



Disposizioni per la tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti

A.C. 3891

Dossier n° 536/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
16 giugno 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 DPR n. 570 del 1960, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Sen. Lo Moro

Il provvedimento all'esame dell'Assemblea, che è stato approvato dal Senato l'8 giugno 2016 e non è stato modificato dalla Commissione di merito in sede referente, **intende rafforzare gli strumenti penali** contro le **intimidazioni ai danni degli amministratori locali**.

La proposta di legge, composta di **sei articoli**, 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](#). Pur manifestandosi con diverse modalità (la citata relazione 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 (es. lesioni personali, ingiuria, violenza privata, minaccia o danneggiamento), senza considerare adeguatamente la plurioffensività di tali condotte.

Contenuto

Per ovviare a tale lacuna, l'**articolo 1** della proposta di legge modifica l'**art. 338 del codice penale**, rubricato "**Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario**" che, attualmente, punisce con la reclusione da 1 a 7 anni:

L'estensione della fattispecie di violenza o minaccia a un corpo politico (art. 338 c.p.)

- 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).

La riforma adatta 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 pena (reclusione da uno a sette anni), la nuova disposizione, alla cui formulazione allargata è adeguata la rubrica, tutela quindi i medesimi singoli componenti in quanto tali, anche quando operano al di fuori dell'organismo collegiale.

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.

Con l'inserimento di un **nuovo comma** è prevista l'applicazione della pena anche a 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, ovverosia i casi di violenza o minaccia - di natura ritorsiva - 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.

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** inserisce poi nel codice penale l'**art. 339-bis**, 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 comporta un **aumento di pena da un terzo alla metà** delle sanzioni previste per i seguenti reati:

L'aggravante da ritorsione...

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

L'**articolo 4**, modificando l'**art. 393-bis c.p. (Causa di non punibilità)**, prevede che anche 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

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 2 a 5 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 ai 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 2065 euro.

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 il **DM Interno 2 luglio 2015**.

L'osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli

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.

Sono pertanto disciplinate con legge composizione e modalità di funzionamento di un organismo non istituito con legge.

Lo stesso articolo precisa, infine, la **neutralità finanziaria** derivante dalle attività dell'Osservatorio, come definite dal decreto di attuazione.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La Commissione Giustizia ha avviato l'esame della proposta di legge C. 3891, già approvata dal Senato, il 23 febbraio 2017. Il 22 marzo è stata abbinata la proposta di legge C. 3174 ed è stata adottata come testo base la proposta proveniente dal Senato.

Lo scorso 17 maggio la Commissione, senza approvare emendamenti al testo, ha deliberato di conferire il mandato al relatore Mattiello a riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento in esame.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul provvedimento hanno espresso parere favorevole le Commissioni Affari costituzionali e Bilancio nonché la Commissione parlamentare per le questioni regionali.