CAMERA DEI DEPUTATI N. 1641

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PECORARO SCANIO

Norme in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento di partiti

Presentata il 17 novembre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta in materia di corruzione e di illecito finanziamento di partiti che qui si illustra intende essere un contributo aperto, maturato alla luce dell'esperienza di studiosi ed operatori del diritto, per l'impostazione di complessi e delicati problemi normativi concernenti un settore importantissimo del sistema penale.

Quelle che vengono qui presentate e sottoposte alla discussione sono, ovviamente, proposte ed argomentazioni ben consapevoli dei tanti profili problematici della materia considerata, bisognose di integrazioni e di auspicabili perfezionamenti, esposte alle verifiche dell'esperienza; proposte ed argomentazioni che sono espressione della libertà di manifestazione del pensiero riconosciuta a chiunque, senza alcuna pretesa di particolare autorità, ed il cui valore, quale che sia, dipende esclusivamente dal contributo che ne potrà essere tratto.

La lotta alla corruzione come emergenza politica.

Le indagini su fatti di corruzione, in corso ormai dal 1992, hanno portato alla luce una rete di prassi e di relazioni illecite di straordinaria gravità, con ramificazioni nelle più diverse istituzioni, a tutti i livelli: un'autentica emergenza criminale.

Pur essendo ancora incompleti e da verificare nei dettagli, gli accertamenti giudiziari ci presentano un quadro complessivamente attendibile ed estremamente preoccupante: quello di una diffusa perversione nei rapporti fra Stato e società civile, che ha messo in crisi la fiducia dei cittadini verso le pubbliche istituzioni. Appunto l'eccezionale gravità del fenomeno della corruzione spiega l'incidenza che le indagini « mani pulite » hanno avuto sulla stessa stabilità politica del nostro Paese: anche su questa emergenza, secondo l'opi-

nione comune, è crollato il sistema politico della « prima Repubblica ».

La dottrina (non solo italiana) non ha mancato di rilevare il multiforme contenuto offensivo dei fatti di corruzione: questi, oltre ad aggredire i beni giuridici dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, colpiscono l'integrità dell'economia nazionale, il corretto funzionamento del mercato e la stessa tenuta della compagine istituzionale (per queste considerazioni si veda Forti, *La corruzione del pubblico amministratore*).

Analisi di autorevoli istituti finanziari hanno cercato di quantificare le dimensioni economiche della corruzione: le valutazioni vanno da duemila a quindicimila miliardi di lire annui di tangenti; anche a stare alla cifra minore, l'ammontare delle tangenti sarebbe pari allo 0,1 per cento del PIL italiano, e con un costo quantificato nel 23 per cento degli utili realizzati nel 1992 dalle società italiane.

Ma i danni derivanti dalla corruzione non si esauriscono negli importi delle tangenti. Sotto l'aspetto economico occorre innanzi tutto considerare che, in un'ampia ed importante serie di casi, dalle prestazioni del corrotto il corruttore si attende ed ottiene a proprio indebito vantaggio, a scapito dei più onesti, la soluzione di un problema di allocazione di risorse (assegnazione di contratti, autorizzazioni, *et similia*). Su queste distorsioni ha opportunamente richiamato l'attenzione il Governatore della Banca d'Italia, nelle sue « Considerazioni finali » nell'assemblea del 31 maggio 1993: « forme di corruzione diffusa nei rapporti tra imprese e sfera pubblica » hanno « gonfiato la spesa, leso il buon funzionamento del mercato, ostacolato la selezione dei fornitori e dei prodotti migliori ».

Altra importante tipologia di corruzione è quella che ha come scopo di assicurare lo svolgimento di attività illecite, coprendolo per il passato o creandone le condizioni per il futuro (basti pensare alle tangenti pagate ad appartenenti alla Guardia di finanza, in relazione ad accertamenti tributari). In questo caso la corruzione alimenta un sistema che è stato definito di « doppia illegalità », costituito dalla corruzione stessa e dall'attività illecita in relazione alla quale la corruzione venga posta in essere.

Sotto altro aspetto, la stessa deviazione nell'allocazione di risorse, inerente allo scambio illecito, genera il pericolo di commissione di ulteriori reati (come quello di false comunicazioni sociali) tendenti a coprire ed a consentire la realizzazione di fatti di corruzione.

I costi della corruzione tendono ad essere scaricati, in ultima analisi, sui cittadini: la corruzione funziona come una sorta di « tassazione impropria ». E il denaro drenato ai contribuenti, come denaro « nero », tende ad essere in larga parte trasferito all'estero, sottraendo importanti risorse finanziarie al sistema economico nazionale.

I profili di dannosità, immanenti alle pratiche corruttive, aumentano poi in misura esponenziale quando il fenomeno sia considerato nella dimensione internazionale.

È stata rilevata, infine, la tendenza della corruzione ad autoalimentarsi: il fatto che in un certo « mercato » vengano perpetrati fatti di corruzione determina un aumento dei « costi di transazione » e del valore della prestazione corrotta; determina cioè, uno squilibrio tale da incentivare il ricorso alla corruzione. Quando il fenomeno abbia raggiunto certe dimensioni, chi si astenga dal ricorrere alla corruzione rischia di essere eccessivamente penalizzato e di uscire dal mercato. Ed appunto di questo tipo è la situazione ampiamente emersa dalle indagini giudiziarie.

L'esistenza, la diffusione, l'acquisita consapevolezza di un fenomeno così grave – che altera surrettiziamente le regole di funzionamento delle istituzioni, del mercato, dei rapporti fra Stato e cittadini – non possono non avere effetti dirompenti sulla « tenuta » del patto sociale: ad essere messa in crisi è la stessa fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nelle regole della civile convivenza, fino ad intaccare le condizioni dell'osservanza della legge da parte di tutti.

Sutherland, uno dei più grandi criminologi americani, il maggiore studioso dei crimini dei « colletti bianchi », ha posto da tempo l'interrogativo cruciale: « 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 ? ». La diffusione e la diffusa impunità dei crimini di detentori di potere rischia di risolversi in una spinta verso la delegittimazione del sistema penale nel suo complesso, con effetti devastanti per la stessa tenuta morale e civile del Paese e per le istituzioni democratiche.

È dunque di vitale importanza, per la salvezza stessa delle istituzioni democratiche e del patto sociale, apprestare strumenti normativi che per il futuro – a partire da oggi – rafforzino la lotta al cancro della corruzione che ha corroso le istituzioni e la vita del nostro Paese.

L'unificazione delle fattispecie in materia di « tangenti ».

Il primo pilastro della presente proposta di legge è una nuova, più semplice e più rigorosa disciplina sostanziale della corruzione.

Con una drastica semplificazione della normativa vigente, si propone di unificare in un'unica disposizione (articolo 1) le ipotesi tradizionalmente suddivise (nell'ordinamento italiano) nelle due fattispecie di concussione e di corruzione, nonché il trattamento previsto per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio.

L'unificazione delle fattispecie risponde ad una pluralità di esigenze.

