

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1780}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

AZZARO, ROGNONI, SPAGNOLI, FELISETTI, CIFARELLI, REGGIANI, RIZZO, GALLONI, MALFATTI, LATTANZIO, CRISTOFORI, GITTI, FERRARI SILVESTRO, VIOLANTE, MACIS, PELLICANÒ, ANDREOLI, ARMELLIN, AZZOLINI, BAMBI, BARBERA, BECCHETTI, BERNARDI GUIDO, BIANCHI, BROCCA, CARLOTTO, CARRUS, COLONI, DEGENNARO, DELL'ANDRO, DEL MESE, FALCIER, FRANCHI ROBERTO, LA RUSSA, LUCCHESI, MANCUSO, MELELEO, MEMMI, MENSORIO, MERLONI, MORA, NAPOLI, NENNA D'ANTONIO, NUCI MAURO, PAGANELLI, PASQUALIN, PATRIA, PERUGINI, QUIETI, RABINO, RIGHI, RINALDI, ROSSI, RUBINO, RUSSO FERDINANDO, RUSSO GIUSEPPE, RUSSO RAFFAELE, RUSSO VINCENZO, SANZA, SENALDI, SILVESTRI, SINESIO, SORICE, STEGAGNINI, USELLINI, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZAMPIERI, ZOPPI, ZOSO, ZUECH

Presentata il 31 maggio 1984

Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il delitto di corruzione si specifica nel nostro ordinamento in una serie di fattispecie normative, previste dagli articoli da 318 a 322 del codice penale. Tutte queste ipotesi delittuose si caratterizzano, secondo la dottrina più recente (vedi PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte seconda. Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Milano, 1977, pagg. 128 e segg.),

per l'offesa ad uno specifico interesse dello Stato: che cioè gli atti di ufficio, conformi o contrari al dovere di chi deve compierli, non siano oggetto di una compravendita privata, e cioè in sostanza di un baratto. Attraverso la tutela di questo bene primario, le incriminazioni di corruzione tutelano per altro in via mediata i beni del corretto funzionamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione

e dunque suppongono tutte che il pubblico funzionario non abbia alcuna retribuzione, che non sia dovuta, per il compimento degli atti del suo ufficio.

Per il raggiungimento di questi scopi, è presa in considerazione e penalmente punita, come già si è accennato, una molteplicità di forme e di modalità con cui si può realizzare il mercimonio del pubblico ufficio o servizio.

In primo luogo, la corruzione può riguardare un atto di ufficio o un atto contrario ai doveri di ufficio del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che è tenuto a compierlo. La prima delle due ipotesi (atto conforme ai doveri di ufficio) integra la cosiddetta corruzione impropria (articoli 318 e 320), per la seconda ipotesi si parla di corruzione propria. Quest'ultima è indubbiamente la più grave ed ha ad oggetto sia il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio sia i casi (in sostanza equivalenti al primo) dell'omissione o del ritardo di un atto di ufficio; il reato si riferisce d'altra parte sia agli atti vincolati sia a quelli discrezionali e comporta la previsione di circostanze aggravanti, quando dal fatto derivino determinate conseguenze (articoli 319 e 320).

Ciascuna delle due figure delittuose ora accennate può a sua volta concretarsi in due diverse forme; e ciò a seconda che il pubblico funzionario riceva l'offerta o la promessa della retribuzione in un momento anteriore al compimento dell'atto e al fine di compierlo, oppure la riceva in un momento successivo al compimento dell'atto e senza un'intesa o accordo precedenti. Per la prima ipotesi si parla di corruzione antecedente (articolo 318, secondo comma), per la seconda di corruzione susseguente (articolo 319, ultima parte).

In tutti i casi, come risulta da quanto si è detto, i delitti di corruzione presuppongono che un privato (o comunque un estraneo alla pubblica amministrazione) dia o prometta al pubblico funzionario, ai fini prima indicati, per lui o per un terzo, denaro o altra utilità. Una situazione analoga è quella presupposta dal

delitto di concussione, perché anche questo reato comporta che un privato dia o prometta indebitamente al pubblico ufficiale agente denaro o altra utilità (articolo 317 del codice penale). Solo che nell'ipotesi di concussione è necessario che il pubblico ufficiale costringa o induca il privato a dargli o a promettergli la retribuzione, per sé o per un terzo. La differenza appare dunque netta, ma specie per il caso di induzione essa si attenua, così da dar luogo a problemi circa l'identificazione dell'una o dell'altra figura delittuosa. Per molto tempo il criterio di differenziazione è stato individuato nella provenienza dell'iniziativa, nel senso di ritenere ravvisabile la corruzione quando sia il privato a prendere l'iniziativa di dare o promettere la retribuzione, e di considerare invece configurabile la concussione, quando l'iniziativa parta dal pubblico ufficiale, che chiede la retribuzione.

Successivamente, però, giurisprudenza e dottrina si sono orientate (ormai stabilmente) verso un altro criterio, affermando che la concussione è caratterizzata da una posizione di superiorità assunta dal pubblico ufficiale e da una correlativa situazione di timore del privato, mentre la corruzione ricorre quando esiste tra le parti una posizione paritaria e in definitiva un accordo. Più precisamente, a carico del pubblico funzionario è sempre configurabile la corruzione e non la concussione quando il privato (da chiunque provenga l'iniziativa) consegue o tende a conseguire un ingiusto vantaggio a danno della pubblica amministrazione.

