

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2256

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FUMAGALLI CARULLI, BINETTI, NICOLSI, PAGANELLI,
COLONI, DIANA**

Modifiche al codice penale e disposizioni per l'introduzione di una figura più grave di corruzione e di una causa di non punibilità per fatti di corruzione spontaneamente denunciati

Presentata il 16 febbraio 1993

ONOREVOLI COLLEGGHI! — 1. Il fenomeno della corruzione politica ed amministrativa in Italia, che le indagini giudiziarie in corso stanno facendo emergere, è di straordinaria gravità ed ha effetti devastanti per la stessa tenuta delle istituzioni democratiche.

La corruzione assunta a sistema altera, infatti, surrettiziamente le regole di funzionamento delle istituzioni e dei rapporti fra i cittadini e le istituzioni, subordinando la legalità ed il buon andamento dell'amministrazione ad interessi privati, e compromette la capacità di resistenza della sfera pubblica nei confronti degli allettamenti prodotti dal profitto e dallo scambio.

All'esterno, poi, della pubblica amministrazione e del sistema delle imprese ha luogo un indebolimento, se non lo spegnimento, della fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato-amministrazione.

Ne conseguono gravissime ripercussioni sulla stessa stabilità politica, che nelle società democratiche dipende dalla fiducia dei cittadini nei propri amministratori e rappresentanti.

Sempre tra gli effetti esterni va, poi, segnalato il pericolo di mancanza di tenuta dello stesso tessuto sociale, per gli effetti dirompenti che il fenomeno corruttivo produce sul terreno del costume e della morale. Sutherland, uno dei più grandi criminologi americani, ha ben

riassunto questi effetti con il seguente interrogativo: « sarebbe ragionevole attendersi dai giovani di un'area urbana condotte più oneste, morali e decenti di quelle che essi riscontrano negli uomini che li governano? ».

È dunque di primaria importanza, per la salvaguardia delle istituzioni democratiche, portare alla luce il fenomeno della corruzione nella misura più ampia possibile, estirparne le radici e prevenirne il ripetersi.

2. La soluzione qui proposta concretizza l'esigenza di maggiore severità nel ricorso ai classici strumenti penali, in conformità alle linee generali del sistema: vengono introdotti nuovi precetti e sanzioni penali più rigorose per le ipotesi di corruzione amministrativa che l'esperienza indica come più gravi.

Viene infatti prevista come figura autonoma di reato, più gravemente punita, la corruzione finalizzata ad ottenere atti autorizzativi di qualsiasi genere, o la stipula o l'esecuzione di contratti con la pubblica amministrazione, anche influenzando lo svolgimento di gare, o erogazioni di denaro pubblico a qualsiasi titolo, od accertamenti compiacenti di organi di polizia.

Questa previsione sostituisce la circostanza aggravante attualmente prevista dall'articolo 319-bis, del codice penale, allargandone la fattispecie e trasformandola, in una figura autonoma di reato: ciò al fine di evitare che l'aumento di pena possa essere eliso dal « bilanciamento » dell'aggravante con eventuali attenuanti, ai sensi dell'articolo 69 del codice penale.

L'inasprimento proposto è consistente: in luogo della pena da due a cinque anni, la pena da tre a sette anni di reclusione: una pena che meglio esprime la valutazione di particolare gravità dei fatti, e che appare capace di esplicare concreta efficacia deterrente, anche e soprattutto per la contestuale introduzione di nuovi istituti intesi al rafforzamento degli strumenti d'accertamento dei fatti di corruzione.

3. La corruzione (come mostra l'esperienza non solo italiana) è un reato ad altissima « cifra oscura » (fatti non sco-

perti e non puniti): la causa principale di ciò è da ravvisare nella connivenza e convergenza di interessi tra le parti dello « scambio » illecito. I fatti e gli autori appartengono a un mondo di per sé ben poco trasparente a controlli esterni; non vi sono vittime che, a conoscenza del fatto, possono avere interesse a denunciarlo, e manca, perciò, l'apporto di denunce di terzi estranei al reato; entrambe le parti del reato (corrottori e corrotti) ne traggono vantaggio. Tutto ciò rende la corruzione un delitto particolarmente insidioso, protetto da una solida rete di coperture e di connivenze.

Soltanto la rottura della solidarietà fra le parti dello scambio illecito apre la strada a concrete possibilità di accertamento e di repressione: è ancora l'esperienza ad evidenziarlo, e lo conferma pienamente l'esperienza delle indagini attualmente in corso in Italia. Senza la collaborazione di numerose persone sottoposte alle indagini, ben difficilmente queste avrebbero potuto avere sviluppi consistenti, e senza ulteriori collaborazioni rischiano di bloccarsi prima di arrivare a fare piena luce.

