



Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al DPR n. 570 del 1960, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti

A.C. 3891

Dossier n° 536 - Schede di lettura
21 febbraio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3891
Titolo:	Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Lo Moro
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	6
Date:	
trasmissione alla Camera:	9 giugno 2016
assegnazione:	14 giugno 2016
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge A.C. 3891 ha origine dal lavoro svolto dalla **Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni ai danni degli amministratori locali** che, istituita al Senato il 3 ottobre 2013, ha terminato i suoi lavori il 26 febbraio 2015 con l'approvazione all'unanimità di una [relazione finale](#).

Il provvedimento in esame - composto da **sei articoli** e approvato dal Senato l'8 giugno 2016 - **intende**, in particolare, **rafforzare gli strumenti penali** per fronteggiare questo fenomeno di grave allarme sociale che negli ultimi anni ha assunto dimensioni preoccupanti.

Pur manifestandosi con diverse modalità (la relazione della Commissione d'inchiesta riferisce di aggressioni, minacce via email, via telefono o sui social network, danneggiamenti, fino al recapito o ritrovamento di proiettili o carcasse di animali), tale illecito ha in comune la qualità soggettiva della vittima nel suo ruolo di amministratore locale. Si tratta sostanzialmente di **atti che, volti a intimidire l'amministratore** prevalentemente in relazione all'integrità della sua persona e dei suoi beni, **minacciano, nel contempo, il buon andamento della pubblica amministrazione**.

Nella prassi, dall'assenza di un reato ad hoc è derivato che le intimidazioni venissero perseguite in relazione a fattispecie illecite poste a tutela di beni individuali, senza considerare adeguatamente la plurioffensività di tali condotte.

Si legge nella citata relazione finale della *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni ai danni degli amministratori locali* che "i reati normalmente contestati sono, a seconda della modalità di commissione del fatto, i delitti di lesioni personali (articolo 582 c.p.), di ingiuria (articolo 594 c.p.), di diffamazione (articolo 595 c.p.), di violenza privata (articolo 610 c.p.), di minaccia (articolo 612 c.p.), di danneggiamento (articolo 635 c.p.), ovvero tutti illeciti che prevedono l'irrogazione di una sanzione penale in forza di una condotta che offenda beni di cui è titolare il singolo amministratore e, in particolare, l'incolumità individuale, l'onore, la libertà morale o il patrimonio. In casi più delicati, risultano recentemente contestati i delitti di atti persecutori (articolo 612-bis c.p.) o quello di estorsione (articolo 629 c.p.). In casi rari, infine, i fatti sono stati qualificati come violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (articolo 336 c.p.), mediante quello che

Perseguibilità
degli atti
intimidatori nei
confronti di
amministratori
locali

sembra essere un tentativo di cogliere il reale disvalore della condotta".

La stessa contestazione delle intimidazioni ex art. 336 c.p. non consente comunque di distinguere tra amministratore locale e altri pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, apparendo inadeguata - all'esito delle audizioni della Commissione d'inchiesta parlamentare - a cogliere quel *quid pluris* delle funzioni svolte dall'amministratore locale come parte di un organo politico e legittimo rappresentante della comunità locale. Analoga considerazione può essere fatta per l'eventuale applicazione dell'aggravante di cui all'art. 61, n. 10, c.p. (per avere commesso il fatto contro un pubblico ufficiale).

La fattispecie più vicina a quella di **atti intimidatori** nei confronti di amministratori locali risulta essere quella di cui all'**art. 338 del codice penale "Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario"** che, attualmente, punisce con la reclusione da uno a sette anni:

[Il vigente art. 338 del codice penale](#)

- chiunque usa violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ad una rappresentanza di esso o ad una qualsiasi pubblica autorità costituita in collegio, per impedirne, in tutto o in parte, anche temporaneamente, o per turbarne comunque l'attività (primo comma)

- chi commette il fatto per influire sulle deliberazioni collegiali di imprese che esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità, qualora tali deliberazioni abbiano per oggetto l'organizzazione o l'esecuzione dei servizi (secondo comma)

Anche il ricorso all'art. 338 per contestare le intimidazioni agli amministratori locali risulterebbe però inadeguato quando il soggetto leso non sia il corpo nella sua interezza o qualora il singolo destinatario non abbia poteri di rappresentanza (come invece il sindaco).