In presenza di quest'ultima situazione, il nostro codice incrimina a titolo di corruzione anche il privato (o comunque l'estraneo alla pubblica amministrazione). Secondo l'articolo 321, il privato corruttore è punito con le stesse pene previste per il pubblico funzionario corrotto, sia nel caso di corruzione impropria (atto conforme ai doveri di ufficio) sia in quello di corruzione propria (atto contrario ai doveri di ufficio); rispetto a quest'ultima ipotesi, la punibilità del privato è sancita con riferimento tanto alla corruzione antecedente quanto a quella susseguente;

mentre per la corruzione impropria, il privato è punito solo con riguardo ai casi di corruzione antecedente (retribuzione data o promessa per un atto da compiere), ma non per quella susseguente (retribuzione per un atto già compiuto).

Separatamente, inoltre, è punita l'istigazione del privato alla corruzione, che si ha quando l'agente offra o prometta denaro o altra utilità a un pubblico funzionario, senza che l'offerta o la promessa sia accolta.

Al di fuori di questa ipotesi, che trova una sua giustificazione proprio nel fatto che l'offerta non è accettata, si può dunque dire conclusivamente per quanto riguarda la posizione del privato, che costui è sempre punito come il funzionario corrotto, con la sola eccezione dell'ipotesi in cui la retribuzione si riferisca a un atto conforme ai doveri di ufficio già compiuto (corruzione impropria susseguente). In relazione a questa costruzione normativa per cui pubblico funzionario e privato sono entrambi a pari titolo puniti, parte della dottrina ritiene che le singole figure di corruzione previste dal codice avrebbero il carattere di reati unitari e plurisoggettivi. Altri invece ritengono che quelli del pubblico funzionario e del privato costituiscono autonomi titoli di reato, distinguendo così tra corruzione attiva e passiva. La prima sarebbe configurata dal comportamento del privato che dà o promette la retribuzione; la seconda dal comportamento del pubblico funzionario che riceve la retribuzione.

Al di là di queste dispute teoriche, che in ogni caso non impediscono di denominare come corruzione attiva il fatto del privato e come corruzione passiva il comportamento del pubblico funzionario, ciò che preme qui rilevare è che, secondo l'elaborazione dottrinale, anche l'incriminazione del privato soddisfa lo stesso interesse, che sta alla base di tutte le figure di corruzione. Anche in questo modo infatti, si impedirebbe che la pubblica funzione o servizio diventi oggetto di baratto e la punizione dei corruttori eviterebbe che i pubblici funzionari più disponi-

bili siano oggetto delle lusinghe dei privati.

Il rilievo, teoricamente ineccepibile, non toglie tuttavia che, sul piano pratico, l'accertamento dei reati di corruzione (che si presumono attualmente molto numerosi) è impedito o almeno notevolmente ostacolato dalla solidarietà che il sistema vigente finisce per creare tra corruttore e corrotto; sì che si pone il problema di una revisione legislativa diretta a spezzare questa solidarietà, per indurre il corruttore a denunciare i fatti (quasi sempre conosciuti solo da lui e dal corruttore), liberandolo dal timore che anche nei suoi confronti venga iniziato procedimento penale.

Per una valutazione della questione in tutti i suoi aspetti, conviene accennare sommariamente alla disciplina che la materia ha, in particolare sul punto in esame, in alcuni ordinamenti europei.

In Belgio, il codice penale punisce il pubblico funzionario, sia quando commette un fatto di corruzione impropria antecedente (articolo 246, primo comma; « *pour faire un acte de sa fonction ou de son emploi, même juste, mais non sujet à salaire* ») sia quando si rende responsabile di corruzione propria antecedente (articolo 246, secondo comma: « *pour faire dans l'exercice de sa fonction ou de son emploi, un acte injuste, soit pour s'abstenir de faire un acte qui rentrait dans l'ordre de ses devoirs* »). Inoltre, all'articolo 247, punisce il pubblico funzionario che per le promesse, le offerte o i doni ricevuti, abbia compiuto un atto ingiusto od omesso di fare un atto del proprio ufficio (corruzione impropria susseguente).

A sua volta, l'articolo 252 (che è quello che più specificamente interessa) punisce chiunque corrompe con promesse, offerte o doni, un funzionario, un pubblico ufficiale, un incaricato di pubblico servizio, un giurato o un arbitro, per ottenere un atto del suo ufficio o servizio, anche se giusto, o l'omissione di un atto rientrante tra i suoi doveri. Il privato cioè è punito, e gli sono applicabili le stesse pene previste per il pubblico funzionario, sia per la corruzione propria sia per quel-

la impropria, quando siano anteriori al compimento o all'omissione dell'atto ed a ciò finalizzate. Non è invece punito per la corruzione impropria susseguente, di cui può rendersi responsabile il pubblico funzionario.