L'indicazione che viene dall'esperienza è dunque univoca: per ridurre la « cifra oscura » e rafforzare l'efficacia generale preventiva della legge penale, la via maestra è quella di incentivare la collaborazione processuale, con strumenti idonei a fondare e rendere stabile — e previamente riconoscibile come elemento d'inaffidabilità del *pactum sceleris* — l'interesse a collaborare.

4. La previsione di norme di favore, per chi tenga comportamenti di collaborazione con la giustizia penale, è una costante che attraversa l'esperienza internazionale e quella italiana. Ed il ricorso a simili strumenti avviene in particolare là dove si tratti di favorire il funzionamento di norme penali poste a tutela degli interessi ritenuti più importanti (delitti contro lo Stato, delitti di associazione criminosa).

A) L'esperienza dei paesi di tradizione giuridica di *common law* (USA e Inghilterra) offre la testimonianza di una fisiologica compatibilità dei cosiddetti collabo-

ratori della giustizia con il rito garantista cui si ispira il modello accusatorio (così Amodio: *La testimonianza del coimputato nell'esperienza di common law: modelli premiali, prassi negoziali e collaborazione coatta*, in « La legislazione premiale », convegno del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, 1987).

Per incentivare la collaborazione viene utilizzata una vasta gamma di strumenti processuali, consentiti dal carattere discrezionale dell'esercizio dell'azione penale: dal *nolle prosequi* con il quale l'*Attorney general* inglese dispone che non abbia seguito un'azione penale già proseguita, all'*offering no evidence* o deliberato non assolvimento dell'onere della prova da parte del pubblico ministero nei confronti dell'imputato collaborante, sino al *guilty plea* cui è sotteso un accordo tra accusa e difesa in base al quale la dichiarazione di colpevolezza, con l'impegno a rendere testimonianza contro il coimputato, ha come contropartita la concessione di vantaggi in sede di contestazione, di pena o di piena impunità.

Va inoltre ricordato l'istituto della *statutory immunity* disciplinato dall'*Organized crime control Act* del 1970, che consente all'*US Attorney* addirittura di imporre coattivamente all'imputato di testimoniare (nel processo di *common law* l'imputato ha il diritto di scegliere se testimoniare o no), con la garanzia che le dichiarazioni rese non potranno essere utilizzate contro di lui (cosiddetto *use immunity*).

Nei giuristi inglesi e americani v'è la piena consapevolezza che alla prova della testimonianza del coimputato, cui sia stata promessa l'immunità, non si può rinunciare, se non si vuol evitare « il totale crollo della giustizia » (Radzinowicz, *a History of english criminal law*, pagina 55).

Di notevole interesse sono gli argomenti tradizionalmente utilizzati dai giuristi di *common law* per fondare, sul piano del rapporto costi-benefici, l'impunità del reo che abbia collaborato con la giustizia. Essi sono riconducibili, fondamentalmente, a due filoni:

a) la necessità di avvalersi della collaborazione del reo, in assenza di prove

acquisibili per altra via dagli investigatori. Il ricorso ai cosiddetti « pentiti » viene giustificato come « l'unica risorsa di cui dispone la giustizia per avere informazioni relative alla criminalità organizzata od altre forme di delinquenza, in cui la prova è racchiusa entro il ristretto universo di chi ha partecipato al reato » (*Attorney General* inglese, citato in Smith A.T.H., *Immunity from prosecution*, *Cambridge law Journal*, 1983, 299).

b) l'opportunità di rompere la compattezza dei gruppi criminali disgregandone la solidarietà interna. Come affermano massime ricavabili dalla letteratura e dalla giurisprudenza, « è di vitale importanza creare gelosie e dissensi tra tutte le associazioni dei malfattori »; « il premio a chi collabora impedisce che si rafforzi il patto di solidarietà tra gli atroci criminali, li rende continuamente sospetti gli uni degli altri ».

L'utilizzazione della testimonianza dell'imputato — ottenuta con le tecniche d'incentivazione che abbiamo richiamato — dà vita negli ordinamenti di *common law* ad una prassi risalente nel tempo, radicata ed estesa: già nell'ottocento gli studiosi vi ravvisavano un « istituto regolare del diritto positivo » (*regular system of jurisprudence*), e modernamente si è ribadito (Frankfurter) che il suo consolidarsi la configura come « una parte della nostra struttura costituzionale » (*a part of our constitutional fabric*).