Alle criticità indicate ha inteso rispondere il provvedimento in esame, che all'**articolo 1** novella il citato **art. 338 c.p.** adattandone, anzitutto, il contenuto del **primo comma** alle esigenze di tutela degli amministratori locali mediante il **riferimento anche ai singoli componenti** del corpo politico, amministrativo o giudiziario" (o di una "qualsiasi pubblica autorità" costituita in collegio). Non mutando la sanzione (reclusione da uno a sette anni), la nuova disposizione, alla cui nuova formulazione allargata è adeguata la rubrica, tutela quindi i medesimi singoli componenti in quanto tali, anche quando operano al di fuori dell'organismo collegiale.

[L'ampliamento della fattispecie](#)

La fattispecie di cui all'art. 338 c.p. consente la **procedibilità d'ufficio** per gli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, mentre i limiti edittali previsti (reclusione da uno a sette anni) permettono, per tali illeciti, sia il ricorso alla **custodia cautelare** in carcere che alle **intercettazioni**. L'intervento rende, inoltre, applicabili agli illeciti di cui all'art. 338 le **circostanze aggravanti** previste dal successivo articolo 339 c.p. cioè un aumento di pena (fino a un terzo ex art. 64 c.p.) qualora la violenza o la minaccia sia commessa con armi, da persona travisata, da più persone riunite, con scritto anonimo, in modo simbolico o avvalendosi della forza intimidatrice derivante da associazioni segrete, esistenti o supposte.

Va ricordato, come sull'applicazione dell'art. 338 c.p. anche ai singoli membri di un corpo politico, amministrativo o giudiziario non vi sia concorde giurisprudenza. **Cassazione, sentenza 14 febbraio 2012, n. 5611**, ha ritenuto che il delitto di cui all'art. 338 c.p. fosse configurabile anche nei casi in cui l'agente abbia minacciato un solo componente del consiglio comunale (nella specie, il sindaco), non in presenza dello stesso organo riunito (nella specie, per deliberare la costituzione di parte civile in un processo nei confronti dello stesso imputato), essendo sufficienti la coscienza e volontà dell'agente di minacciare, attraverso il singolo componente, l'intero organo collegiale allo scopo di impedirne o turbarne l'attività (nello stesso senso, in riferimento ad una minaccia ad un corpo giudiziario, Cassazione n. 201076 del 1994). Si legge nella sentenza che *"la minaccia rivolta al Sindaco non concerneva rapporti personali, ma determinazioni adottate dall'ente comunale (nella specie, la deliberazione di costituzione di parte civile in processo nei confronti dell'imputato). Pertanto, l'obiettivo preso di mira non è la persona fisica ma il corpo politico; ed è risalente il chiarimento giurisprudenziale secondo cui per la sussistenza del reato in esame non è necessario che la minaccia sia fatta in presenza dell'organo collegiale riunito; essendo invece sufficiente la coscienza e volontà da parte dell'agente di dirigere la minaccia ad un corpo con lo scopo di impedirne o turbarne l'attività, cosicché anche la minaccia rivolta ad uno dei membri del corpo assume decisiva rilevanza (Cass. pen. 30 aprile 1954, Cadelo)". In senso opposto, secondo Cassazione, sentenza 1° marzo 2000, n. 2636*, agli effetti di quanto previsto dall'art. 338 c.p., per "corpo" politico, amministrativo o giudiziario deve intendersi un'autorità collegiale che eserciti una delle suddette funzioni, in modo da esprimere una volontà unica tradotta in atti che siano riferibili al collegio e non ai singoli componenti che alla formazione di tale volontà concorrono. Più recentemente, ancora in relazione ad intimidazioni ad un collegio giudiziario, **Cassazione, sentenza n. 231661 del 2005**, ha escluso la configurabilità del reato di cui all'art. 338 nel caso in cui esso sia stato ipotizzato sulla base della ritenuta sussistenza di una campagna mediatica condotta nei confronti di taluni, singoli magistrati.

Un **nuovo comma** dell'art. 339 c.p. viene, poi, aggiunto dopo il primo per sanzionare con la stessa pena quella tipologia di **atti intimidatori** che hanno in comune l'obiettivo di **piegare la volontà dell'amministratore**. Si tratta di illeciti che la citata Commissione d'inchiesta ha certificato assumere grande rilevanza sul piano quantitativo.