In Bulgaria, il codice penale punisce, all'articolo 301, il pubblico funzionario che si renda responsabile di corruzione sia impropria sia propria, differenziando le pene nei due casi e prevedendo pene ancora più gravi qualora ricorra una delle aggravanti previste dall'articolo 302 (« se la corruzione è stata compiuta: 1) da una persona che ricopre un ufficio di responsabilità; 2) con il ricatto, abusando dell'ufficio ricoperto; 3) ripetutamente; 4) con una attività di ampia dimensione »). Il corruttore è punito con pene di minore gravità, differenziando sempre i casi di corruzione impropria e propria. L'articolo 306 prevede però la non punibilità del corruttore in due casi, e cioè se vi è stato ricatto da parte del corrotto ovvero se il corruttore « immediatamente e di sua volontà sporge denuncia ».

In Francia, il codice penale punisce all'articolo 177 varie categorie di pubblici funzionari, specificamente elencati, che abbiano tenuto un qualsiasi comportamento con cui abbiano richiesto o accettato offerte o promesse, oppure richiesto o accettato doni o regali (*des dons ou présents*), per fare od omettere un atto d'ufficio, giusto o no, ma non soggetto a retribuzione. La stessa norma prevede per altro una pena più mite, nel caso che le offerte o le promesse riguardino un atto che, pur essendo al di fuori delle attribuzioni personali del corrotto, venga facilitato dalla sua funzione o servizio.

Per quanto poi riguarda il privato, l'articolo 179 punisce con le stesse pene comminate per il pubblico funzionario « chiunque per ottenere il compimento o l'omissione di un atto ovvero uno dei favori o vantaggi previsti degli articoli 177 e 178 [e che qui è inutile indicare: n.d.r.], ... ricorre a promesse, offerte, doni o regali, o cede a sollecitazioni tendenti alla corruzione, anche se non sia stato

lui a prendere l'iniziativa e indipendentemente dal fatto che la corruzione abbia o no prodotto il suo effetto ».

Nella Germania federale, i pubblici ufficiali e le persone incaricate di pubblico servizio sono puniti, con pene varie, quando chiedono, si fanno promettere o ricevono denaro o altra utilità, per compiere un atto del loro ufficio compiuto o da compiere (articolo 331 del codice penale), ovvero un atto contrario ai doveri di ufficio, compiuto o da compiere (articolo 332 del codice penale). Ipotesi aggravate sono previste per i giudici e gli arbitri; mentre gli articoli 333 e 334 puniscono chiunque offre, promette o dà a un pubblico ufficiale, a un incaricato di pubblico servizio o a un militare, denaro o altra utilità, come corrispettivo di un atto da compiere che rientri nei poteri discrezionali del pubblico funzionario, ovvero di un atto contrario ai doveri del suo ufficio compiuto o da compiersi in futuro; con la precisazione per quest'ultima ipotesi che il privato deve aver cercato di indurre il pubblico ufficiale a compiere un atto contrario ai suoi doveri di ufficio oppure che il pubblico funzionario per compiere un atto discrezionale si lasci influenzare dalla retribuzione. Quando si tratti di un giudice è sufficiente che la retribuzione data dal privato sia diretta ad ottenere un atto del suo ufficio. È stabilito altresì che tanto per il privato quanto per il pubblico funzionario la corruzione per un atto di ufficio non è punibile quando il pubblico ufficiale sia stato in precedenza autorizzato a ricevere la retribuzione dall'autorità competente o quando abbia immediatamente informato la suddetta autorità e questa abbia autorizzato a ricevere la retribuzione.

In Inghilterra, oltre ad ipotesi minori, che non hanno particolare rilievo, sono punite separatamente la corruzione dei giudici e di altri funzionari dell'ordine giudiziario e la corruzione di pubblici funzionari.

In entrambi i casi sono puniti anche i privati corruttori. Rispetto ai giudici, è punito chiunque offre o doni o ricompensa per influenzarne il comportamento o

il corrispettivo di ciò che egli abbia fatto. Nell'altra ipotesi, il privato è punito quando usa mezzi di corruzione per indurre il pubblico funzionario ad agire contro il suo dovere, a compiere atti di favore per il privato o ad astenersi dal compiere atti per lui svantaggiosi.

Per i pubblici funzionari (ma non per i giudici) e anche per i privati, non è prevista la corruzione per un atto di ufficio (corruzione impropria).

In Jugoslavia, il codice penale punisce all'articolo 325 la corruzione passiva in entrambe le forme della corruzione propria e impropria, e cioè sia il fatto del pubblico funzionario che riceve doni o promesse per compiere un atto contrario ai doveri del proprio ufficio o per non fare un atto a cui è tenuto, sia il fatto del pubblico funzionario che si fa corrompere per compiere o non compiere un atto di ufficio. È parimenti punito, in entrambe le forme della corruzione propria e impropria, il fatto del corruttore (articolo 326). Naturalmente, sia per il corrotto sia per il corruttore, il reato è punito più o meno gravemente, a seconda che si tratti di corruzione propria o impropria.

Lo stesso articolo 326 ora citato stabilisce per altro al terzo comma che nel caso di corruzione propria, il giudice potrà applicare al corruttore « l'ammonizione giudiziale », e cioè una lieve sanzione, « se egli ha dato ciò che gli ha chiesto il pubblico funzionario e se ha spontaneamente denunciato il fatto dopo averlo compiuto ».

In Polonia, è punita tanto la corruzione propria quanto quella impropria, con pene ovviamente di diversa gravità. Sono anche previste circostanze aggravanti in relazione al tipo di funzioni esercitate dall'agente e all'oggetto della prestazione o della promessa in cui si concreta la corruzione (articoli 239 e 240). Il successivo articolo 241 a sua volta punisce il corruttore, con riguardo sia alla corruzione propria sia a quella impropria, mentre l'articolo 242 punisce l'istigazione e l'aiuto alla corruzione.

