore di vita di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), e che non sono congrue con gli emolumenti annuali resi pubblici ai sensi degli articoli 14 e 15 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nonché con le dichiarazioni reddituali rese pubbliche ai sensi dell'articolo 69, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600;

b) disporre l'obbligo, nei confronti delle persone sopraindicate, di giustificare la legittima provenienza di beni o altre utilità, di cui abbiano la proprietà o la disponibilità a qualsiasi titolo, e che siano di valore non proporzionato al proprio reddito o alla propria capacità economica.

2. Quando il soggetto non sia in grado di giustificare la legittima provenienza dei beni o altre utilità di cui al comma 1 e ricorrono sufficienti elementi di fatto per ritenere che la proprietà o la disponibilità dei beni o delle altre utilità di cui al comma 1 contribuiscano abitualmente al suo tenore di vita, il tribunale, valutata la pericolosità sociale anche in rapporto al corretto andamento della pubblica amministrazione interessata, dispone l'amministrazione giudiziaria dei beni e delle utilità di cui al comma 1, lettera b).

3. L'amministrazione giudiziaria dei beni è adottata per un periodo non superiore a sei mesi e può essere rinnovata, per un periodo non superiore complessivamente a dodici mesi, a richiesta dell'autorità proponente, del pubblico ministero o del giudice delegato, se permangono le condizioni in base alle quali è stata applicata.

4. Con il provvedimento di cui al comma 2, il tribunale nomina il giudice delegato e l'amministratore giudiziario.

5. Qualora tra i beni siano compresi beni immobili o altri beni soggetti a pubblica registrazione, il provvedimento di cui al comma 2 è trascritto presso i pubblici registri a cura dell'amministratore giudiziario nominato entro il termine di trenta giorni dall'adozione del provvedimento.

6. L'amministratore giudiziario adempie agli obblighi di relazione e segnalazione di cui all'articolo 36, comma 2, anche nei confronti del pubblico ministero.

7. Entro i quindici giorni antecedenti la data di scadenza dell'amministrazione giudiziaria dei beni o del sequestro, il tribunale, qualora non disponga il rinnovo del provvedimento, delibera in camera di consiglio, alla quale può essere chiamato a partecipare il giudice delegato, la revoca della misura disposta, ovvero la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

8. Con il provvedimento che dispone la revoca della misura, il tribunale può disporre il controllo giudiziario, con il quale stabilisce l'obbligo nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni, o di parte di essi di comunicare, per un periodo non inferiore a tre anni, al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 25.822,84 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al patrimonio e al reddito della persona. Detto obbligo va assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente.

9. Quando vi sia concreto pericolo che i beni sottoposti al provvedimento di cui al comma 2 vengano dispersi, sottratti o alie-

nati, il procuratore della Repubblica, il direttore della Direzione investigativa antimafia o il questore possono richiedere al tribunale di disporre il sequestro, osservate, in quanto applicabili, le disposizioni previste dal presente titolo. Il sequestro è disposto sino alla scadenza del termine stabilito a norma del comma 3».

2. Al testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, comma 1, lettera b), le parole: «di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come da ultimo modificato dall'articolo 4 della legge 3 agosto 1988, n. 327» sono sostituite dalle seguenti: «previste dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159»;

b) all'articolo 10, comma 1, le parole: «dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come da ultimo modificato dall'articolo 4 della legge 3 agosto 1988, n. 327» sono sostituite dalle seguenti: «dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».