Il ricorso al testimone non punibile (*immunized witness*) ha trovato negli Stati Uniti particolare applicazione in materie di grande rilevanza, come i delitti politici e di criminalità organizzata, ed anche, come riferiscono gli studiosi americani (Bauer J. William, *Reflection on the role of the statutory immunity in the criminal justice system*, *Journal of criminal Law e Crime*, 1976, 147; Wolfson D. Warren, *Immunity — How it Works in Real life*, in *Journal of Crim., Law and Crim.*, 1976, 170), per combattere la corruzione all'interno della pubblica amministrazione: il pubblico ministero garantisce al corruttore, in varie forme, l'esenzione dal processo, rendendo possibile la condanna del funzionario corrotto.

B) Negli ordinamenti come quello italiano, in cui vige il principio di obbligatorietà dell'azione penale, ricorrere ad istituti di diritto penale sostanziale (attenuanti e cause di non punibilità). Ed appunto sul piano del diritto sostanziale, la previsione di norme « premiali » per comportamenti processuali utili è ben conosciuta nel nostro e negli altri ordinamenti europei.

Tali disposizioni si inseriscono in un più ampio quadro di cause di non punibilità (o circostanze attenuanti) correlate a comportamenti successivi alla consumazione del delitto, *lato sensu* riparatori (in tutto o in parte) dell'offesa insita nel commesso reato.

La tipologia delle fattispecie rinvenibili nei diversi ordinamenti è assai varia. In alcuni casi si tratta di cause di non punibilità relative a fatti di modesto rilievo, rispetto ai quali il comportamento riparatore dell'offesa si ritiene tolga interesse all'intervento penale. In altri casi, per contro, si tratta di discipline « premiali » relative a fatti di particolare gravità, in relazione ai quali vi è un pressante interesse statuale al verificarsi del comportamento riparatore o comunque collaborante del reo, in vista di una più effettiva tutela degli interessi in gioco.

In particolare, disposizioni « premiali » intese ad incentivare la collaborazione processuale ricorrono con particolare frequenza nel settore dei delitti politici, dei delitti di associazioni, o di altri delitti (come le falsità in monete) che toccano interessi statuali importanti. A titolo d'esempio, ricordiamo:

nell'ordinamento francese l'articolo 268 del *code penal*, in tema di associazione a delinquere (« sarà esente dalle pene previste dagli articoli 265 e 267 colui che, essendosi reso colpevole di uno dei fatti descritti da tali articoli avrà, prima di ogni procedimento, denunciato l'associazione o l'accordo alle autorità costituite e avrà permesso l'identificazione delle persone in causa »), l'articolo 101, in tema di associazione sovversiva e l'articolo 138 sempre del *code penal*, in tema di contraffazione od alterazione di monete;

nell'ordinamento austriaco, il paragrafo 240 del codice penale, in materia di falsità in denaro o altri valori, il paragrafo 277 in materia di complotto criminoso, il paragrafo 247 in materia di associazione contro lo Stato (« non è punibile per associazione contro lo Stato chi volontariamente, prima che l'Autorità sia venuta a conoscenza della sua colpa, rivela a detta Autorità tutto quanto gli è noto su detta associazione e i suoi piani in un momento in cui ciò è ancora segreto »);

nell'ordinamento tedesco, il paragrafo 84 V dello *Strafgesetzbuch*, in tema di mantenimento di un partito dichiarato incostituzionale; il paragrafo 87, III, in tema di attività a scopo di sabotaggio (« il giudice può astenersi da una punizione se l'agente abbandona volontariamente la sua attività e rivela all'Autorità ciò che sa in tempo utile perché le azioni di sabotaggio, il cui piano egli conosce, possano ancora essere impedito »); il paragrafo 129, VI, in tema di costituzione di associazioni criminose (« il giudice può astenersi da una punizione se l'agente ... rivela volontariamente all'Autorità ciò che sa in tempo utile perché i fatti, i piani dei quali egli conosce, possano ancora essere impediti »).

Un cenno meritano anche gli ordinamenti giuridici del mondo ex socialista, dove, entro un diffuso ricorso a disposizioni che danno rilievo a condotte di ravvedimento *post factum*, si rinvencono disposizioni « premiali » specifiche in materia di corruzione.