Infine, l'articolo 243 testualmente stabilisce che se l'autore di uno dei reati previsti dagli articoli 239-242 (e dunque si deve intendere tanto il corrotto quanto il corruttore) porta a conoscenza dell'autorità competente a iniziare l'azione penale il fatto che costituisce reato e le modalità con cui è stato commesso e ciò faccia prima che l'autorità stessa ne abbia avuto notizia, il giudice può applicare « una diminuzione eccezionale della pena e può anche rinunciare all'applicazione della pena stessa ».

In Portogallo, è punita sia la corruzione del pubblico funzionario per commettere un atto contrario ai propri doveri di ufficio (articolo 420) o un delitto (articolo 421) sia la corruzione passiva per compiere un atto lecito (articolo 422).

La corruzione attiva invece è punita solo nel caso del privato che dà o promette a un pubblico funzionario denaro o altra utilità patrimoniale non dovuta al fine di fargli compiere un atto contrario ai doveri di ufficio oppure un delitto. La pena tuttavia può essere ridotta oppure non applicata se il delitto sia commesso per evitare che l'agente o i suoi parenti o affini corrano il pericolo di essere condannati per altri fatti.

Il pubblico funzionario non è punibile se volontariamente rifiuta l'offerta e la promessa accettata o restituisce il denaro avuto, prima di compiere l'atto oppure di ometterlo o ritardarlo. Questa stessa causa di non punibilità si applica al privato che volontariamente accetta il rifiuto della promessa o la restituzione del denaro dato.

Il corruttore non è del pari punibile quando commetta il delitto per effetto di una pressione del pubblico funzionario, posta come condizione per compiere l'atto (ma è evidente che in questo caso si è in presenza di un'ipotesi simile al nostro delitto di concussione).

In Romania, l'articolo 254 del codice punisce il pubblico funzionario che, direttamente o indirettamente, sollecita o riceve ovvero si fa promettere vantaggi di ogni tipo per compiere, omettere o ritardare atti del suo ufficio ovvero per com-

piere atti contrari ai doveri del suo ufficio. Dal canto suo, l'articolo 255 punisce in relazione ad entrambe le ipotesi di cui all'articolo precedente il fatto del corruttore, ma il fatto stesso non costituisce reato qualora il corruttore abbia agito perché costretto dal corrotto.

Il terzo comma dello stesso articolo stabilisce inoltre che « il corruttore non è punibile se confessa il fatto commesso prima che il reato venga sottoposto alle decisioni del procuratore ».

In Spagna, sono punite sia la corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, o per omissione di un atto dovuto sia la corruzione impropria, relativa al caso del pubblico funzionario che accetti regali per l'esercizio delle sue funzioni o per compiere un atto giusto che non deve essere retribuito.

D'altra parte, i privati sono puniti, a norma dell'articolo 391 del codice penale, con le stesse pene comminate ai pubblici funzionari, quando con doni, promesse od offerte corrompono o cercano di corrompere il pubblico funzionario o accettano le sue richieste.

In Svezia, l'articolo 7 del capitolo XVII del codice punisce, a titolo di corruzione (attiva), chiunque elargisce, promette o offre a pubblici dipendenti regali o altri compensi non dovuti per l'espletamento del servizio.

In Svezia, l'articolo 7 del capo XVII punita, sia quando è diretta a compiere un atto contrario ai doveri di ufficio, sia quando tende a compiere atti di ufficio.

Per la corruzione attiva, invece, l'articolo 288 del codice punisce « chiunque offre, promette, dà o procura un dono od altro profitto ad un'autorità, ad un funzionario, a una persona chiamata a rendere giustizia, a un arbitro, a un perito o traduttore o interprete delegato dall'autorità o a un militare, perché violi i doveri del proprio ufficio o servizio » (e dunque solo nel caso di corruzione propria).

In Turchia, il codice punisce sia la corruzione impropria, e cioè commessa per compiere od omettere un atto che si ha il dovere di compiere od omettere

(articolo 212), sia la corruzione propria, per compiere od omettere un atto che si ha il dovere di non compiere e di non omettere (articolo 213). Specifici casi di corruzione, diversamente puniti, sono previsti con riguardo a determinate categorie di pubblici dipendenti, come i giudici, i magistrati del pubblico ministero, i loro assistenti e così via. È altresì punito il fatto di chi corrompe il pubblico funzionario perché non compia o perché ometta un atto che ha il dovere di compiere o di omettere (articolo 220).

D'altra parte, l'articolo 224 stabilisce che il corrotto non è punibile se prima o dopo aver ricevuto il prezzo della corruzione, ma prima che il fatto sia noto ad altri, informa l'autorità e restituisce tutto ciò che ha ricevuto. Allo stesso modo, sempre in virtù della norma ora citata, il corruttore non è punibile se si pente e informa l'autorità prima che sia compiuto l'atto illegale da lui richiesto. In questo caso egli ha diritto alla restituzione di ciò che ha dato.

Dalla breve rassegna che si è fatta, risulta in via generale che il corruttore è punito in tutti i paesi presi in esame.