In base al nuovo comma, soggiace alla stessa pena prevista dal primo comma chi commette il fatto per ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un qualsiasi provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso.

Pertanto, la disposizione riguarda: a) le condotte poste in essere prima dell'adozione di un provvedimento, tanto nel caso in cui la violenza o la minaccia sia diretta a ottenere un provvedimento, anche legislativo, favorevole, quanto nel caso in cui la violenza o la minaccia sia diretta a ostacolare o impedire l'emissione di un provvedimento, anche legislativo, sfavorevole; b) le condotte poste in essere dopo l'adozione di un provvedimento ovvero sia i casi di violenza o minaccia - di natura ritorsiva - in danno dell'amministratore locale a causa dell'avvenuto rilascio o adozione di un provvedimento, anche legislativo.

Il riferimento del nuovo comma anche all'emissione di provvedimenti legislativi appare volto alla tutela dei **consiglieri regionali e dei parlamentari nazionali** dagli atti intimidatori.

Si osserva che il nuovo comma dell'art. 339 c.p. risulta essere una specificazione della fattispecie già prevista dal primo comma: le varie condotte previste sembrano infatti riconducibili all'attuale fattispecie di violenza o minaccia con la finalità di impedirne o turbarne l'attività.

L'**articolo 2** della proposta di legge modifica l'**articolo 380, comma 2**, del codice di procedura penale, inserendo nel medesimo il riferimento alla nuova versione dell'articolo 338 c.p. tra le fattispecie per le quali è previsto l'**arresto obbligatorio in flagranza di reato** (attualmente, l'arresto in flagranza è facoltativo).

L'arresto
obbligatorio in
flagranza

L'**articolo 3** aggiunge poi un **art. 339-bis** al codice penale, che prevede una **circostanza aggravante ad effetto speciale** di alcuni specifici delitti in danno di componenti di un corpo politico, amministrativo o giudiziario quando tali delitti costituiscano **atti intimidatori ritorsivi** commessi a causa del compimento di un atto compiuto nell'adempimento del mandato, delle funzioni o del servizio.

L'aggravante da
ritorsione...

L'aggravante comporta un **aumento di pena da un terzo alla metà** delle sanzioni previste per i seguenti reati:

- **lesioni** (art. 582 c.p.),
- **violenza privata** (art. 610 c.p.),
- **minaccia** (art. 612 c.p.)
- **danneggiamento** (art. 635 c.p.).

Potrebbe essere opportuno chiarire, a fini interpretativi, il rapporto tra l'aggravante di cui all'art. 339-bis c.p. e la fattispecie prevista dal nuovo comma dell'art. 338 c.p. di cui all'art. 1 della proposta. Entrambe le ipotesi infatti sanzionano, ma con pene diverse, condotte identiche, cioè la violenza o la minaccia su un amministratore locale successive all'adozione di un provvedimento.

L'**articolo 4**, modificando l'**art. 393-bis c.p. (Causa di non punibilità)**, prevede che l'**aggravante** per gli atti intimidatori ritorsivi **di cui all'art. 339-bis non trovi applicazione** quando sia stato lo stesso amministratore ad avere dato causa all'intimidazione eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni. Attualmente, la causa di non punibilità riguarda la fattispecie base (art. 338 c.p.) e quella aggravata (art. 339 c.p.) di violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario.

...e la sua
esclusione

In giurisprudenza è prevalente l'orientamento per il quale l'arbitrarietà dell'atto non si esaurisce nella sua illegittimità, occorrendo altresì la consapevolezza dell'agente di realizzare e tenere un comportamento che esoriti dai limiti delle proprie attribuzioni: l'atto arbitrario sussiste allorché il funzionario, con esso, abbia inteso espressamente perseguire scopi assolutamente estranei alle finalità dei poteri riconosciutigli, strumentalizzando il proprio potere (*Cassazione, Sez. II, sentenze n. 39784 del 2004; Sez. VI, n. 39685 del 2002; Sez. VI, n. 7014 del 2000*). Nel senso invece che è sufficiente la mera illegittimità dell'atto *Cassazione, Sez. VI, sentenza n. 10773 del 2004*. Nel senso che presupposto per l'applicazione della causa di non punibilità debba essere un'attività ingiustamente persecutoria del pubblico ufficiale, il cui comportamento fuoriesca del tutto dalle ordinarie modalità di esplicazione dell'azione di controllo e prevenzione demandatagli nei confronti del privato destinatario v. *Cassazione, Sez. VI, n. 16101 del 2016*.