Innanzi tutto, esigenze di giustizia sostanziale, posto che tutte le ipotesi considerate presentano – al di là delle innegabili diversità – un tratto fondamentale comune, cioè la strumentalizzazione del ruolo pubblico per l'ottenimento di compensi indebiti. In alcuni casi (quelli che l'ordinamento italiano tradizionalmente qualifica come corruzione) il portatore di poteri pubblici vende un esercizio illegittimo dei suoi poteri, colpendo più gravemente la legalità istituzionale; in altri casi (quelli che l'ordinamento italiano tradizionalmente qualifica come concussione) un esercizio conforme al dovere viene fatto indebitamente pagare al privato, colpendo innanzi tutto la libertà ed i diritti del cittadino. Per l'una o l'altra di tali ragioni, in tutti i casi vi è un attentato ugualmente grave ai princìpi che regolano il funzionamento delle istituzioni in un ordinamento liberaldemocratico.

D'altro lato le ben note difficoltà che, entro il sistema normativo vigente, rendono incerti i confini concreti fra la corruzione e la concussione, sono una spia significativa della labilità dei tradizionali criteri di differenziazione e della difficoltà di fondare su di essi valutazioni differenziate della gravità dei diversi fatti. Come è stato osservato nel già citato, recente studio di Forti, l'annosa diatriba sui criteri di demarcazione, « sostanzialmente irrisolta e anzi aggravata dalla riforma » del 1990, deve essere « letta come indizio di una fondamentale unitarietà sostanziale dei reati previsti dagli articoli 317-322 del codice penale ».

La fenomenologia delle tangenti, ricostruita dagli accertamenti della magistratura, conferma che i diversi fatti hanno (di regola) radice in un contesto ambientale più ampio, la cui rilevanza ha indotto ad introdurre il concetto di «dazione ambientale », ed a considerare le « dazioni ambientali » come un fenomeno unitario, le cui diverse manifestazioni sono caratterizzate da comuni premesse e da analogo disvalore, per entrambe le parti dello scambio illecito.

L'esperienza comparata evidenzia l'assenza di fattispecie corrispondenti alla figura di concussione oggi prevista dall'articolo 317 del codice penale: le ipotesi di « concussione » sembrano riconducibili a forme di corruzione caratterizzate da una richiesta della utilità da parte del pubblico amministratore (accanto a quelle in cui questi si sia limitato ad accettare o a farsi promettere dal privato il vantaggio patrimoniale). Le ipotesi di vera e propria « costrizione » saranno sussumibili entro figure criminose estranee all'ambito dei

delitti contro la pubblica amministrazione, quali l'estorsione.

La questione dei rapporti tra corruzione *(bribery)* ed estorsione *(extortion)* è presa espressamente in considerazione anche nell'esperienza statunitense. Si è rilevato in particolare (confronta Forti, opera citata) che in vari casi la giurisprudenza ha accettato, quale valida *defense* dell'imputato, l'elemento della « coercizione economica » *(economic coercion)*, configurando così un rapporto di reciproca esclusione tra corruzione ed estorsione e riconoscendo un ambito di impunità per chi – non più « corruttore », bensì vittima dell'estorsione – abbia prestato al pubblico ufficiale il corrispettivo in quanto soggetto a costrizione. Soluzione, questa, cui apre la strada la presente proposta di legge.

Starà alle applicazioni giurisprudenziali definire i contorni della vera e propria estorsione del pubblico amministratore; i casi, cioè, dove l'abuso della qualità o delle funzioni pubbliche dia vita ad una vera e propria violenza o minaccia.

In proposito, merita ricordare che commentatori del *Model Penal Code* elaborato negli Stati Uniti d'America arrivano a negare la possibilità per il « corruttore » di sottrarsi a responsabilità semplicemente adducendo il carattere costrittivo della condotta della controparte pubblica: anche in tale ipotesi, si è rilevato, è comunque sussistente in capo all'*extraneus* il dolo *(intent)*, configurato come intenzione di pagare un'utilità in cambio della condotta del pubblico amministratore. Tale drastica posizione è stata argomentata con considerazioni di politica criminale, nelle quali si riflette una concezione della cosa pubblica improntata a rigore estremo nell'affermare il principio di piena soggezione alla legge: una soggezione cui ciascun cittadino ha il fondato diritto, ma anche il preciso dovere di indirizzare le proprie aspettative, facendone un saldo punto di riferimento nella scelta della condotta da tenere verso la pubblica amministrazione.

Si è affermato, così, che « il privato cittadino il quale aderisce alla minaccia del pubblico ufficiale di compiere un atto per lui pregiudizievole pagando un'utilità al fine di ottenere un trattamento di maggior favore, manifesta con ciò una disponibilità a sovvertire i legittimi processi della pubblica amministrazione ». « Tale condotta rappresenta una forma di cooperazione all'indebolimento dell'attività amministrativa, inconciliabile con una completa esenzione da responsabilità. Il modo corretto di agire deve essere, ovviamente, quello di respingere la pressione illecita e di denunciarla alle autorità competenti ». « Che il fatto sia inquadrabile nella corruzione o nell'estorsione sarà spesso una questione nebulosa, e non esiste alcuna ragione vincolante per cercare di differenziare tra le due figure. In ogni caso, il pagamento prestato per l'atto pubblico costituisce una riprovevole violazione dell'integrità amministrativa ».

La presente proposta di legge si muove nella direzione additata dall'esperienza americana, senza peraltro arrivare all'estrema conseguenza di negare ingresso alla configurabilità (ai sensi dell'articolo 629 del codice penale) dell'estorsione commessa mediante abuso della qualità o dei poteri del pubblico ufficiale od incaricato di pubblico servizio.

Eliminando differenziazioni normative di incerta attuazione e di opinabile significato, la soluzione proposta avvicina l'ordinamento italiano a quelli di altri Paesi, dove la figura della concussione non è prevista; e risponde anche ad esigenze pratiche di semplificazione, alleggerendo la prassi da problemi probatori e di interpretazione normativa tanto complicati quanto privi di ragion d'essere.

La descrizione della fattispecie unitaria di corruzione è stata riformulata in modo da rendere chiaro che vi sono ricomprese tutte le ipotesi di promessa o dazione indebita, comunque collegate all'esercizio di un *munus publicum* o della qualità di chi ne sia titolare.

L'inasprimento delle sanzioni.

1. La valutazione di particolare gravità della corruzione è resa visibile ed operante nella previsione di pene assai più severe

relativamente a tutti i comportamenti con i quali i detentori di poteri pubblici ottengono dazioni o promesse di « tangenti ».

Pur nella consapevolezza che la minaccia legale di pena, di per sé sola, non è sufficiente ad assicurare una concreta efficacia deterrente, l'aumento di pena per la corruzione intende rafforzare la percezione di legittimità del sistema punitivo da parte dei cittadini, e quindi la sua concreta capacità orientatrice ed ordinatrice: « solo un ordinamento penale sentito come giusto nel suo insieme può portare la generalità dei destinatari a una obbedienza giuridica volontaria; se invece si avverte che beni primordiali sono già in astratto privi di tutela o di tutela adeguata, mentre altri beni di rango assai inferiore formano oggetto di una protezione oltranzista, allora l'intero sistema penale perde la sua capacità di orientamento e di guida, e si pervertisce, sino a diventare uno dei principali fattori criminogeni » (Marinucci « Politica criminale e riforma del diritto penale », in *Jus*, 1974, 483).