In particolare, in Belgio, Bulgaria, Francia, Jugoslavia, Polonia, Romania, Spagna e Svezia il corruttore è punito sia quando tenda ad ottenere un atto contrario ai doveri del pubblico funzionario, sia quando la retribuzione sia correlativa ad un atto di ufficio. In Portogallo, in Svizzera e in Turchia invece non è punita la corruzione attiva impropria e cioè il fatto del corruttore diretto ad ottenere un atto di ufficio. Una situazione analoga è quella che si ha in Inghilterra, per quanto attiene ai pubblici funzionari; ma quando si tratti di un organo del potere giudiziario, il corruttore è punito allorché offra o dia doni o ricompense per influenzare il comportamento del magistrato o in corrispettivo di ciò che gli abbia fatto. Anche nella Germania federale, nel caso che il corrotto sia un giudice, è sufficiente che l'attività del privato sia diretta ad ottenere un atto di ufficio del corrotto. Nell'ipotesi, invece, che il corrotto sia un pubblico funzionario, occor-

re che la retribuzione data o promessa dal privato riguardi un atto contrario ai doveri di ufficio o un atto discrezionale, che il funzionario si lasci influenzare a compiere per effetto della ricompensa data o promessa.

In Portogallo, è prevista una causa di non punibilità tanto per il funzionario quanto per il privato, nel caso in cui volontariamente venga rifiutata l'offerta o la promessa accettata o venga restituito il denaro, prima che l'atto sia compiuto ovvero omesso o ritardato.

In termini analoghi, il codice penale turco prevede che il corrotto non è punibile se informa l'autorità e restituisce ciò che ha ricevuto e che del pari non è punibile il corruttore che denuncia il fatto prima che sia compiuto l'atto illegale richiesto. In Bulgaria e in Romania, invece, la non punibilità è prevista solo per il corruttore, qualora egli denunci il fatto prima che ne sia informato il pubblico ministero, mentre in Jugoslavia il giudice può applicare « l'ammonizione giudiziale » e cioè una lieve sanzione al corruttore che denuncia spontaneamente il fatto. Infine, in Polonia, il giudice può applicare una pena ridotta al corrotto e al corruttore e può anche escludere l'applicazione della pena nei confronti sia del corrotto sia del corruttore se essi informano l'autorità competente del fatto commesso e delle sue modalità, prima che l'autorità stessa ne abbia avuto notizia altrimenti.

Si deve d'altra parte tenere presente che in molti dei paesi presi in considerazione, l'azione penale non è obbligatoria e che quindi il pubblico ministero può non procedere contro il corruttore. In questi casi, almeno nel diritto anglosassone, la deposizione del corruttore diviene utilizzabile contro il corrotto.

Per quanto riguarda l'Italia, il sistema del codice vigente (che, come si è visto, punisce sia il corrotto sia il corruttore) non è in sostanza diverso da quello previsto dal codice Zanardelli ed anche dai codici preunitari.

Negli anni più recenti, per altro, in vista delle esigenze di cui prima si è

fatto cenno, non sono mancate iniziative legislative dirette a modificare l'attuale normativa.

Tra queste iniziative, va in primo luogo ricordato il disegno di legge governativo, per la modifica della parte speciale del codice penale, presentato alla Camera il 6 febbraio 1968, nel quale si prevedeva la non punibilità del corruttore, che denunci il fatto prima che siano trascorsi tre mesi dal compimento di un atto di ufficio (e che cioè escludeva, alla condizione indicata, la punibilità della corruzione attiva impropria).

Nella stessa logica si iscrivono le proposte di legge Trantino ed altri (C. n. 1619 del 19 aprile 1980), Filetti (S. n. 885 dell'8 maggio 1980), Filetti (S. n. 28 del 19 luglio 1983) e Trantino ed altri (C. n. 410 del 17 agosto 1983). Tutte queste proposte infatti prevedono che il corruttore non è punibile, qualora l'iniziativa di corruzione sia opera del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio e sempre che l'atto della pubblica amministrazione sia dovuto, e il corruttore informi l'autorità giudiziaria (tempestivamente, secondo alcune proposte o nel termine di un anno dalla commissione del fatto, secondo altre).

Invece, per la proposta di legge C. n. 2124 presentata il 19 novembre 1980 da Mellini ed altri, non è punibile chi dà o promette od offre ad un pubblico ufficiale per lui o per un terzo, denaro od altra utilità quale retribuzione non dovuta per compiere un atto del suo ufficio quando, anche al di fuori del caso previsto dall'articolo 317, il pubblico ufficiale sia solito ottenere, richiedere, accettare o farsi promettere tale non dovuta retribuzione (articolo 8 che introduce nel codice l'articolo 322-bis).

Va segnalato infine che la Commissione parlamentare antimafia nella relazione di maggioranza segnala l'opportunità di prendere in esame i suggerimenti di revisione del sistema penale contenuti in un promemoria di magistrati siciliani (pagina 324). In tale promemoria si proponeva, tra l'altro, di prevedere l'assoluta impunità « per il corruttore che in qua-

lunque momento rendesse ampie confessioni, procurando le prove atte a determinare la condanna del funzionario corrotto» (Senato della Repubblica, doc. XXIII, n. 1, VII legislatura, pag. 746).