L'**articolo 5** intende sanzionare anche gli **atti intimidatori** nei confronti di aspiranti consiglieri comunali; si tratta quindi di illeciti **di cui siano destinatari i candidati alle elezioni comunali**. E', a tal fine, integrata la formulazione dell'art. 90 del TU sulle elezioni amministrative comunali (DPR 16 maggio 1960, n. 570) per estendere le sanzioni ivi previste - reclusione da due a cinque anni e multa da 309 a 2.065 euro - anche a tutti coloro che, con minacce o con atti di violenza, ostacolano la libera partecipazione di altri a tali competizioni elettorali.

Le intimidazioni
dei candidati

In virtù della clausola di rinvio al testo unico contenuta nell'art. 1, comma 6, della legge 108/1968, le sanzioni per le elezioni comunali si applicano anche alle elezioni regionali. Per quanto riguarda le elezioni della Camera e del Senato, si ricorda il contenuto - non coincidente con quello dell'art. 90 del testo unico del 1960 - dell'art. 100 del testo unico per le elezioni della Camera (DPR 361/1957), applicabile anche per il Senato.

L'art. 100, comma 1, del citato TU del 1957 prevede che chiunque, con minacce o con atti di violenza, turba il regolare svolgimento delle adunanze elettorali, impedisce il libero esercizio del diritto di voto o in qualunque modo altera il risultato della votazione, è punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da 309 a .065 euro.

Si rileva poi che - diversamente dalle altre fattispecie già disciplinate dall'art. 90 del testo unico del 1960 - il solo nuovo comma contiene la clausola di specialità esplicita, volta a fare salve le più gravi fattispecie di reato.

L'**articolo 6** affida a un **decreto del Ministro dell'interno** l'obiettivo di favorire la migliore attuazione delle misure di prevenzione e di contrasto. Spetta a tale decreto definire la composizione e le modalità di funzionamento dell'**Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali**, già istituito con decreto del Ministro dell'interno 2 luglio 2015.

Il regolamento
di attuazione

[Il DM Interno 2 luglio 2015](#) ha istituito l'Osservatorio per favorire e potenziare lo scambio di informazioni e il raccordo tra Stato, magistratura ed enti locali. In particolare il DM prevede che l'Osservatorio promuove studi ed analisi per individuare proposte idonee a definire iniziative di supporto degli amministratori locali. In particolare tali iniziative sono mirate: a testimoniare la vicinanza delle istituzioni, così da favorire la collaborazione degli amministratori nella repressione del fenomeno; a potenziare gli strumenti informativi tra i diversi soggetti interessati al fenomeno; a promuovere azioni di formazione degli amministratori locali. L'Osservatorio, presieduto da un prefetto, capo di gabinetto del ministro dell'interno, è composto da membri del ministero dell'Interno, dell'Associazione nazionale comuni italiani (Anci) e dell'Unione province d'Italia (Upi). L'Osservatorio, ha messo a punto, a fini conoscitivi, un sistema di rilevazione degli atti intimidatori attraverso le prefetture, con report al 30 giugno e al 31 dicembre di ogni anno. .

L'art. 6 attribuisce all'Osservatorio alcuni compiti: il monitoraggio del fenomeno intimidatorio nei confronti degli amministratori locali, anche mediante apposita banca dati; b) la promozione di studi e analisi per la formulazione di proposte a supporto agli amministratori locali vittime di intimidazioni; c) la promozione di iniziative di formazione per gli amministratori locali e di promozione della legalità, con particolare riferimento verso le giovani generazioni.

L'art. 6 precisa in fine la **neutralità finanziaria** derivante dalle attività dell'Osservatorio, come definite dal decreto di attuazione.

Relazioni allegare o richieste

L'originario progetto di legge di iniziativa parlamentare A.S. 1932, poi approvato dal Senato, era accompagnato dalla sola relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

Il provvedimento modifica in particolare disposizioni penali, il cui contenuto è riservato alla legge.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'intervento costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva statale, riguardano l'ordinamento

penale e le norme processuali (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.) e organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.).