Anche a seguito delle indagini giudiziarie, i cittadini italiani hanno preso coscienza della particolare gravità della minaccia che i fatti di corruzione arrecano alla stessa stabilità delle istituzioni ed al corretto funzionamento dello Stato, e della assoluta necessità di una risposta rigorosa; una risposta che in tanto è sentita come giusta, in quanto sia proporzionata alla gravita dei fatti. Ma sotto questo aspetto essenziale la legge penale vigente non è adeguata, in quanto le pene previste per i diversi tipi di corruzione collocano i fatti corruttivi in una fascia di reati di media gravità, e non in quella dei delitti veramente gravi, fra i quali la corruzione deve essere annoverata.

Vi è dunque una sfasatura fra la gravità dei reati e le corrispondenti sanzioni, che ha probabilmente contribuito in passato ad annebbiare la consapevolezza della pericolosità del fenomeno della corruzione, e che oggi, di fronte alla sconvolgente emersione di tale fenomeno agli occhi della gente comune, si rivela come una percepibile incoerenza interna (cioè ingiustizia) del sistema penale.

L'inasprimento delle pene per qualsiasi fatto di corruzione è dunque necessario per ripristinare di fronte alla coscienza comune la percezione di giustizia e di adeguatezza del sistema penale, e quindi la sua capacità di orientamento « generalpreventivo ».

D'altro lato, la potenzialità deterrente insita nella minaccia penale potrà in concreto essere valorizzata dalla contemporanea introduzione di nuovi istituti intesi appunto a rafforzare gli strumenti operativi a disposizione della magistratura.

L'inasprimento sanzionatorio proposto è notevole: mentre attualmente il massimo della pena per la corruzione è di cinque anni (limitatamente alla corruzione del pubblico ufficiale per atto contrario ai doveri d'ufficio; negli altri casi sono previste pene di minore entità), si propone di introdurre in tutti i casi la pena da quattro a dodici anni di reclusione, allineando il trattamento sanzionatorio di qualsiasi fatto di corruzione a quello attualmente previsto per la concussione.

Anche per i casi di estorsione commessa dal pubblico ufficiale od incaricato di pubblico servizio con abuso dei poteri o della qualità, si è ritenuto opportuno proporre una pena più severa mediante la previsione (articolo 3) di una nuova aggravante speciale del delitto di estorsione.

Per il privato corruttore, cui si muove un rimprovero diverso da quello dell'infedeltà al *munus publicum*, si propone una sanzione minore, ma comunque più severa di quella attualmente prevista: da tre a otto anni di reclusione (articolo 2).

Per i fatti di particolare tenuità soccorre la diminuzione di pena già prevista dall'articolo 323-*bis* del codice penale. È parso opportuno prevedere (articolo 7) che la diminuzione possa arrivare sino alla metà, al fine di evitare che il sensibile aumento del minimo edittale possa produrre effetti di eccessivo rigore in relazione ad ipotesi « bagatellari ».

Completa il sistema la proposta (articolo 4) di modifica (sia nella parte precettiva sia in quella sanzionatoria) dell'articolo 346 del codice penale, tendente ad equiparare al trattamento del corruttore il

trattamento di chi riceva fondi vantando (veridicamente o falsamente, non fa differenza: la sostanza dell'illecito consiste nell'approfittare del « vantato credito ») di poter influire sulla attività di pubblici ufficiali od incaricati di pubblico servizio.

2. Alle risposte *lato sensu* sanzionatorie appartiene anche la disposizione (articolo 5) che, ribadendo quanto potrebbe ritenersi già imposto dall'articolo 240, secondo comma, numero 1, del codice penale, afferma esplicitamente l'obbligatorietà della confisca di un importo pari a quanto ricevuto dal corrotto (prezzo del reato).

Inoltre, al fine di assicurare che dallo scambio corruttivo nessuno tragga vantaggio, si propone che in caso di condanna per il delitto di cui all'articolo 318 del codice penale sia sempre ordinato il pagamento di una somma pari a quanto erogato dal corruttore, a titolo di riparazione pecuniaria (sul modello di quanto previsto dalla legge sulla stampa in materia di diffamazione), con obbligazione solidale, oltre che dei condannati, anche del terzo (persona fisica o giuridica, non fa differenza) nell'interesse del quale sia stato commesso il reato, cioè del reale beneficiario della corruzione. Si è scelta tale soluzione, invece di quella della confisca a carico anche del corruttore e del terzo beneficiario, solo per ragioni di semplificazione processuale, pur essendo l'ampliamento dell'istituto della confisca la strada, in astratto, preferibile in linea con un indirizzo che si sta consolidando su scala internazionale, aperto al superamento del tradizionale principio *societas delinquere non potest*.

Analoga disposizione, in ordine a quanto illegittimamente percepito, è proposta con riguardo alle violazioni della normativa sul finanziamento di partiti politici (articolo 8).

Si prevede espressamente, al fine di dare certezza al principio di irretroattività delle disposizioni meno favorevoli, che queste nuove norme si applichino solo in relazione a fatti commessi dopo la data di entrata in vigore della legge che le contenga. Sono, inoltre, state formulate le disposizioni processuali necessarie per l'attuazione dei nuovi istituti.

3. Altra disposizione del tutto nuova (articolo 6) intende eliminare gli effetti distorcenti di fatti di corruzione in ordine all'accertamento di reati o ad accertamenti tributari: il termine di prescrizione (che non fosse, s'intende, già scaduto al momento di consumazione della corruzione) ricomincia a decorrere da tale momento.

Le misure cautelari.

La valutazione della corruzione come delitto della massima gravità, e la necessità di non lasciare nulla di intentato nella lotta alla corruzione, inducono a proporre (articolo 9) l'inserimento della corruzione (ove non ricorra l'attenuante della speciale tenuità) fra i delitti per i quali è previsto dal codice di procedura penale il più rigoroso regime di misure cautelari (articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale): in presenza dei richiesti gravi indizi di colpevolezza è obbligatoria la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari.

Recependo un criterio proprio del diritto penale sostanziale, ma che merita considerazione anche con riguardo a norme processuali incidenti *in malam partem* sulla libertà personale, si prevede che la nuova disposizione si applichi limitatamente ai fatti commessi dopo la sua entrata in vigore.

