

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1871

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BINETTI, FUMAGALLI CARULLI, VINCENZO MANCINI, LUSETTI, NENNA D'ANTONIO, CECERE, CLEMENTE CARTA, DI GIUSEPPE, ALESSI, CAROLI, RAFFAELE RUSSO, BOTTA, NICOTRA, MELELEO, GALLI, SANESE, ZARRO, COLONI, PATRIA, D'ONOFRIO, BIASCI, GASPARI, ALBERTO ROSSI, TANCREDI, FOSCHI, SAPIENZA, PAGANELLI, GARAVAGLIA, ARMELLIN, SANGALLI, BIASUTTI, DI LAURA FRATTURA, NAPOLI, RICCIUTI, ROJCH, ALAIMO, RIGGIO, CARDINALE, MANFREDI, SILVIA COSTA, NAPOLI

Nuove norme in tema di circostanze attenuanti per gli imputati di reati contro la pubblica amministrazione nell'ipotesi di pentimento operoso

Presentata il 10 novembre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le iniziative giudiziarie dalle quali ha tratto origine il cosiddetto « scandalo delle tangenti di Milano » e le altre analoghe avviate sul territorio nazionale hanno evidenziato la gravissima estensione del fenomeno della corruzione politico-amministrativa, ed è lecito presumere che, anche laddove non sono state ancora attivate indagini similari per carenza di sufficienti informazioni preliminari, essa tuttavia, a livello occulto esista in modo altrettanto allarmante. Di fronte al quadro di un diffuso ed inquietante sistema corruttivo, che ha coinvolto pezzi della società politica e della società civile, politici, amministratori, imprenditori pubblici e privati, funzionari dell'am-

ministrazione centrale e locale, liberi professionisti, organi di controllo e chiunque abbia una quota di potere in ordine ad appalti, contratti e forniture, il dovere di una classe dirigente è di capire fino in fondo le ragioni che hanno consentito un sistema così perverso e di organizzare in fretta un cambiamento di regole giuridiche, di costume, di comportamenti. È in questo senso che la politica deve riappropriarsi della questione morale ed evitare che l'azione della magistratura assuma i connotati distorti della supplenza permanente.

Le inchieste giudiziarie, in modo particolare quella milanese, hanno prodotto effetti positivi di moralizzazione e traspa-

renza, ricevendo consenso ampio nella pubblica opinione; ma occorre avere coscienza che la situazione, così com'è, non può durare a lungo perché, da un lato, il carico di contenzioso che ne deriva, via via sempre più crescente, non è tollerabile dal nostro fragile sistema giudiziario e, dall'altro lato, essa rischia di compromettere i buoni risultati dell'intervento penale, generando un immobilismo paralizzante negli appalti pubblici, danni gravi per l'economia collegata, ingiuste disparità di trattamento fra i cittadini. D'altra parte, si può seriamente immaginare di demandare il controllo di legalità al giudice ordinario ed in particolare al giudice penale?

Non si tratta d'inseguire sanatorie. La logica dell'amnistia e del condono non convince, perché la gente giustamente rifiuta l'indulgenza verso corruttori e corrotti, non ammette il colpo di spugna, il favore di Stato verso chi l'ha tradita nel suo rapporto di fiducia; inoltre, essa incentiva una pericolosa e non controllabile corsa alla delazione fuori del processo, non sempre per un fine di collaborazione, più spesso per conseguire sanatorie individuali e/o per altri peggiori motivi.

Ancor meno convince il tentativo di sollevare dubbi e riserve sulla correttezza ed imparzialità dei magistrati inquirenti facendo leva su pretese anomalie e discriminazioni in ordine alla gestione delle indagini e ai provvedimenti sulla libertà personale degli inquisiti, poiché gli aspetti patologici derivano dal dato normativo, non dai concreti comportamenti dei magistrati inquirenti, i quali vanno ad investire una situazione gravemente degenerata.

L'inchiesta milanese e le altre analoghe stanno infatti rivelando che l'attuale sistema legislativo per i fatti di corruzione politico-amministrativa, pur avendo supportato alcune salutari indagini, non funziona in modo compiutamente efficace e giusto né sul piano preventivo né sul piano repressivo, né dal punto di vista dello Stato né dal punto di vista dei cittadini inquisiti e dei loro diritti.