Di fronte ad una corruzione enormemente invadente e minacciosa, strettamente collegata a quel particolare tipo di organizzazione economica, gli ordinamenti di tutti i Paesi socialisti hanno ritenuto necessario prevedere un'apposita causa di non punibilità per il corruttore che decidesse di informare l'Autorità (confrontare l'articolo 174 del codice penale sovietico; articolo 306 del codice penale bulgaro; articolo 163 del codice penale cecoslovacco; articolo 255 del codice penale rumeno, nonché l'articolo 326 del codice penale jugoslavo rimasto in vigore sino al 1976).

5. Anche nell'ordinamento italiano sono presenti numerose disposizioni che ricollegano un'esenzione da pena o una diminuzione di pena a condotta di collaborazione processuale. In alcuni casi si tratta di comportamenti direttamente « riparatori » dell'offesa insita nel reato (ri-trattazione di dichiarazioni false prima della chiusura del dibattimento: articolo 376 del codice penale). In altri casi si tratta di collaborazioni utili a bloccare ulteriori conseguenze dell'attività criminosa dei correi (disposizioni in materia di sequestro di persona: una forte riduzione di pena è prevista dagli articoli 289-bis e 630, quarto comma, del codice penale, per chi abbia consentito la liberazione dell'ostaggio). In altri casi infine (articolo 630, quinto comma) la condotta di collaborazione viene premiata esclusivamente in ragione del suo contributo all'accertamento processuale su fatti ritenuti particolarmente minacciosi per la civile convivenza.

L'esperienza più significativa, sotto quest'ultimo aspetto, è rappresentata dalle fattispecie di collaborazione processuale introdotte dalla legislazione antiterrorismo all'inizio degli anni ottanta (decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15; legge 29 maggio 1982, n. 304).

Tale normativa ha congiuntamente praticato la strada del rigore di principio (previsione di pene più gravi in ragione della finalità di terrorismo o eversione), e quelle del *favor* (in genere nella forma di forti riduzioni di pena) per comportamenti di dissociazione e collaborazione. Il rigore di principio ha esaltato la portata dell'incentivo a collaborare, e questo, secondo l'opinione largamente prevalente, ha funzionato bene, favorendo scelte di collaborazione processuale da parte di numerose persone, che non solo hanno dato un contributo decisivo all'accertamento di responsabilità specifiche, ma sono state un fattore decisivo dello sfaldamento delle organizzazioni terroristiche.

Di tutte queste esperienze, internazionali ed italiane, una razionale strategia di

lotta alla corruzione non può non tenere conto.

La stessa previsione di norme più severe, che caratterizza la presente proposta, proprio con il sottolineare l'esigenza di rigore, sollecita la messa a punto di strumenti che servano a valorizzare il rigore, anche nella prospettiva del potenziamento delle possibilità di accertamento processuale: il che richiede, come l'esperienza insegna, l'introduzione di istituti « premiali » atti ad orientare nella direzione desiderata il comportamento processuale del destinatario.

6. Il progetto di legge si muove — con modificazioni suggerite dall'esperienza attuale dei processi in materia di « tangenti » — nella direzione di altre proposte presentate anni addietro da parlamentari delle principali forze politiche e, in particolare, della proposta di legge Azzaro ed altri, presentata alla Camera dei deputati il 31 maggio 1984 (atto Camera n. 1780 della IX legislatura).

Accanto al rafforzamento della linea di severità per i casi ritenuti più gravi di corruzione amministrativa (citati al n. 2 della presente relazione), viene prevista l'introduzione di una causa speciale di non punibilità per il corruttore od il corrotto che, « prima che il singolo fatto o i singoli fatti gli siano stati specificamente contestati in un atto dell'autorità giudiziale e, comunque, entro un anno dalla commissione del fatto o dei fatti, spontaneamente denuncia il fatto o i fatti, fornendo indicazioni utili per l'individuazione dei responsabili ».

In tal modo viene perseguito l'obiettivo di spezzare il vincolo che lega corruttore e corrotto ad una comune esigenza di omertà, rafforzando, per il futuro, l'effetto deterrente della norma penale: a seguito della previsione di una causa di non punibilità per chi denunci il fatto, nessuna delle parti dello scambio corruttivo può più fare affidamento su un comune interesse a tacere, e l'ingresso nello scambio illecito diventa insicuro.

Ecco, dunque, la razionale connessione fra i due istituti (la previsione di una figura di corruzione più severamente pu-

nita e la causa di non punibilità) che caratterizzano la proposta: in modi diversi, e coordinandosi fra loro, entrambi gli istituti concorrono ad assicurare, in concreto, al sistema penale il massimo di efficacia preventiva e repressiva.