La presunzione relativa di sussistenza di esigenze cautelari, tali da giustificare la custodia in carcere, è una scelta sofferta, che tuttavia appare in concreto giustificabile ed opportuna. Ragioni, per un verso, legate all'emergenza: il superamento del sistema della corruzione costituisce un aspetto essenziale della rifondazione del patto sociale su regole condivise e rispettate; dovunque la prassi delle tangenti riaffiori, il taglio deve essere il più netto possibile, eliminando in radice qualsiasi ipotizzabile pericolo, a costo di ricorrere ai mezzi più drastici. Per altro verso, proprio

la generale presa di consapevolezza del problema della corruzione, come problema centrale dell'etica pubblica, dà fondamento alla *ragionevole « presunzione »* (sempre suscettibile, si ricordi, di prova contraria) che chi, in futuro, commetta tale illecito, spezzando una regola basilare del rinnovato « contratto sociale », sia una probabile fonte di quei pericoli (di inquinamento probatorio e di recidiva) per la cui prevenzione la custodia in carcere si pone come strumento idoneo e necessario (come purtroppo l'esperienza delle indagini di questi anni ha mostrato).

La presente proposta di legge tiene conto, per esigenze di coerenza sistematica, delle modifiche apportate al codice di procedura penale da leggi successive, dalle quali è scaturito, per via di progressivi irrigidimenti, l'attuale testo dell'articolo 275, comma 3; ma non intende assolutamente prendere posizione sulla discussione in atto, circa la complessiva disciplina delle misure cautelari, e non disconosce l'opportunità di modifiche volte a rafforzare le garanzie per la libertà personale. Agganciandosi (e come altrimenti si sarebbe potuto fare ?) al sistema oggi vigente, la presente proposta di legge intende semplicemente additare l'esigenza che entro il sistema della disciplina delle misure cautelari – quali che ne siano i concreti contenuti – i delitti di corruzione siano considerati, per la loro gravità e per il loro significato sintomatico, fra quelli che giustificano ed esigono l'applicabilità dei criteri più rigorosi.

Una via da proseguire: la rottura dell'omertà.

1. Il secondo pilastro della presente proposta di legge è la previsione (articolo 10) di una causa speciale di non punibilità per il corruttore od il corrotto che, prima che la notizia di reato sia stata iscritta nel registro generale a suo nome, e, comunque, entro tre mesi dalla commissione del fatto, spontaneamente lo denunci, fornendo indicazioni utili per l'individuazione degli altri responsabili.

La previsione di norme (o di prassi) 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 ed Inghilterra) offre la testimonianza di una fisiologica compatibilità dei cosiddetti collaboratori 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 è utilizzata una vasta gamma di strumenti processuali, consentiti dal carattere discrezionale dell'esercizio dell'azione penale. Il più importante è il *quilty 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.

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;

b) l'opportunità di rompere la compattezza dei gruppi criminali disgregandone la solidarietà interna.

L'utilizzazione della testimonianza dell'imputato 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 » e modernamente si è ribadito che il suo consolidarsi la configura come « una parte della nostra struttura costituzionale » *(a part of our constitutional fabric)*.

Fra i giuristi inglesi e americani v'è chiara 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).

B) Negli ordinamenti (come quello italiano) in cui vige il principio di obbligatorietà dell'azione penale, è giocoforza 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. In particolare, disposizioni premiali intese ad incentivare la collaborazione processuale ricorrono con particolare frequenza nel settore dei delitti politici, dei delitti di associazione o di altri delitti che toccano interessi statuali importanti.

A titolo d'esempio, ricordiamo che il nuovo codice penale francese, pubblicato nel 1992 e da poco entrato in vigore, in tema di associazione a delinquere ribadisce l'esenzione da pena per colui che, « prima di ogni procedimento » *(avant toute poursuite)* abbia « rivelato l'associazione o l'accordo alle Autorità competenti e permesso l'identificazione degli altri partecipanti » (articolo 450-2). In materia di attentati alla sicurezza nazionale una forte riduzione di pena è prevista per chi, avvertendo l'autorità amministrativa o giudiziaria, abbia permesso di fare cessare l'attività incriminata, o di evitare morti o lesioni permanenti e di identificare gli altri responsabili.

Numerose disposizioni premiali per chi abbia tempestivamente reso dichiarazioni utili alla repressione di fatti criminosi sono presenti nel codice penale austriaco (per esempio il paragrafo 240 in tema di falsità in denaro o altri valori, il paragrafo 277 in materia di complotto criminoso, il paragrafo 247 in tema di associazione contro lo Stato) e in quello tedesco (paragrafo 84 V, in tema di mantenimento di un partito dichiarato incostituzionale; paragrafo 87, III, in tema di attività a scopo di sabotaggio; paragrafo 129, VI, in tema di costituzione di associazioni criminose).

C) Anche nell'ordinamento italiano sono presenti numerose disposizioni che ricollegano un'esenzione da pena od una diminuzione di pena a condotte di collaborazione processuale. In alcuni casi si tratta di comportamenti direttamente « riparatori » dell'offesa insita nel reato (ritrattazione 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 (come nell'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 1980 (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 od eversione), e quella del favore (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 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.

2. Di tutte queste esperienze, internazionali ed italiane, una razionale strategia di lotta alla corruzione non può non tenere conto.

La corruzione è sempre stata un reato ad altissima « cifra oscura » di fatti non scoperti e non puniti.

La causa principale di ciò è da ravvisare nella normale inesistenza di tracce dirette e di testimoni dello « scambio » illecito, e nella connivenza e convergenza d'interessi tra le parti del patto corruttivo.

I fatti e gli autori appartengono per lo più ad un mondo di per sé ben poco trasparente a controlli esterni; non vi sono vittime che, a conoscenza del fatto, possano avere interesse a denunciarlo, e manca perciò l'apporto di denunce di terzi estranei al reato; entrambe le parti del reato (corruttori e corrotti) ne traggono vantaggio. Tutto ciò rende la corruzione un delitto particolarmente difficile da provare.

Soltanto la rottura della solidarietà fra le parti dello scambio illecito apre la strada a concrete possibilità di accertamento e di repressione: lo conferma anche l'esperienza delle indagini in corso in Italia, sviluppatesi essenzialmente sulla base della collaborazione di persone sottoposte alle indagini.

L'indicazione che viene dall'esperienza è dunque univoca: per ridurre la « cifra oscura » e per rafforzare l'efficacia generalpreventiva della legge penale, 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.

3. Proponendo l'introduzione di una causa speciale di non punibilità, la presente proposta di legge recepisce – con modificazioni suggerite dall'esperienza – indicazioni provenienti da proposte di legge presentate nelle precedenti legislature da parlamentari delle principali forze politiche ed, in particolare, della proposta di legge Azzaro ed altri, n. 1780, presentata alla Camera dei deputati il 31 maggio 1984, e della proposta di legge Fumagalli Carulli n. 2256 presentata alla Camera dei deputati il 16 febbraio 1993.

L'obiettivo perseguito è 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 potrà più fare affidamento certo su un comune interesse a tacere, e l'ingresso nello scambio illecito diventa insicuro.

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 di legge 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, secondo 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 ».

Ecco dunque la razionale connessione fra i due istituti (l'inasprimento delle pene per la corruzione e la causa di non punibilità) che caratterizzano la presente proposta di legge: in modi diversi, e coordinandosi fra loro, entrambi gli istituti concorrono a creare le condizioni per un più efficace funzionamento preventivo (dissua-

sione dall'entrare in accordi illeciti) e repressivo del sistema penale.