Troppo a lungo è rimasta sommersa ed impunita una prassi illegale così estesa; troppe volte i giudizi sono « saltati » o la

sanzione penale è stata vanificata per via delle difficoltà di strumentazione normativa e della durata dei processi, mentre, talora, è stata motivo di ingiuste discriminazioni l'eccessiva discrezionalità riconosciuta alla magistratura, o il mancato coordinamento fra talune fattispecie penali, ad esempio tra i reati di illecito finanziamento dei partiti e le relative figure delittuose del codice penale, prima fra tutte la ricettazione.

Ma ciò che soprattutto preoccupa è la evidente inadeguatezza dell'attuale legislazione a regolare in modo chiaro, certo ed equo la situazione che si va profilando, caratterizzata da una progressiva complessità sia sul piano giudiziario (le indagini s'incrementano, vanno incontro alle difficoltà della fase dibattimentale e cosa via) sia sul piano politico-economico, per le implicazioni negative che, accanto a quelle positive di bonifica morale, si determinano a carico della tenuta del sistema.

Le norme sul finanziamento pubblico dei partiti e sulla punizione dei reati di illecito finanziamento degli stessi, l'assenza di una linea di politica premiale già altre volte codificata nel nostro ordinamento — necessaria per incentivare le collaborazioni utili alla definitiva « emersione » dell'intero sistema di corruzione e per un più equo trattamento sanzionatorio attraverso il riconoscimento del pentimento operoso di corruttori e corrotti che agirono nella logica di una prassi illegale tanto diffusa da essere quasi ritenuta lecita — rappresentano gli anelli deboli della legislazione vigente ed i punti di attacco di un serio, equilibrato approccio riformatore.

In linea di massima sembra necessario muoversi almeno su tre direttrici di fondo:

a) riordinare la materia del finanziamento pubblico dei partiti e dei movimenti politici: per ridurre drasticamente l'incidenza e per assicurare un controllo reale dell'uso del pubblico denaro, vincolandone la erogazione al conseguimento di specifiche finalità obiettivamente riscontrabili e collegate ad obiettivi di promozione culturale; e, nel contempo, per ga-

rantire la trasparenza delle fonti private delle loro risorse finanziarie. Questa materia è stata oggetto di una autonoma e distinta proposta di legge del gruppo democristiano (A. C. n. 1617 del 24 settembre 1992);

b) modificare e riordinare la legislazione in materia di appalti e contratti della pubblica amministrazione, per cui vi è una distinta iniziativa legislativa del gruppo democristiano;

c) prevedere — a scopo deflattivo dei processi penali già instaurati e soprattutto instaurabili in avvenire — la possibilità della loro rapida ed equa definizione: mediante il rito abbreviato, con la concessione di una attenuante — modellata su quella già contemplata nell'attuale articolo 56 del codice penale del « pentimento operoso » — per gli imputati che, accettando le accuse elevate nei loro confronti, offrano la restituzione delle somme ad essi addebitate e dichiarino espressamente di rinunciare a qualunque carica o ufficio ricoperto per elezione o per designazione dell'autorità politica; ovvero mediante il patteggiamento, con la concessione di una attenuante per chi collabora attivamente con la magistratura precedente.

La utilità di una simile normativa sembra evidente. Essa è diretta ad evitare che l'ampliamento a dismisura delle indagini, di cui si sta già constatando l'impossibile contenimento, causi a lungo andare il blocco totale del normale funzionamento dell'attività dei tribunali, paralizzando la giurisdizione ordinaria, ma anche ad accelerare l'effettiva applicazione delle sanzioni, sia amministrative ed interdittive, sia, nei casi più gravi, della pena detentiva, ancorché ridotta. In fondo, meglio una sanzione più contenuta ma subito scontata, che una sanzione grave ma soltanto minacciata e alla lunga vanificata dalla durata eccessiva del processo e dai benefici ed atti di clemenza nel frattempo intervenuti.

Nè per altro in tal modo si concede alcun favore o trattamento privilegiato straordinario a soggetti che certamente non meritano riguardo alcuno, posto che

la normativa delineata si limita ad applicare istituti e norme già previsti dai codici attualmente vigenti e, se mai, essa è complessivamente più severa perché introduce sanzioni di maggiore rigore, benché non nella forma di vere e proprie pene a causa del divieto di retroattività previsto per le nuove leggi penali. Bisogna essere chiari: il prezzo pagato con la riduzione della pena detentiva, che potrebbe eventualmente condurre anche alla sua sospensione, è compensato da altri, più vantaggiosi corrispettivi (incentrati sulla confessione, sulla collaborazione e sulle sanzioni interdittive) che permettono la « scopercchiatura » dell'intero fenomeno corruttivo, la definizione dei processi in tempi brevi, la restituzione del maltolto e l'applicazione di pene immediate, con effetti di esemplarità e di deterrenza, soprattutto per la fuoriuscita dal circuito della rappresentanza politica.