L'opportunità di escludere la punibilità del privato corruttore è stata prospettata anche in dottrina, e ciò sempre al fine di consentire una più facile repressione della corruzione passiva, essendo, come si è detto, improbabile che il privato denunci il pubblico funzionario, una volta che egli stesso sarebbe esposto a subire un procedimento penale (vedi, tra gli altri, CORNIO, « *De jure condendo: soppressione o modifica dell'articolo 321 del codice penale* », in *Giur. it.*, 1963, IV, 62; in senso contrario alla riforma, vedi GRANATA, *Giust. Pen.*, 1963, I, 18).

Si è per altro osservato che la questione presenta aspetti diversi a seconda che si tratti di corruzione impropria (per atti di ufficio) o di corruzione propria (per atti contrari ai doveri di ufficio). Per la prima ipotesi, si è rilevato che se il privato è spinto a retribuire il pubblico funzionario per un atto contrario ai doveri di ufficio, vuol dire che v'è qualcosa che non funziona bene nella pubblica amministrazione. In vista di ciò ed anche per la difficoltà pratica di distinguere i fatti di corruzione impropria da quelli di concussione, si è ritenuto che sarebbe forse opportuno escludere la punibilità della corruzione attiva impropria (in questo senso, vedi PAGLIARO, *op. cit.*, 183). Lo stesso autore ha invece notato (*op. cit.*, 182) che nella corruzione attiva per atto contrario ai doveri di ufficio, il privato assume un atteggiamento che è riprovevole quanto quello del pubblico ufficiale e che la sua impunità perciò contrasterebbe con il sentimento di giustizia della generalità dei cittadini. Sempre il medesimo autore ha tuttavia prospettato la possibilità di istituire una causa di risoluzione del reato, analoga alla ritrattazione prevista per la falsa testimonianza dall'articolo 376 del codice penale, per il caso che il privato denunci il pubblico ufficiale prima che l'atto contrario ai doveri di ufficio sia effettivamente compiuto.

Ancora con riguardo alla corruzione attiva propria, si può pure aggiungere che almeno di regola, il corruttore, appunto perché persegue anche lui un vantaggio, potrebbe non aver alcun interesse a denunciare il reato, per il pericolo di perdere, con l'annullamento dell'atto illegittimo compiuto dal pubblico ufficiale, il profitto ottenuto; con la conseguenza che difficilmente l'esclusione della punibilità della corruzione propria darebbe i risultati che si vogliono collegare a tale previsione, e cioè quella di incentivare le denunce. Per raggiungere quest'ultimo effetto, chi denuncia il fatto di corruzione dovrebbe essere garantito da ogni possibile ritorsione e possibilmente essere risarcito di quanto ha versato in danaro o altre utilità per ottenere l'atto oggetto della corruzione.

Non si può negare inoltre che l'esclusione della punibilità del corruttore potrebbe funzionare come un deterrente per il pubblico funzionario, che per il timore di essere denunciato potrebbe essere indotto a non farsi corrompere. La riforma perciò finirebbe col risolversi in uno strumento (indiretto) di tutela della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità, della pubblica amministrazione, secondo il precetto dell'articolo 97 della Costituzione. La non punibilità del corruttore, dall'altra parte, sarebbe anche giustificata dal duplice rilievo che egli in ogni caso non potrebbe beneficiare degli effetti dell'atto del corrotto (che sarebbe sempre annullabile) e che, denunciando il fatto, mostrerebbe di anteporre l'interesse dello Stato a quello proprio di avvantaggiarsi dell'atto ottenuto mediante la corruzione.

In conclusione, può ammettersi che ripugna al comune sentire la liberazione del corruttore dalla grave responsabilità di essere stato comunque co-protagonista del fatto criminoso; tuttavia solo attraverso questa via è possibile spezzare la solidarietà criminosa che rende praticamente non scopribile il reato di corruzione. È vero che il corrotto commettendo il fatto si consegna nelle mani del corruttore che, in ogni momento, potendo denunciare l'il-

lecito senza proprio danno, può minacciare e ricattare il corrotto costringendolo alla propria mercé. Ma proprio la consapevolezza che tutto ciò può facilmente accadere, dissuaderà il pubblico ufficiale dal cacciarsi in una gabbia senza uscita. D'altra parte è opportuno dare anche al corrotto una via per redimersi e per liberarsi dal ricatto e dalla minaccia che potrebbe configurarsi in una concessione del perdono giudiziale (articolo 169 del codice penale) ovviamente se il pubblico ufficiale non è recidivo, che non pregiudichi il rapporto giuridico ed economico con l'ente da cui dipende e sempre alla condizione che restituisca il denaro o altra utilità ricevuta. Una soluzione di questo tipo è prevista dal codice penale turco (articolo 224) né sembra impraticabile nel nostro ordinamento. Il perdono giudiziale, come è noto, costituisce una causa estintiva del reato, che consiste nella rinuncia dello Stato alla condanna, pur avendo il giudice accertato la responsabilità dell'imputato. Attualmente, nel diritto positivo vigente, il perdono giudiziale è applicabile (sia nella fase istruttoria sia in quella dibattimentale) esclusivamente ai minori, e ciò a certe condizioni e sempre che il giudice presuma che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati. Va ricordato tuttavia che il disegno di legge governativo, per la riforma della parte generale del codice penale, nel testo approvato dal Senato e trasmesso alla Camera il 2 febbraio 1973 (C. n. 1614 - VI legislatura), prevedeva la possibilità di concedere il perdono giudiziale anche agli adulti, ma limitava l'esercizio della relativa facoltà da parte del giudice alla sola fase dibattimentale. In questa stessa logica si inquadrerebbe la previsione del perdono giudiziale, alle condizioni che si sono indicate, per il pubblico funzionario corrotto, che si sia ravveduto. Nulla si opporrebbe a tale riforma dal punto di vista costituzionale, in quanto il particolare interesse pubblico perseguito con la riforma e prima illustrato, darebbe razionale fondamento alla scelta che compirebbe il legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità. D'altra parte, la posizione del cor-