La denuncia deve essere presentata entro tre mesi dal fatto, e deve essere anteriore all'avvio delle indagini nei confronti della persona che la abbia resa. E deve ovviamente contenere le indicazioni di tutti gli elementi noti all'agente, che consentano l'individuazione degli altri responsabili.

La doppia delimitazione temporale della collaborazione « premiata » restringe la portata della norma, ma è necessaria per assicurare che la causa di non punibilità non indebolisca l'efficacia generalpreventiva del precetto penale: il correo in fatti di corruzione non può contare su vie d'uscita di comodo, proprio perché la confessione 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.

Come presupposto della non punibilità del corrotto si è ritenuto di dover prevedere, accanto alla collaborazione utile, il sacrificio del profitto patrimoniale conseguito attraverso il reato.

Si propone che tutte le nuove disposizioni in materia di corruzione siano inserite nel codice penale, trattandosi di istituti destinati ad entrare a far parte della disciplina normale.

Si prevede, inoltre (articolo 18), l'applicazione del regime di ineleggibilità e decadenza da cariche pubbliche, e di sospensione dall'impiego, in conformità al modello delineato dalla legge n. 55 del 1990. Non vengono avanzate proposte in ordine alla eleggibilità a cariche parlamentari, trattandosi di argomento che tocca direttamente lo *status* dei membri del Parlamento.

4. La medesima soluzione proposta per la corruzione (non punibilità per chi entro il termine indicato rompa l'omertà) è proposta (articolo 11) anche per gli illeciti in materia di finanziamento di partiti, posto che essi presentano analoga struttura ed analoghi problemi di accertamento. Onde la previsione di non punibilità può avere la medesima funzione di prevenzione generale e di rafforzamento degli strumenti d'indagine, della quale si è detto.

Il testo sottoposto alla discussione contiene, inoltre, la previsione di non punibilità – s'intende, per chi ne abbia fatto spontanea e tempestiva denuncia – di taluni reati tipicamente connessi con la corruzione o con l'illecito finanziamento di partiti (articolo 12). La soluzione prospettata ha l'evidente scopo di favorire (eliminando il rischio di condanna per reati frequentemente connessi con la corruzione e l'illecito finanziamento) la disponibilità a rendere le dichiarazioni di cui agli articoli 321 del codice penale e 4-*bis* della legge n. 659 del 1981, che si propone di introdurre con l'articolo 11 della presente proposta di legge.

Si tratta, peraltro, di una soluzione che presenta aspetti problematici. Infatti, la previsione della non punibilità dei reati connessi, se relativa a fatti futuri, rischia di essere un fattore di indebolimento della « tenuta » della funzione di prevenzione generale, aprendo la strada ad un'ampia e non ben determinata possibilità (per così dire) di sanatoria di fatti anche di notevole gravità, purché connessi ad un fatto di corruzione o di illecito finanziamento. Per ridurre tale rischio si potrebbe pensare a delimitare la non punibilità ai fatti commessi entro un determinato periodo di tempo precedente la dichiarazione; tale soluzione potrebbe però apparire come un invito a programmare oculatamente i tempi del disegno illecito.

D'altro canto, si potrebbe supporre che, anche in assenza di una previsione di non punibilità di reati connessi, la causa di non punibilità che si propone di introdurre possa concorrere a rafforzare l'efficacia generalpreventiva delle norme sulla corruzione, posto che, per la gravità della pena prevista per la corruzione, ciascuna parte del patto corruttivo sa che la controparte può avere comunque l'interesse a denunciare il fatto, anche a costo di incorrere in responsabilità per altri reati per i quali potrebbe contare sulla possibilità di pat-

teggiamento e di sospensione condizionale. Certo è, per contro, che la previsione di non punibilità di reati connessi rafforzerebbe grandemente la funzionalità del sistema proposto. Da ciò la soluzione proposta, la quale intende segnalare l'esistenza di un problema aperto e meritevole di ulteriori riflessioni.

5. L'introduzione della causa di non punibilità rende, infine, necessarie talune disposizioni processuali (integrative delle disposizioni generali del codice di procedura penale) tendenti essenzialmente ad assicurare una pronta attuazione ed un adeguato controllo, anche successivo, in ordine alla sussistenza dei presupposti della non punibilità (articolo 13).

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

6. Le questioni considerate sollevano il problema se, accanto alla causa di non punibilità a seguito di dichiarazioni confessorie rese prima dell'inizio delle indagini a carico del dichiarante, sia opportuno prevedere una attenuante speciale per il caso di attività di collaborazione processuale particolarmente significative, secondo il modello adottato nella legislazione antiterrorismo. Trattandosi di una questione di carattere generale, che tocca equilibri particolarmente delicati del sistema penale, in questa sede si è preferito limitarsi a ricordare l'esistenza del problema.

Disposizioni transitorie per l'uscita dall'emergenza.

Nell'ambito di una forte risposta istituzionale, capace di recidere le radici del sistema « tangentopoli » e di assicurare controlli efficienti in tutte le sedi, si pone il problema di una equilibrata e praticabile risposta giudiziaria ai fatti commessi in passato.

Anche con riguardo ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore delle disposizioni della legge, l'esigenza di un accertamento quanto più possibile completo ha una valenza indiretta ma niente affatto secondaria di prevenzione generale, nel senso che solo un'emersione ampia del sistema « tangentopoli » dà affidamento a che le radici di quel sistema siano davvero estirpate.

Si prospetta, perciò, l'opportunità di introdurre disposizioni transitorie (articolo 16), tendenti ad incentivare la collaborazione con gli inquirenti con la previsione della inapplicabilità della pena per chi entro un certo termine (indicato in tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge) abbia spontaneamente denunciato fatti e responsabilità relativi ai reati di corruzione, illecito finanziamento di partiti e reati connessi, che siano stati commessi in epoca precedente a una data di riferimento, che non dovrebbe essere comunque anteriore alla data d'inizio dell'eventuale *iter* legislativo. Tale modello di « sanatoria » è simile a quello che in passato è stato sperimentato con buoni risultati in relazione ad altre « emergenze ».

Per fatti commessi in data anteriore, la previsione di non punibilità di reati connessi non presenta le controindicazioni su cui si è richiamata l'attenzione, in quanto la funzione di prevenzione generale non è più in gioco (mentre è massima l'esigenza di favorire l'emersione del sommerso).

La non punibilità del corrotto e del percettore dell'illecito finanziamento è condizionata alle restituzioni, secondo i criteri introdotti negli articoli 321 del codice penale e 4-*bis* della legge n. 659 del 1981, che si propone di introdurre con l'articolo 11 della presente proposta di legge.

Al fine di assicurare eguaglianza di trattamento, si è ritenuto necessario prevedere la non punibilità per fatti pregressi, anche quando l'attività di collaborazione sia stata tenuta prima della data di entrata in vigore della legge.