Si propone che la nuova disposizione venga inserita nel codice penale, trattandosi di istituto destinato ad entrare a far parte della disciplina normale dei delitti di corruzione.

La denuncia deve essere presentata entro un anno dal fatto, e deve essere spontanea, nel senso che deve essere anteriore a qualsiasi atto di specifica contestazione dei fatti costituenti reato. E deve ovviamente contenere le indicazioni di tutti gli elementi noti all'agente, che consentano l'individuazione degli altri responsabili, nonché degli eventuali ricettatori del provento della corruzione.

La doppia delimitazione temporale della collaborazione « premiata » (entro un anno dal fatto, e comunque prima della contestazione) tende ad assicurare che la causa di non punibilità non indebolisca l'efficacia generale preventiva del precetto penale: il correo in fatti di corruzione non può contare su vie d'uscita di comodo, posto che la confessione-denuncia deve essere tempestiva, e non può essere ritardata secondo convenienza. La spontaneità della confessione, inoltre, rende coerente la causa di non punibilità con la funzione di prevenzione speciale, assegnata al sistema penale dall'articolo 27 della Costituzione.

La funzione primaria di prevenzione generale che può essere adempiuta da una causa speciale di non punibilità (in quella proposta, limitata al corruttore) era stata correttamente messa in rilievo già nella relazione alla citata proposta Azzaro: « 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, se-

condo il precetto dell'articolo 97 della Costituzione ». Tanto più che « solo attraverso questa via è possibile spezzare la solidarietà criminosa che rende praticamente non scopribile il reato di corruzione ».

Nella medesima prospettiva di prevenzione generale si è ritenuto opportuno prevedere la non punibilità anche del ricettatore di denaro o di altri beni provento di delitti contro la pubblica amministrazione, il quale — alle medesime condizioni previste per gli autori della corruzione — abbia denunciato il fatto, dando le indicazioni necessarie per individuare i responsabili del reato contro la pubblica amministrazione.

Il riferimento a tutti i delitti dei pubblici ufficiali, e non alla sola corruzione, è dovuto all'identità della situazione del ricettatore in tutti i casi considerati, ed al fatto che in tutti i casi sussiste il medesimo interesse a rafforzare l'efficacia preventiva e repressiva nei confronti del pubblico ufficiale infedele al proprio dovere.

Come presupposto della non punibilità per il corrotto e per il ricettatore si è ritenuto di dover prevedere, accanto alla collaborazione utile, il sacrificio del profitto patrimoniale conseguito attraverso il reato. Il corrotto, che abbia trasferito ad altri il provento della corruzione, dovrà o restituire quanto ricevuto, o, se lo ha trasferito ad altri, dovrà indicare il beneficiario. Il ricettatore è, in ogni caso, tenuto a restituire l'equivalente di quanto ricevuto, non essendo praticabile un *regressus ad infinitum*.

Si è ritenuto, inoltre, opportuno tenere ferma, anche in presenza della causa di non punibilità, la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, apparendo inaccettabile che l'autore di gravi fatti di corruzione possa ricoprire cariche pubbliche.

Mentre in materia di terrorismo è stata sufficiente (e legittima: la Corte di Cassazione ha ritenuto manifestamente infondate le poche eccezioni sollevate in proposito) la previsione di circostanze attenuanti (si trattava di forti diminuzioni di pene altrimenti elevatissime), in materia

di corruzione appare invece necessario spingere — nei casi di particolare significatività della collaborazione, come quelli qui considerati — il *favor* promesso fino alla non punibilità, occorrendo introdurre meccanismi che facciano radicalmente venire meno la solidarietà fra corruttori e corrotti, ed in tal modo contribuiscano all'efficacia generale preventiva del sistema penale.

7. L'introduzione della causa di non punibilità rende necessarie talune disposizioni processuali tendenti essenzialmente ad assicurare un adeguato controllo preventivo e successivo in ordine alla sussistenza dei presupposti della non punibilità.

La causa di non punibilità può essere applicata sia dal giudice per le indagini preliminari che dal giudice del dibattimento; è parso inutile precisare che una decisione negativa del giudice per le indagini preliminari non pregiudica la riproposizione della questione.

Per le impugnazioni valgono le regole ordinarie, salvo quanto previsto in ordine all'appello del pubblico ministero avverso la sentenza del giudice per le indagini preliminari. L'equiparazione, sotto questo profilo, della sentenza del giudice per le indagini preliminari alla sentenza dibattimentale, intende assicurare che la dichiarazione di non punibilità possa essere sottoposta, in ogni caso, ad un controllo trasparente e completo, non garantito dalla disciplina della revoca della sentenza di non luogo a procedere.