Passando ad illustrare le due ipotesi di attenuanti previste, va detto che la scelta, al pari ovviamente dell'opzione per il prosieguo fino in fondo del giudizio, è rimessa alla volontà dell'imputato, ma non si esclude il cumulo delle attenuanti ove ne ricorrano i presupposti, con gli effetti di cui all'articolo 11.

Quanto alla prima, tutta incentrata sull'offerta di restituzione del maltolto, la definizione dei processi con il rito abbreviato e l'attribuzione al magistrato procedente della potestà di stabilire modalità e tempi della restituzione, sono oggetto di dettagliata disciplina.

A coloro che, pur avendo ricevuto somme di denaro o altre utilità di particolare valore, non siano in grado di poter restituire integralmente quanto indicato nell'imputazione, si consente di poter usufruire degli sconti di pena in misura pari a quella prevista per i soggetti che abbiano restituito integralmente quanto illecitamente ricevuto, a determinate condizioni che sono verificate dal giudice.

Una disposizione di tale contenuto soddisfa senza dubbio alcuno l'esigenza, sancita dall'articolo 3 della Costituzione, di trattare allo stesso modo situazioni eguali ed in modo diseguale situazioni non eguali, al fine di applicare in modo effettivo e ragionevole il principio di eguaglianza.

Peraltro, analoghe ragioni determinano il legislatore del 1981 ad introdurre l'articolo 133-bis del codice penale con l'articolo 100 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Tale norma, come è noto, prescrive che la pena pecuniaria debba essere determinata dal giudice in considerazione, tra l'altro, delle condizioni economiche del reo.

Analogo trattamento, per un'esigenza di omogeneizzazione della disciplina, va riconosciuto a coloro che per cause, anche ad essi imputabili, ma obiettive ed anteriori all'inizio del procedimento penale, siano nella impossibilità di restituire integralmente il maltolto.

In ordine all'altra attenuante, prevista come concorrente o alternativa, si osserva che le disposizioni proposte sembrano del tutto aderenti al dettato costituzionale e segnatamente all'articolo 3 della Costituzione.

Una analoga attenuante è prevista per reati ben più gravi ed allarmanti sotto il profilo sociale, come il sequestro di persona a scopo di estorsione previsto dall'articolo 630 del codice penale.

In ossequio, dunque, al più volte richiamato principio di ragionevolezza si è ritenuto opportuno proporre una particolare attenuante per coloro che aiutino l'autorità di polizia, il pubblico ministero o il giudice nella raccolta delle prove per la individuazione completa del proprio comportamento delittuoso, dei concorrenti o comunque per evitare ulteriori sviluppi dell'attività delittuosa.

Sul piano investigativo e giudiziario, si sono ottenuti risultati utili e soddisfacenti e, pertanto, si ravvisa l'opportunità di introdurre la speciale attenuante anche per reati che in questo particolare momento allarmano l'opinione pubblica, le cui primarie esigenze sono senza dubbio quelle di accertare la verità, di avere contezza della reale entità del fenomeno, di moralizzare la vita pubblica.

Affinché però vi siano spinte psicologiche ulteriori alla collaborazione con gli organi investigativi è necessario non limi-

tarsi al mero profilo sanzionatorio, con modifiche di carattere sostanziale, bensì introdurre un particolare incentivo al patteggiamento che produce una definizione in tempi brevi dei procedimenti, attraverso l'estensione degli effetti dell'applicazione della pena quando sia stata concessa l'attenuante prevista dall'articolo 323-bis del codice penale.

Questa previsione soddisfa la duplice esigenza di incentivare la collaborazione e nello stesso tempo di giungere rapidamente all'accertamento dei fatti e delle responsabilità, in considerazione del fatto che il patteggiamento è comunque una pronuncia di condanna.

Il riconoscimento di tali attenuanti, nel richiedere l'impegno ad autoescludersi dal circuito di rappresentanza politica, offre garanzia del recupero di legalità del sistema politico.