La soluzione complessiva adottata per i fatti pregressi, lungi dal potere essere qualificata come un « colpo di spugna », tiene ferma la sostanza del principio di responsabilità: la non punibilità viene infatti collegata ad un comportamento attivo di collaborazione, e lascia residuare effetti extrapenali pregiudizievoli, sufficienti a costituire una equilibrata risposta.

E una soluzione coerente con l'indirizzo complessivo della riforma: essa, privilegiando i momenti dell'accertamento della verità e del risarcimento dei danni su quello della severità punitiva, intende contribuire a porre le premesse per una effettiva svolta nella vita di tutte le istituzioni. È una soluzione, ad un tempo, conforme ad attese di giustizia ed idonea a consentire la ripresa di una vita normale del Paese, superando l'attuale fase di prolungata incertezza.

L'allargamento della possibilità di « patteggiamento ».

Al di là dei risultati che le disposizioni transitorie potranno ottenere, resta in ogni caso l'esigenza, che tutti riconoscono, di facilitare la rapida definizione dei procedimenti che si sono accumulati e si stanno accumulando, con il rischio di ingestibilità della macchina giudiziaria.

In questa prospettiva viene recepita (articolo 14) l'idea, da più parti avanzata e largamente condivisa, di estendere l'istituto del « patteggiamento », in modo da coprire – senza introdurre differenziazioni opinabili fra diversi reati – una più ampia fascia di situazioni, nelle quali l'entità del reato, rispecchiantesi nella misura della pena, non appaia incompatibile con i vantaggi per il reo connessi alla accettazione del rito semplificato.

A differenza, peraltro, di quanto previsto per il « patteggiamento » di pene fino a due anni, nei casi di patteggiamento « allargato » si tiene ferma l'applicabilità delle pene accessorie, pensando in particolare alle pene interdittive, cui è giusto debbano comunque sottostare gli autori di reati che la sanzione superiore a due anni indica come di notevole gravità.

La legittimità delle disposizioni « premiali ».

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 cause 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 n. 369 del 1988 della Corte costituzionale).

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 sentenza 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 su questa linea si muove la presente proposta di legge, posto che la causa di non punibilità intende essere (come si è già spiegato) uno strumento di rafforzamento dell'efficacia generalpreven-

tiva della norma penale, rendendo insicuro l'ingresso nel patto illecito.

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 prognosi fondata sull'esperienza di situazioni analoghe – ed in ragionevole bilanciamento con l'importanza del fine perseguito.

Queste considerazioni valgono anche con riguardo alla soluzione prevista per i fatti pregressi, pur essa mirante a consolidare le *premesse concrete per una effettiva* prevenzione della corruzione.

D'altra parte, il modello della causa di non punibilità – per chi abbia spontaneamente tenuto i comportamenti prescritti entro un certo termine stabilito *una tantum*, in occasione di modifiche legislative – è già stato sperimentato, non solo nell'ipotesi del condono edilizio, ma anche in relazione a delitti gravi, come quelli in materia di armi (articolo 36 della legge 18 aprile 1975, n. 110); e la giurisprudenza ordinaria ha ritenuto infondate le eccezioni di *legittimità costituzionale sollevate* con riferimento al principio d'uguaglianza. Tale orientamento è stato poi ribadito in relazione alla normativa premiale di cui alla legge n 304 del 1982.

Nell'ambito considerato dalla presente proposta di legge, la differenziazione di *trattamento – a favore del « collaborante »* – appare senz'altro giustificata dalla peculiare struttura dei delitti presi in considerazione (caratterizzati da un accordo illecito che occorre spezzare), dalla peculiarità della situazione italiana e dalla funzionalità della norma « premiale » per la tutela degli stessi valori tutelati.

Anche relativamente alla prevenzione della corruzione, *lato sensu* intesa, le proposte qui avanzate sono solo un primo passo. Importanza essenziale hanno anche le questioni concernenti la disciplina *della attività amministrativa, i rapporti* della pubblica amministrazione con i cittadini (che occorre liberare da lacci e lacciuoli che, fra l'altro, offrono facile incentivo alla corruzione), i controlli amministrativi. Ed importanza cruciale, sul piano penalistico, hanno le questioni di disciplina delle materie che l'esperienza dei procedimenti giudiziari ha confermato come direttamente legate al sistema della corruzione. Pensiamo, in particolare, alla materia societaria e dei reati societari, come il falso in bilancio, che è stato *strumento tipico di formaziome delle «provviste »* per il pagamento di tangenti. Un'attenta revisione di queste materie dovrebbe essere posta all'ordine del giorno di studi e di proposte urgenti, contestuali (si auspica) alla discussione di questo primo e parziale contributo.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Corruzione).

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

« ART. 317. – *(Corruzione).* – Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che riceve indebitamente per sé o per un terzo denaro o altra utilità o ne accetta la promessa in relazione al compimento, all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio, o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni. La condanna importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ».

ART. 2.

(Pene per il corruttore).

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

« ART. 318. – *(Pene per il corruttore).* – Chiunque dà o promette indebitamente ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio denaro o altra utilità non dovuti, in relazione al compimento, all'omissione od al ritardo di un atto dell'ufficio, ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni o alla sua attività, è punito con la reclusione da tre ad otto anni ».

ART. 3.

(Circostanze aggravanti della corruzione, della calunnia e dell'estorsione).

1. Dopo l'articolo 318 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 318-*bis*. – *(Circostanze aggravanti).* – La pena prevista dall'articolo 317

è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso da un magistrato, da un militare di carriera, da un funzionario o da un agente di polizia, da un rappresentante diplomatico o consolare all'estero.

La pena prevista dall'articolo 318 è aumentata fino alla metà se la dazione o la promessa è a favore di uno dei soggetti di cui al primo comma ».

2. Dopo il primo comma dell'articolo 368 del codice penale è inserito il seguente:

« La pena è raddoppiata se il fatto è commesso in una dichiarazione rilevante ai sensi dell'articolo 321 e dell'articolo 4-*bis* della legge 18 novembre 1981, n. 659, e successive modificazioni ».

3. Il secondo comma dell'articolo 629 del codice penale è sostituito dal seguente:

« La pena è della reclusione da sei a venti anni e della multa da lire due milioni a lire sei milioni se la violenza o minaccia è commessa da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti alla sua qualità od alle sue funzioni, ovvero se concorre taluna delle circostanze indicate nell'ultimo comma dell'articolo 628 ».

ART. 4.

(Vantato credito).

1. L'articolo 346 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 346 – *(Vantato credito).* – Chiunque, vantando credito presso un pubblico ufficiale od un incaricato di pubblico servizio, ovvero adducendo di doverne comprare il favore o doverne soddisfare le richieste, fa dare o promettere a sé o ad altri denaro od altra utilità come prezzo della propria mediazione o come remunerazione per il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni.

La pena è aumentata fino alla metà se il pubblico ufficiale o l'incaricato di pub-

blico servizio nei confronti del quale è vantato il credito od al quale è destinato il denaro o l'altra utilità è un magistrato, un militare di carriera, un funzionario od agente di polizia od un rappresentante diplomatico o consolare all'estero.