Ancora, è parso necessario prevedere, accanto alla revoca della sentenza di non luogo a procedere, la revisione *in malam partem* della sentenza irrevocabile — secondo un modello già adottato nella legislazione antiterrorismo — quando risulti che la causa di non punibilità sia stata applicata per effetto di dichiarazioni false o reticenti.

8. Con riferimento ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge, valuterà il Parlamento se introdurre disposizioni transitorie, al fine di assicurare eguaglianza di trattamento per coloro che

abbiano tenuto, anche in passato, il comportamento collaborativo previsto dalla legge.

A favore di una causa di non punibilità per fatti pregressi vi sarebbe anche l'esigenza di fare emergere nella misura più ampia possibile l'*iceberg* sommerso del sistema della corruzione: ciò appare infatti condizione essenziale anche dal punto di vista di un'efficace prevenzione, occorrendo a tal fine estirpare le radici su cui la pianta del malaffare è cresciuta.

Ove si acceda a una tale soluzione si dovrà prevedere un termine breve (sei mesi?) decorrente dalla data di entrata in vigore della legge, entro il quale l'interessato possa rendere le dichiarazioni rilevanti ai fini della non punibilità, secondo un modello già positivamente sperimentato nella legislazione in materia di terrorismo.

Sarà anche opportuno, al fine di evitare che l'incentivo a collaborare non sia frustrato dalla previsione di incorrere in sanzioni penali per altri reati già commessi, prevedere l'estensione della non punibilità a reati tipicamente connessi con la corruzione (che siano stati, s'intende, compresi nell'attività di collaborazione processuale), quali la turbativa d'asta, il falso in bilancio, reati fiscali.

9. La legittimità delle disposizioni « premiali », che si propone di introdurre, non può essere contestata in nome di un astratto principio retributivo. Idea guida del diritto penale moderno, di tradizione illuministico-liberale, non è la giustizia retributiva, ma la razionalità rispetto allo scopo.

A condizionare, anche sul piano costituzionale, le possibilità di legittima configurazione di causa di non punibilità, è la ragionevolezza della differenziazione di trattamento introdotta, alla luce del « quadro costituzionale che determina il fondamento ed i limiti dell'intervento punitivo dello Stato » (sentenza della Corte costituzionale n. 369 del 1988).

La Corte costituzionale ha ritenuto (sentenza n. 148 del 1983) che la previsione di cause di non punibilità abbisogna di un fondamento costituzionale: « non è

indispensabile che il fondamento consista in una previsione esplicita », ciò che è necessario è che le cause di non punibilità « siano il frutto di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco ».

Il nesso fra reato e punibilità può essere eccezionalmente spezzato dal legislatore (s'intende, nel rispetto del « quadro costituzionale ») anche « per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso l'incriminazione penale » (ipotesi del condono edilizio, finalizzato a « chiudere un passato d'illegalità di massa » e a porre basi più sicure per la repressione futura: Corte costituzionale n. 369 del 1988). A maggior ragione, la previsione di non punibilità deve ritenersi consentita quando i valori costituzionali che si vuol tutelare mediante l'introduzione della causa di non punibilità siano i medesimi per la cui tutela è posta la norma penale.

Appunto questo è il caso della corruzione, posto che la causa di non punibilità intende essere (come si è già spiegato) uno strumento di rafforzamento dell'efficacia generale preventiva della norma penale, rendendo insicuro l'ingresso nel patto illecito. Ed intende essere, con riguardo a fatti pregressi, uno strumento di rafforzamento delle possibilità concrete di indagine, in un ambito caratterizzato da elevatissima cifra oscura, dalla sostanziale carenza di altri strumenti d'indagine, e dalla particolare importanza dell'intervento giu-

diziario in ragione della particolare insidiosità e pericolosità dei fenomeni di corruzione.

Rispetto a questi obiettivi, la rinuncia alla punizione di chi abbia tempestivamente denunciato il fatto si prospetta come strumento razionale « rispetto allo scopo » — secondo una ragionevole prognosi fondata sull'esperienza di situazioni analoghe — ed in ragionevole bilanciamento con l'importanza del fine perseguito, che difficilmente può essere raggiunto in altri modi (tanto più nella contingente situazione italiana, dove la diffusione della corruzione ha messo in pericolo la stessa « tenuta » delle istituzioni democratiche).