rotto rimarrebbe comunque distinta da quella del corruttore. Ed infatti, mentre l'applicazione della causa di non punibilità prevista per il corruttore sarebbe obbligatoria, invece la concessione del perdono giudiziale al corrotto sarebbe rimessa al discrezionale apprezzamento da parte del giudice dell'esistenza delle condizioni necessarie per la sua utilizzazione.

Le accennate proposte tendono, come si è detto, a rompere la solidarietà tra corruttore e corrotto, in modo da facilitare la scoperta e la repressione di reati che gravemente inquinano la vita pubblica. Esse tuttavia non sembrano da sole sufficienti allo scopo e appare perciò opportuno procedere a una più ampia riforma, che non si limiti alla previsione della causa di non punibilità per il corruttore e del perdono giudiziale per il corrotto, ma che si proponga invece di razionalizzare il sistema, nella prospettiva prima indicata.

Si è già detto come, nella pratica, sia spesso difficile distinguere la corruzione dalla concussione o almeno da alcune sue ipotesi, ed è evidente perciò come tale circostanza può scoraggiare l'autodenuncia del pubblico funzionario o può al contrario indurlo ad autodenunciarsi, presentandosi come corrotto per potere così godere eventualmente del perdono giudiziale. Inoltre, l'attuale previsione che la corruzione si consuma con la semplice promessa del denaro o di altra utilità non solo non si spiega in termini di razionalità ma, quando fosse introdotta la causa di non punibilità, potrebbe anche aprire la strada a gravi ricatti del sedicente corruttore nei confronti del pubblico funzionario.

Sembra pertanto utile far rifluire nell'unica figura della corruzione tutti quei casi di concussione che possono dar luogo a confusione e che in sostanza si identificano in quella particolare fattispecie che è rappresentata dalla concussione per induzione, con abuso della qualità di pubblico funzionario. La concussione pertanto rimarrebbe limitata all'ipotesi in cui il pubblico ufficiale, al quale v'è ragione di aggiungere anche l'incarico di un pubblico servizio, costringa il privato, con

atti espliciti di intimidazione o di violenza, a dargli denaro o altra utilità.

D'altra parte, la corruzione dovrebbe essere centrata, come reato consumato, soltanto sul fatto della consegna del denaro o di altra utilità, con la conseguenza che la promessa, se accettata, costituirà tentativo, e se non accettata, integrerà lo specifico reato di istigazione alla corruzione, previsto dall'articolo 322 del codice penale. Nello stesso tempo si può prevedere, sull'esempio di quanto avviene anche in paesi stranieri e come si è proposto anche in dottrina, che il privato che dia denaro o altra utilità, per ottenere un atto dovuto, non sia mai punito, diversamente da come avviene oggi; ciò in quanto è evidente che in tal caso egli soggiace a un'imposizione implicita, e che non è dunque giustificato considerarlo colpevole per il fatto di doversi piegare al malcostume di pubblici ufficiali che si fanno pagare prestazioni e comportamenti a cui sono per legge tenuti.

Naturalmente si dovrebbero mantenere oggettivamente distinte, per la diversa gravità che le connota, le fattispecie della corruzione propria e di quella impropria; mentre sembra ragionevole unificare le ipotesi di corruzione antecedente e susseguente, soprattutto in considerazione della facilità con cui, nella pratica, si può fare falsamente risultare che il pagamento da parte del corruttore sia avvenuto dopo e non prima del compimento dell'atto. Allo stesso modo, non sembra giustificata la differenza che opera l'attuale normativa, ai fini del trattamento sanzionatorio, tra i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, soprattutto per il grande numero di persone che, nell'attuale momento di sviluppo dell'economia e degli enti pubblici, rivestono la suddetta qualità e per la conseguente, rilevante estensione che può avere rispetto ad esse il fenomeno della corruzione. Con queste modifiche, si può anche raggiungere il risultato formale di concentrare in una sola norma il reato di corruzione, che oggi invece è previsto in quattro separati articoli del codice penale (articoli 318-321).

Dal complesso delle indicate riforme, anche di carattere formale, deriverebbe un sistema normativo, non solo semplificato ma certamente più efficace, ai fini della sua operatività, e in cui meglio potrebbero funzionare le cause di non punibilità e impunità che, come si è detto, si intendono prevedere per il corruttore e per il corrotto, allo scopo di poter favorire una più incisiva repressione ed anche una efficace prevenzione del fenomeno della corruzione.