La pena è diminuita fino alla metà se il fatto è di particolare tenuità ».

ART. 5.

(Confisca obbligatoria e riparazione pecuniaria).

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

« ART. 319 – *(Confisca obbligatoria e riparazione pecuniaria).* – Con la sentenza di condanna ovvero con quella di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale, per il reato di cui all'articolo 317 è sempre ordinata la confisca di una somma pari a quanto ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio.

Con la sentenza di condanna ovvero con quella di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale, per il reato di cui all'articolo 318 è sempre ordinato il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto versato al pubblico ufficiale od all'incaricato di pubblico servizio a titolo di riparazione pecuniaria a favore dell'amministrazione cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio appartiene, impregiudicato il diritto al risarcimento dei danni.

Al pagamento sono obbligati in solido la persona fisica o giuridica o l'associazione anche non riconosciuta o l'ente nel cui interesse sia stato commesso il reato ».

2. *Il soggetto nel cui interesse è stato* commesso il reato è citato in giudizio dal pubblico ministero con le forme previste per la citazione del responsabile civile e *può esercitare i diritti riconosciuti a tale* soggetto.

3. Se il procedimento è definito con sentenza ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, all'eventuale giu-

dizio per il pagamento a titolo di riparazione pecuniaria previsto dall'articolo 319 del codice penale nei confronti di soggetti diversi dall'imputato si procede nelle forme previste dall'articolo 666 del codice di procedura penale.

4. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 6.

(Interruzione dei termini di prescrizione).

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

« ART. 320 *(Interruzione dei termini di prescrizione).* – Se il delitto di cui all'articolo 318 è stato commesso per ottenere l'occultamento od il mancato perseguimento di reati, il termine di prescrizione dei reati occultati ricomincia a decorrere dal momento della consumazione del delitto predetto.

Se il delitto di cui all'articolo 318 è stato commesso in relazione ad accertamenti tributari, il termine di prescrizione per i debiti tributari che avrebbero potuto essere oggetto di accertamento, ricomincia a decorrere dal momento della consumazione del delitto predetto, e l'accertamento deve essere rinnovato entro il termine di sei mesi dalla sentenza di condanna, anche se non definitiva ».

ART. 7.

(Circostanza attenuante).

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

« ART. 323-*bis*. – *(Circostanza attenuante).* – Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 317, 318, 322 e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite sino alla metà ».

ART. 8.

(Confisca per violazioni in materia di finanziamento di partiti politici).

1. Con la sentenza di condanna ovvero con quella di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale, per il reato di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, ed all'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, e successive modificazioni, è sempre ordinata la confisca di una somma pari a quanto erogato, a carico di chi abbia ricevuto la somma ovvero del partito o della sua articolazione politico-organizzativa o del gruppo parlamentare, relativamente all'importo che sia stato utilizzato nel loro interesse.

2. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 2, 3 e 4.

ART. 9.

(Modifica degli articoli 275 e 380 del codice di procedura penale).

1. Nell'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale dopo le parole: « di cui agli articoli 285, 286, » sono inserite le seguenti: « 317, 318, 346 salvo che ricorrano le attenuanti di cui agli articoli 323-*bis* o 346, terzo comma, ».

2. La disposizione del comma 1 si applica solo per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. All'articolo 380 del codice di procedura penale, al comma 2, dopo la lettera *m)* è aggiunta la seguente:

« m-*bis*). delitti di cui agli articoli 317, 318 e 346 del codice penale salvo che ricorra l'ipotesi di speciale tenuità ».

ART. 10.

(Causa di non punibilità per la corruzione).

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

« ART. 321 – *(Causa di non punibilità per la corruzione).* – Non è punibile chi abbia

commesso il fatto previsto dall'articolo 317 o dall'articolo 318 qualora, prima che la notizia di reato sia stata iscritta a suo carico nel registro generale, e comunque entro tre mesi dalla commissione del fatto, spontaneamente lo denunci, fornendo indicazioni utili per la individuazione degli altri responsabili.

La non punibilità del corrotto è altresì subordinata alla condizione che egli, entro tre mesi dalla commissione del fatto, versi o renda comunque irrevocabilmente disponibile all'autorità giudiziaria una somma pari a quanto ricevuto, ovvero, per la parte in cui la somma sia stata utilizzata nell'interesse di altri o versata ad altri, dia indicazioni che consentano di individuare l'effettivo beneficiario.

La non punibilità del corruttore è altresì subordinata alla condizione che egli, entro tre mesi dalla commissione del fatto, versi o renda comunque irrevocabilmente disponibile all'autorità giudiziaria una somma pari a quanto versato ».

ART. 11.

(Causa di non punibilità per le violazioni in materia di finanziamento di partiti politici).

1. Dopo l'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, e successive modificazioni, è aggiunto il seguente:

« ART. 4-*bis*. *(Causa di non punibilità per le violazioni in materia di finanziamento di partiti politici).* – 1. Non si applicano le sanzioni previste dall'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e dall'articolo 4 della presente legge nei confronti di chi, prima che la notizia di reato sia stata iscritta a suo carico nel registro generale e, comunque, entro tre mesi dalla commissione del fatto, spontaneamente lo denunci, fornendo indicazioni utili per l'individuazione degli altri responsabili.

2. Per chi abbia ricevuto somme in violazione delle disposizioni di cui al comma 1, la non punibilità è, altresì, subordinata alla condizione che entro tre mesi dalla commissione del fatto renda irrevocabilmente disponibile all'autorità

giudiziaria una somma pari a quanto ricevuto, ovvero, per la parte in cui la somma sia stata utilizzata nell'interesse di altri o versata ad altri, dia indicazioni che consentano di individuare l'effettivo beneficiario. ».

ART. 12.

(Causa di non punibilità per i reati connessi).

1. Chi ha reso le dichiarazioni di cui all'articolo 321 del codice penale, come sostituito dall'articolo 10 della presente legge, ed all'articolo 4-*bis* della legge 18 novembre 1981, n. 659, introdotto dall'articolo 11 della presente legge, non è punibile altresì per i reati contro la pubblica amministrazione, per i reati contro la fede pubblica, per il reato previsto dall'articolo 2621, primo comma, n. 1), del codice civile, per i reati previsti dagli articoli 1 e 4 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, e successive modificazioni, i quali siano stati commessi al fine di eseguire o di occultare il reato di corruzione od illecito finanziamento di partiti politici, od assicurarne il profitto, nonché per il reato di collusione di cui all'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, commesso in concorso formale con quello di corruzione, purché anche di tali reati abbia reso piena confessione nei tempi ed alle condizioni indicate dai citati articoli 321 del codice penale e 4-*bis* della legge 18 novembre 1981, n. 659.

ART. 13.

(Norme processuali).