La differenziazione di trattamento — a favore del « collaborante » — appare dunque giustificata dalla peculiare struttura del delitto di corruzione, dalla peculiarità della situazione italiana e dalla funzionalità alla tutela degli stessi valori tutelati mediante l'incriminazione della corruzione (imparzialità e buon andamento dell'amministrazione).

In sintesi: l'esigenza di spezzare il vincolo di omertà fra corruttore e corrotto, come condizione necessaria dell'efficacia preventiva e repressiva del sistema penale, e l'impossibilità di una soluzione diversa, ben giustificano il ricorso ad un tipo di strumento che viene generalmente ritenuto indispensabile nell'area dei delitti politici ed, in genere, dei delitti che costituiscono più grave minaccia alle condizioni della civile convivenza.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

*(Modifica dell'articolo 319-bis
del codice penale).*

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

« ART. 319-bis. — *(Corruzione in atti autorizzativi, contratti con la pubblica amministrazione, conferimento di pubblici impieghi, stipendi o pensioni, erogazioni di finanziamenti, atti di polizia giudiziaria ed amministrativa).*

Il pubblico ufficiale è punito con la reclusione da tre a sette anni se il fatto di cui all'articolo 319 ha per oggetto:

a) il rilascio di licenze, concessioni ed ogni forma di autorizzazione, comunque denominata, da parte dell'amministrazione alla quale appartiene il pubblico ufficiale;

b) lo svolgimento di gare nei pubblici incanti o nelle licitazioni private ovvero la stipulazione o l'esecuzione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale appartiene il pubblico ufficiale;

c) il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni;

d) l'erogazione di contributi, finanziamenti o mutui agevolati, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici, e dalle comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali;

e) il compimento di atti d'indagine o di accertamento di polizia giudiziaria od amministrativa.

La condanna per il delitto previsto dal primo comma importa l'interdizione perpetua del condannato dai pubblici uffici ».

ART. 2.

(Disposizioni di coordinamento).

1. All'articolo 32-*quater* del codice penale, dopo il numero: « 319 », è inserito il seguente: « 319-*bis* ».

2. Al primo comma dell'articolo 320 del codice penale le parole: « le disposizioni dell'articolo 319 », sono sostituite dalle seguenti: « le disposizioni degli articoli 319 e 319-*bis* ».

3. Al secondo comma dell'articolo 322 del codice penale, le parole: « Nell'articolo 319 », sono sostituite dalle seguenti: « negli articoli 319 e 319-*bis* ».

4. Al quarto comma dell'articolo 322 del codice penale, le parole: « dall'articolo 319 », sono sostituite dalle seguenti: « dagli articoli 319 e 319-*bis* ».

5. All'articolo 323-*bis* del codice penale, dopo il numero: « 319 », è aggiunto il seguente: « 319-*bis* ».

ART. 3.

(Causa di non punibilità per la corruzione).

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

« ART. 322-*bis*. — *(Causa di non punibilità per la corruzione).*

Non è punibile il corruttore o il corrotto il quale, prima che il singolo fatto o i singoli fatti gli siano stati specificamente contestati in un atto dell'autorità giudiziaria e, comunque, entro un anno dalla commissione del fatto, spontaneamente denuncia il fatto od i fatti, fornendo indicazioni utili per l'individuazione dei responsabili.

La non punibilità del corrotto è altresì subordinata alla condizione che, entro un anno dalla commissione del fatto, versi o renda comunque irrevocabilmente disponibile all'autorità giudiziaria una somma pari a quanto ricevuto, ovvero dia le indicazioni che consentano di individuare il successivo od i successivi possessori ».

ART. 4.

(Inserimento dell'articolo 648-quater del codice penale).

1. Dopo l'articolo 648-ter del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 648-quater — *(Causa di non punibilità per la ricettazione di denaro o cose provenienti da un delitto contro la pubblica amministrazione).* — Non è punibile chi, fuori dei casi di concorso nel reato, dopo aver acquistato, ricevuto od occultato denaro o cose provenienti da un delitto contro la pubblica amministrazione ovvero dopo essersi comunque intromesso nel farli acquistare, ricevere od occultare, prima che il singolo fatto o i singoli fatti gli siano stati specificamente contestati in un atto dell'autorità giudiziaria e, comunque, entro un anno dalla commissione del fatto, spontaneamente denuncia il fatto o i fatti fornendo indicazioni utili per l'individuazione degli altri eventuali concorrenti nel reato e degli autori del delitto o dei delitti da cui provengono il denaro o le cose ricettate.

La non punibilità del ricettatore è, altresì, subordinata alla condizione che, entro un anno dalla commissione del fatto, versi o renda comunque irrevocabilmente disponibile all'autorità giudiziaria una somma pari a quanto ricevuto ».