In base alle esposte considerazioni, si è anzitutto prevista la modifica delle norme concernenti la concussione e la corruzione, nei sensi che sono stati precisati. In quest'ambito, e proprio in vista del diverso rapporto che si viene a creare tra corruzione e concussione, si è ritenuto necessario prevedere l'aumento delle pene detentive oggi stabilite per la corruzione, in una misura corrispondente o comunque vicina alla metà di quelle attuali. Per quanto poi riguarda la causa di non punibilità per il corruttore, si è disposto che essa scatti, qualora l'interessato denunci il fatto entro un anno dalla consumazione del reato (che coincide, per quanto si è detto, con la consegna del denaro o di altra utilità) e comunque prima che nei suoi confronti sia iniziata l'azione penale ovvero prima che il fatto venga esposto in una denuncia o in un rapporto dell'autorità giudiziaria. Negli stessi termini dovrà autodenunciarsi il corruttore, per poter (eventualmente) beneficiare, qualora ne ricorrano le condizioni, del perdono giudiziale.

Si è infine previsto che le norme più favorevoli al reo, che si propone di introdurre nel codice (e cioè l'abrogazione della norma che punisce il corruttore per il caso di corruzione impropria, la causa di non punibilità e il perdono giudiziale per il corrotto) non operino per il passato, ma si applichino soltanto ai reati commessi dopo l'entrata in vigore della legge. In proposito, non mancano autori che sostengono l'incostituzionalità di ogni norma che in materia penale affermi il divieto di retroattività di leggi favorevoli al reo; ma

l'orientamento prevalente in dottrina è nel senso che una soluzione legislativa che sancisca l'irretroattività della legge penale più favorevole al reo, in deroga al principio generale di cui all'articolo 2, commi 2 e 3 del codice penale, è al di fuori di vincoli di ordine costituzionale, specie quando la deroga sia improntata al rispetto del principio di ragionevolezza (vedi BRICOLA, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, « Rapporti civili », Bologna-Roma 1981, pagina 285 e seguen-

ti). E non si può negare che, con riguardo a una riforma di così ampio respiro come quella che si prospetta, risponde certamente a criteri razionali la norma che si propone, se si considera che il nuovo sistema è soprattutto diretto, non a permettere che vengano scoperti reati di corruzione già commessi, per assicurare poi l'impunità dei loro autori, quanto piuttosto a scoraggiare e dunque a prevenire, per il futuro, il preoccupante fenomeno della corruzione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

« ART. 317. — (*Concussione*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando delle sue funzioni, costringe taluno a dare indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa non inferiore a lire seicentomila.

Si applicano le disposizioni del capoverso dell'articolo 314 ».

ART. 2.

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

« ART. 318. — (*Corruzione*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, per omettere o ritardare un atto del suo ufficio o servizio, o dopo averlo ommesso o ritardato, ovvero per compiere o dopo aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da tre a otto anni e con la multa da lire seicentomila a lire quattro milioni.

La pena è aumentata se dal fatto deriva:

1) il conferimento di pubblici impieghi, stipendi, pensioni, onorificenze, o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione di cui fa parte il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio;

2) il favore o il danno di una parte in un processo civile o amministrativo.

Se dal fatto deriva una sentenza di condanna all'ergastolo o alla reclusione, si applica la pena della reclusione da nove a

trent'anni e della multa non inferiore a lire cinque milioni.

Le stesse pene stabilite dalle disposizioni precedenti si applicano anche a chi dà al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro o altra utilità.

Si applica la pena della reclusione fino a quattro anni e della multa da lire centomila a due milioni al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che, per compiere un atto del suo ufficio o servizio riceve, per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, ovvero la riceve per un atto già compiuto ».

ART. 3.

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

« ART. 319. — (*Causa di non punibilità del corruttore*). — Non è punibile il corruttore che denuncia spontaneamente il fatto prima che sia decorso un anno dalla consumazione del reato, e comunque prima che venga esercitata l'azione penale nei suoi confronti, ovvero prima che il fatto venga esposto in una denuncia o in un rapporto di polizia giudiziaria. In tal caso il corruttore ha diritto a ripetere quanto da lui versato ».

ART. 4.

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

« ART. 320. — (*Perdono giudiziale del corrotto*). — Quando il giudice, avuto riguardo alle circostanze indicate nell'articolo 133 del codice penale, presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati, può concedere per una sola volta, per i reati previsti dall'articolo 318, il perdono giudiziale al pubblico ufficiale o alla persona incaricata di un pubblico servizio che spontaneamente denuncia il fatto prima che sia trascorso un anno dalla consumazione del reato e comunque prima che venga esercitata l'azione penale nei

suoi confronti, ovvero prima che il fatto venga esposto in una denuncia o in rapporto di polizia giudiziaria ».

ART. 5.

L'articolo 321 del codice penale è abrogato.

ART. 6.

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

« ART. 322. — (*Istigazione alla corruzione*). — Chiunque offre o promette denaro od altra utilità, come retribuzione non dovuta, a un pubblico ufficiale od a un incaricato di pubblico servizio, per indurlo a compiere un atto dell'ufficio o servizio, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita dall'ultima parte dell'articolo 318, ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio a omettere o ritardare un atto dell'ufficio o servizio, ovvero a fare un atto contrario ai propri doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nella prima parte dell'articolo 318, ridotta di un terzo ».

ART. 7.

Le disposizioni del primo e del secondo capoverso dell'articolo 2 del codice penale non si applicano alla presente legge.