Peraltro il condannato, benché abbia usufruito della riduzione di pena, sarà comunque soggetto alle restituzioni ed al giudizio di responsabilità contabile secondo le normali procedure, non avendo effettuato le restituzioni volontarie.

Al fine di incentivare l'applicazione di questa attenuante, e quindi la piena collaborazione che essa implica, l'estinzione del reato e degli effetti penali interviene alle condizioni di cui all'articolo 445 del codice di procedura penale, ma dopo il più ridotto termine di due anni.

Si è prevista un'attenuante speciale per il corruttore che abbia agito illecitamente nel fondato e provato convincimento di non poter altrimenti ottenere un comportamento imparziale del pubblico ufficiale.

Le somme a vario titolo recuperate sono destinate ad un fondo nazionale per l'ammodernamento ed il potenziamento delle strutture investigative e giudiziarie, gestito da un Comitato costituito presso il Ministero di grazia e giustizia, al fine evidente di trarre dal malaffare corruttivo scoperto e punito le risorse per una più efficace politica di prevenzione e repressione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Qualora il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio sottoposto ad indagini preliminari per i reati di concussione o di corruzione, ovvero per i reati già previsti dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni, prima che sia pronunciato il decreto che dispone il giudizio direttissimo, dichiararsi di ammettere i fatti contestati e di essere pronto a restituire il denaro o il valore dell'utilità economica ricevuti, così come indicati nella imputazione, il procedimento penale è sospeso.

2. Qualora l'imputato offra idonea documentazione dalla quale risulti la impossibilità della restituzione del denaro nella misura indicata dall'imputazione, il giudice, disposti gli opportuni accertamenti, quantifica, in applicazione dei criteri indicati dagli articoli 133 e 133-bis del codice penale, la somma di denaro da restituire con riferimento alle reali condizioni economiche dell'imputato.

3. Gli accertamenti di cui al comma 2, diretti a verificare l'attendibilità della documentazione e le reali condizioni economiche dell'imputato, possono essere effettuati dal giudice che procede ovvero possono essere delegati alla Guardia di finanza che vi provvede nel termine di trenta giorni dalla richiesta del giudice.

4. Il giudice che procede stabilisce il termine, non superiore a sei mesi, entro il quale l'imputato deve effettuare il deposito della somma offerta in restituzione, che determina nel suo ammontare, e può imporre una idonea cauzione, che può essere prestata anche da parte di terzi e mediante fidejussione.

5. Qualora nel termine stabilito nel comma 4, prorogabile per gravi motivi per una sola volta e per non più di altri sei mesi, la somma sia depositata, la sospensione del giudizio è revocata ed il processo è definito con il rito abbreviato,

salva l'applicazione del procedimento di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale.

ART. 2.

1. All'imputato che abbia provveduto alle restituzioni previste dall'articolo 1 della presente legge e che, all'udienza fissata per il giudizio, dichiari formalmente di rinunciare a proporre la propria candidatura a qualsiasi ufficio pubblico elettivo e di rinunciare a qualunque altro incarico o funzione che per legge possano essere attribuiti per designazione dell'autorità politica, e sempre che si sia dimesso da ogni analogo ufficio o incarico già ricoperto, è concessa, senza pregiudizio di ogni altra circostanza attenuante che possa applicarsi secondo le norme vigenti, un'ulteriore diminuzione di pena da un terzo a due terzi, da valere sulla pena da erogarsi in concreto, secondo il computo della stessa ai sensi degli articoli 133 e seguenti del codice penale.

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

« ART. 323-*bis* (*Circostanze attenuanti*)
— Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 317, 318, 319, 320, 322 e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite.

Quando dopo aver commesso i reati di cui agli articoli 317, 318, 318-*bis*, 319, 319-*ter*, 320, 321, 322, 323 e 648, il colpevole aiuta concretamente l'autorità di polizia, il pubblico ministero o il giudice nella raccolta di prove per la individuazione completa del proprio comportamento delittuoso, per la individuazione ed identificazione dei concorrenti, o comunque per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, le pene sono diminuite dalla metà a due terzi ».

ART. 3.

1. L'inosservanza degli obblighi assunti con la dichiarazione di rinuncia di cui all'articolo 2 è punita ai sensi dell'articolo

388 del codice penale. In caso di recidiva, la pena è aumentata sino al triplo. La *sospensione condizionale della pena principale* eventualmente già concessa deve essere in ogni caso revocata.

2. Per il reato di cui al presente articolo il pubblico ministero procede con richiesta di giudizio immediato.

ART. 4.