1. Il pubblico ministero, quando ravvisa la causa di non punibilità di cui all'articolo 321 del codice penale, come sostituito dall'articolo 10 della presente legge, ovvero di cui all'articolo 4-*bis* della legge 18 novembre 1981, n. 659, introdotto dall'arti-

colo 11 della presente legge, trasmette gli atti al giudice per le indagini preliminari con richiesta di non luogo a procedere, dandone avviso alla persona offesa dal reato che, ai sensi dell'articolo 408 del codice di procedura penale, avrebbe diritto di essere informata.

2. La richiesta di cui al comma 1 del presente articolo deve contenere i requisiti di cui all'articolo 417, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* ed *e)*, del codice di procedura penale.

3. Il giudice per le indagini preliminari, se ritiene di accogliere la richiesta e non vi è opposizione, pronuncia sentenza. Se ritiene che la richiesta non possa essere accolta, ovvero se vi è opposizione, fissa udienza in camera di consiglio dandone avviso ai soggetti interessati.

4. L'udienza ha luogo nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale ed all'esito il giudice per le indagini preliminari, se non ritiene di pronunciare sentenza di non luogo a procedere, restituisce gli atti al pubblico ministero perché proceda nelle forme ordinarie.

5. La causa di non punibilità può altresì essere dichiarata con sentenza dal giudice all'udienza preliminare o nel giudizio abbreviato ovvero dal giudice del dibattimento.

6. Le sentenze di cui al presente articolo sono impugnabili secondo le disposizioni vigenti in materia.

7. Quando risulti che la causa di non punibilità è stata applicata per effetto di dichiarazioni false o reticenti, il procuratore generale presso la corte di 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.

8. Ai fini delle disposizioni di cui al comma 7 la polizia giudiziaria o l'autorità giudiziaria cui consti la falsità o la reticenza delle dichiarazioni informa il procuratore generale competente.

ART. 14.

(Applicazione della pena su richiesta per reati più gravi).

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

« ART. 445-*bis* *(Applicazione della pena su richiesta per reati più gravi).* – 1. La richiesta di cui all'articolo 444 può essere presentata anche quando la pena, calcolata secondo i criteri indicati nel medesimo articolo, sia superiore ai due anni di reclusione, ma non superiore a tre anni di reclusione. In tal caso non si applica l'articolo 445, comma 1, primo periodo ».

ART. 15.

(Disposizioni di coordinamento).

1. L'articolo 32-*quater* del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 32-*quater* *(Casi nei quali alla condanna consegue la incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione).* – Ogni condanna per i delitti previsti dagli articoli 316-*bis*, 317, 318, 322, 346, 355, 356, 416, 416-*bis*, 437, 501, 501-*bis*, 640, secondo comma, numero 1, e 640-*bis*, commessi in danno od in vantaggio di una attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa, importa l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione ».

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

« ART. 322 – *(Istigazione alla corruzione).* – Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio, per indurlo a compiere, ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio ovvero a compiere un atto contrario ai doveri di ufficio o comunque in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni od alla sua attività soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita dall'articolo 318, ridotta di un terzo.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, in relazione alla sua qualità, alle sue funzioni od alla sua attività sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato soggiace, qualora la sollecitazione non sia accolta, alla pena prevista dall'articolo 317, ridotta di un terzo ».

3. Gli articoli 317-*bis*, 319-*bis* e 319-*ter* del codice penale sono abrogati.

ART. 16.

(Disposizioni transitorie).

1. Non è punibile per il reato di corruzione e per il reato di illecito finanziamento dei partiti, commessi anteriormente alla data del 31 dicembre 1994, colui che, prima che i fatti siano venuti a conoscenza dell'autorità giudiziaria e comunque entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, spontaneamente denunci i fatti fornendo indicazioni utili per l'individuazione dei responsabili. La non punibilità del corrotto e di colui che ha ricevuto somme in violazione alle norme in materia di finanziamento dei partiti politici è, altresì, subordinata alla condizione che, entro tre 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, per la parte in cui la somma sia stata utilizzata nell'interesse di altri o versata ad altri, dia indicazioni che consentano di individuare l'effettivo beneficiario.

2. Non è punibile per il reato di corruzione e per il reato di illecito finanziamento dei partiti colui che, prima della data di entrata in vigore della presente legge, abbia riferito all'autorità giudiziaria fatti e circostanze relativi a proprie responsabilità non ancora noti alla predetta autorità, fornendo le indicazioni utili per l'individuazione degli altri responsabili. La non punibilità è subordinata all'adempimento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, delle

altre condizioni previste dall'articolo 321 del codice penale, come sostituito dall'articolo 10 della presente legge, e dall'articolo 4-*bis* della legge 18 novembre 1981, n. 659, introdotto dall'articolo 11 della presente legge. Il giudice, occorrendo, sospende il procedimento per il tempo necessario agli adempimenti, e, verificata la sussistenza delle condizioni, dichiara la causa di non punibilità. La Corte di cassazione, investita del ricorso, quando sussistono le condizioni di cui al presente articolo, trasmette gli atti al giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata.

3. Chi ha reso le dichiarazioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, non è, altresì, punibile per i reati contro la pubblica amministrazione, per i reati contro la fede pubblica, per il reato previsto dall'articolo 2621, primo comma, numero 1), del codice civile, per i reati previsti dagli articoli 1 e 4 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, e successive modificazioni, i quali siano stati commessi al fine di eseguire o di occultare il reato di corruzione o di illecito finanziamento di partiti politici, od assicurarne il profitto, nonché per il reato di cui all'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, commesso in concorso formale con quello di corruzione, purché anche di tali reati abbia reso piena confessione nei tempi ed alle condizioni stabilite dal presente articolo.

ART. 17.

(Obbligo di informativa).

1. La cancelleria del giudice che ha pronunziato una sentenza dichiarativa della causa di non punibilità di cui all'articolo 321 del codice penale, come sostituito dall'articolo 10 della presente legge, e di cui all'articolo 4-*bis* della legge 18 novembre 1981, n. 659, introdotto dall'articolo 11 della presente legge, trasmette copia della stessa alla pubblica amministrazione interessata entro dieci giorni dal deposito.

2. I termini di decadenza previsti per i procedimenti disciplinari iniziano a decorrere dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della copia della sentenza di cui al comma 1.

ART. 18.

(Cause di ineleggibilità e decadenza).

1. All'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, al comma 1, dopo la lettera *f)* è aggiunta la seguente:

« f-*bis*) coloro nei confronti dei quali è stata pronunziata sentenza dichiarativa della causa di non punibilità prevista dall'articolo 321 del codice penale ».

2. Il comma 4-*quinquies* dell'articolo 15 della legge 10 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, è sostituito dal seguente:

« 4-*quinquies*. Chi ricopre una delle cariche indicate al comma 1 decade da essa di diritto dalla data di passaggio in giudicato della sentenza di condanna o della sentenza che dichiara la non punibilità ai sensi dell'articolo 321 del codice penale, o dalla data in cui diviene definitivo il provvedimento che applica la misura di prevenzione ».

3. Al comma 4-*septies* dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, le parole: « *a), b), c), d)* ed *f)* » sono sostituite dalle seguenti: « *a), b), c), d), e), f)* e *g)* ».