ART. 5.

(Effetti della dichiarazione di non punibilità).

1. Con la sentenza che dichiara la non punibilità ai sensi dell'articolo 322-bis e dell'articolo 648-quater del codice penale, introdotti, rispettivamente, dagli articoli 3 e 4 della presente legge, il giudice applica la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici per una durata determinata entro i limiti previsti dal codice penale.

2. La causa di non punibilità di cui all'articolo 322-*bis* del codice penale rende inapplicabili le disposizioni di cui al decreto-legge 21 gennaio 1993, n. 14.

ART. 6.

(Norme processuali).

1. La non punibilità viene dichiarata dal giudice per le indagini preliminari con sentenza di non luogo a procedere, ovvero dal giudice del dibattimento.

2. La sentenza di non luogo a procedere pronunciata dal giudice per le indagini preliminari può essere appellata dal pubblico ministero dinanzi alla Corte d'appello.

3. Quando risulti che la causa di non punibilità sia stata applicata per effetto di dichiarazioni false o reticenti, il procuratore generale presso la Corte d'appello nel cui distretto la sentenza è stata pronunciata richiede la revoca della sentenza di non luogo a procedere o la revisione della sentenza pronunciata nel dibattimento, nelle forme previste dal codice di procedura penale.

ART. 7.

(Norme transitorie).

1. Non è punibile per i fatti di corruzione commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge il corruttore o il corrotto il quale, prima che il singolo fatto od i singoli fatti gli siano stati specificamente contestati in un atto dell'autorità giudiziaria e comunque entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, spontaneamente denunci il fatto od i fatti, fornendo indicazioni utili per l'individuazione dei responsabili.

2. La non punibilità del corrotto è subordinata alla condizione che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, versi o renda comunque irrevocabilmente disponibile all'autorità

giudiziaria una somma pari a quanto ricevuto, ovvero dia le indicazioni che consentano di individuare il successivo od i successivi possessori.

3. La causa di non punibilità prevista dall'articolo 648-*quater* del codice penale, introdotto dall'articolo 4 della presente legge, si applica ai fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge purché il ricettatore, prima che il singolo fatto o i singoli fatti gli siano stati specificamente contestati in un atto dell'autorità giudiziaria, e, comunque, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, spontaneamente denunci il fatto o i fatti fornendo indicazioni utili per l'individuazione degli altri eventuali concorrenti nel reato e degli autori del delitto o dei delitti da cui provengono il denaro o le cose ricettate e, entro lo stesso termine, versi o renda comunque irrevocabilmente disponibile all'autorità giudiziaria una somma pari a quanto ricevuto.

4. La causa di non punibilità prevista dall'articolo 322-*bis* e dall'articolo 648-*quater* del codice penale introdotti rispettivamente dagli articoli 4 e 5 della presente legge, si applica per i fatti per i quali sia stata pronunciata sentenza irrevocabile prima della data di entrata in vigore della presente legge, purché l'autore abbia tenuto i comportamenti di collaborazione processuale nei tempi e nei modi indicati dai citati articoli 322-*bis* e 648-*quater* del codice penale. La non punibilità viene dichiarata dal giudice dell'esecuzione. Si osservano le norme contenute nel libro decimo del titolo III, capo I, del codice di procedura penale.

5. La dichiarazione di non punibilità del corruttore di cui ai commi 1 e 4, comporta l'inapplicabilità delle disposizioni del decreto-legge 21 gennaio 1993, n. 14, e l'inapplicabilità delle disposizioni che prevedono la sospensione ovvero la cancellazione dagli albi, nonché la cessazione degli effetti dei provvedimenti eventualmente adottati in applicazione di tali disposizioni.

6. La dichiarazione di non punibilità del corrotto e del ricettatore di cui ai commi 1, 2 e 3 comporta l'applicazione

della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per una durata determinata entro i limiti previsti dal codice penale.

7. Per i fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, la causa di non punibilità di cui ai commi 1, 2 e 3 si estende al reato di cui all'articolo 353 del codice penale, al reato di cui all'articolo 2621 del codice civile ed ai reati previsti in materia di imposte che siano connesse al reato di corruzione ai sensi dell'articolo 61, n. 2, del codice penale, purché di tali reati vi sia stata spontanea denuncia nei tempi indicati dal presente articolo. La non punibilità per i reati in materia di imposte è, altresì, subordinata alla condizione che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia stato versato il tributo evaso, salvi gli effetti dell'eventuale condono.