1. Nel caso che l'offerta di restituzione non sia adempiuta nel termine stabilito dal giudice, la cauzione è incamerata, la sospensione del procedimento penale è revocata di diritto e il giudizio riprende nello stato in cui si trovava all'atto della sospensione.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, l'offerta di restituzione non può essere rinnovata e l'imputato perde il diritto di richiedere che il processo sia definito con il rito abbreviato.

ART. 5.

1. Nelle more della sospensione del procedimento penale, non possono essere compiuti altri atti di indagine.

2. Qualora nel corso di diverse indagini preliminari già avviate o successivamente instaurate nei confronti dello stesso imputato, siano accertati fatti che possono essere collegati, con il vincolo della continuazione, a quelli oggetto di un procedimento già definito, il giudice che procede interpella l'imputato perché dichiarare se intenda provvedere alla restituzione delle ulteriori somme previste nelle nuove imputazioni. In tal caso, non si fa luogo a nuovo giudizio e restano confermate le pene inflitte e tutte le statuizioni della prima sentenza, purché segua la restituzione di quanto ulteriormente dovuto, nei modi e termini stabiliti dal giudice. In mancanza, si procede per i nuovi fatti con il rito ordinario, secondo le norme vigenti.

ART. 6.

1. Nei procedimenti penali già in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, le dichiarazioni di cui all'articolo 1 possono aver luogo in qualsiasi momento dinanzi al giudice che procede, che adotta i provvedimenti conseguenti. Se il giudizio è pendente dinanzi alla Corte di Cassazione, questa rimette senza indugio il processo al giudice di merito.

2. Nessuna istanza può essere proposta in sede di esecuzione, se il giudizio si è già concluso con sentenza irrevocabile.

ART. 7.

1. Nei confronti di coloro che abbiano assolto all'obbligo delle restituzioni di cui all'articolo 1, salve le eventuali azioni civili esperibili dai privati danneggiati, non possono essere proposte ulteriori domande giudiziali alla magistratura ordinaria.

ART. 8.

1. Dopo l'articolo 445 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

« ART. 445-bis (*Altri effetti dell'applicazione della pena*) — Quando la sentenza ritiene applicabile l'articolo 323-bis del codice penale, essa produce gli effetti di cui all'articolo 445, ed il termine di cinque anni previsto nel secondo comma del predetto articolo è ridotto a due anni ».

ART. 9.

1. Per un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di cui agli articoli 323-bis del codice penale, come sostituito dall'articolo 2, comma 2, della presente legge, e 445-bis del codice procedura penale, introdotto dall'articolo 8 della presente legge, si applicano anche ai procedimenti penali in corso, ove non sia già intervenuta sentenza definitiva di condanna.

ART. 10.

1. All'imputato cui risultino applicabili le diminuenti previste dall'articolo 2, il giudice può irrogare, in luogo della pena detentiva e anche in deroga alle norme di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, la sanzione sostitutiva della libertà controllata, per un periodo non superiore ad anni due.

ART. 11.

1. La facoltà di avvalersi dei benefici di cui alla presente legge compete anche ai privati imputati dei medesimi reati o di reati connessi, che ne facciano analogha richiesta.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, oltre alla dichiarazione di rinuncia di cui all'articolo 2, comma 1, i privati imputati debbono dichiarare di rinunciare altresì a ricoprire qualsiasi incarico direttivo in imprese pubbliche o private. In caso di inosservanza si applicano nei loro confronti le sanzioni previste dall'articolo 3.

ART. 12.

1. Dopo l'articolo 321 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 321-bis (*Attenuante per il corruttore*) — Le pene previste dall'articolo 321 per il corruttore sono ridotte da un terzo a due terzi per coloro che abbiano commesso il fatto a causa dello stato di soggezione derivante dal fondato convincimento di non poter ottenere altrimenti un trattamento imparziale ».

ART. 13.

1. Le somme recuperate a seguito delle restituzioni o dell'incameramento delle cauzioni, o di procedure coattive di recu-

pero, e quelle eventualmente confiscate, sono destinate ad un fondo nazionale per l'ammodernamento ed il potenziamento delle strutture giudiziarie e investigative, gestito da un Comitato costituito presso il Ministero di grazia e giustizia, secondo le direttive del Ministro.

2. Il Ministro di grazia e giustizia disciplina, con proprio decreto, la composizione e l'attività del Comitato di cui al comma 1.