

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SPADACCIA, CORLEONE e STRIK LIEVERS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni ed alla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della pubblica amministrazione

COLLEGHI SENATORI. — Avvenimenti recenti, di una gravità che sembra superare di gran lunga quella di ogni altro scandalo della vita pubblica del nostro Paese, hanno portato ancora una volta alla ribalta della pubblica opinione la questione della corruzione che si annida nelle pubbliche amministrazioni e nei pubblici poteri.

L'opinione pubblica mostra segni evidenti di frustrazione e di scoraggiamento, e affiora il convincimento che la prevaricazione, la corruzione, il clientelismo siano dati ineliminabili della vita pubblica del nostro paese e che la degradazione del costume politico ed amministrativo sia da considerare inarrestabile.

Questo atteggiamento di rassegnazione non può considerarsi soltanto espressione di scetti-

cismo e di scarsa tensione morale e politica. La realtà è purtroppo quella di un fenomeno così esteso ed articolato che può contare su vaste connivenze più o meno spontanee e più o meno coscienti, che riesce fino a coinvolgere in tali connivenze le sue stesse vittime, a suscitare oscuri timori, determinando infine il convincimento che corruzione e prevaricazione siano vizi congeniti e generalizzati in chiunque eserciti un pubblico potere, atteggiamento che consente generalizzazioni e scetticismi che sono, in ultima analisi, il miglior riparo per i responsabili delle più rivoltanti e pericolose forme di corruzione, di concussione, di abusi di ogni genere.

La corruzione, il peculato, la concussione non sono infatti appannaggio di questo o quel

settore, di questo o quel livello dei pubblici poteri. Spesso pesantissimi taglieggiamenti sono esercitati da dipendenti pubblici di livello anche modesto, mentre persone investite di poteri elevatissimi e delicatissimi sono egualmente coinvolte in vergognosi atti di corruzione e di concussione.

D'altro canto il cittadino spesso ricorre alla corruzione per cercare scampo alla concussione, né è sempre dato distinguere quando si tratti di corruzione o di concussione.

Il potere politico, quando non si è reso esso stesso responsabile di autentici crimini, ha fornito ampia copertura alla corruzione della burocrazia, agli abusi ed ai taglieggiamenti, subendo molto spesso il ricatto di funzionari complici testimoni delle sue prevaricazioni e delle sue operazioni clientelari.

Il finanziamento dei partiti e delle correnti politiche è stato spesso la destinazione del frutto di corruzioni, di concussioni e di peculati, ma spesso ne è stato solo il pretesto o l'alibi. Il finanziamento pubblico, accordato ai partiti dalla legge del 1974, mentre non ha arrestato affatto tale andazzo, ha reso palese, fornendo una specie di giustificazione al fenomeno rappresentato come proprio del periodo precedente, e ad esso, ed al potere conseguito mediante il suo sfruttamento, ha assicurato una sorta di premio per il suo consolidamento, contribuendo così, oltre tutto, ad aumentare il senso di sicurezza e le garanzie di impunità di quanti hanno avuto modo di rendersi partecipi dei metodi e di inserirsi nei meccanismi posti in atto per procurarsi tali illeciti finanziamenti.

Le considerazioni sopra svolte non vogliono essere una analisi completa ed approfondita del fenomeno della corruzione dei pubblici poteri, ma solo la rappresentazione di taluni aspetti del fenomeno stesso che importano la necessità di interventi urgenti e drastici che valgano a spezzare la spirale della lievitazione del fenomeno stesso e dell'assuefazione alla sua presenza ed alle sue conseguenze, fornendo ad un tempo il segno di una volontà politica capace di reagire con provvedimenti di ampio respiro e di portata non episodica.

D'altro canto è evidente che la moralizzazione delle amministrazioni e della vita pubblica non possono essere perseguite soltanto con

disposizioni di carattere penale e neppure soltanto con l'opera del legislatore e del magistrato.

Un diverso ruolo delle forze politiche, una diversa organizzazione dei partiti, una alternativa reale nel governo dello Stato, delle regioni, dei comuni, un assetto amministrativo più snello, una legislazione più semplice ed allo stesso tempo rispettosa dei diritti fondamentali dei cittadini e, soprattutto, una fiducia più diffusa e ferma ed una attenzione più continua ed operante rispetto ai valori della morale pubblica da parte di tutti cittadini, sono altrettanti elementi essenziali per battere e debellare questa autentica piaga della nostra vita nazionale.

Ma è pure evidente che misure urgenti occorrono, non soltanto per rimuovere l'atmosfera di apatia, che l'opinione pubblica ha qualche ragione di ritenere manifestazione di una generalizzata tolleranza e complicità, ma anche per cercare anzitutto di spezzare taluni meccanismi perversi che nella realtà d'oggi fanno della norma penale più un presidio di solidarietà e di connivenze per le più gravi e pericolose forme di prevaricazioni, che non uno strumento dissuasivo proporzionato nelle sue previsioni punitive alle responsabilità dei singoli ed al pericolo da essi rappresentato.

I proponenti peraltro non intendono affatto suggerire l'introduzione di una legislazione d'eccezione che persegua una sorta di giustizia sommaria, che, per non lasciare impuniti comportamenti scorretti, pericolosi o sintomatici di illeciti, finisca per consentire criminalizzazioni indiscriminate o per determinare casistiche aberranti. La certezza del diritto, valore essenziale della vita sociale e della convivenza civile, deve a maggior ragione perseguirsi quando si tratta di stabilire norme che riguardano pubblici ufficiali e funzionari.

Nè si intende indulgere a procedure sommarie ed a deroghe sulla salvaguardia dei diritti degli imputati di reati contro la pubblica amministrazione.

Se infatti la corruzione della vita pubblica è per tanti versi fenomeno non meno grave ed allarmante del terrorismo e se ha determinato guasti nella compagine sociale e politica del Paese assai più gravi e persistenti di quelli cagionati dal terrorismo, non per questo si può

ammettere che a tali guasti si aggiunga quello di un ulteriore imbarbarimento delle norme penali e delle procedure giudiziarie.

La presente proposta di legge pertanto, pur non prescindendo dalla straordinarietà della situazione in cui versa il costume dei pubblici poteri nel Paese ed anzi con il preciso proposito di far fronte ad essa, intende introdurre innovazioni che valgono ad adeguare le norme attuali a nuove realtà ed esigenze non soltanto contingenti, senza operare deroghe e sconvolgimenti di principi generali del diritto, ma con l'intento di conseguire comunque un armonico assetto di questo delicato settore della legislazione.

Il progetto prevede anzitutto l'inasprimento delle pene, con l'elevazione nella misura della metà del limite massimo attualmente previsto, per una serie di reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione e per il reato di corruzione attiva per atti contrari ai doveri d'ufficio.

Si è ritenuto di dover operare esclusivamente nei limiti massimi per non infierire nei confronti dei responsabili di prevaricazioni che non rivestano, per la loro entità e per le loro modalità, caratteristiche tali da suscitare particolare allarme sociale e comunque da non potersi considerare espressione specifica di quel fenomeno degenerativo che si intende fronteggiare.

Si è poi prevista una aggravante tale da assicurare sanzioni più pesanti in relazione alla funzione più elevata che rivestono pubblici ufficiali che concorrano con altri nella commissione di reati, con la possibilità invece di ridurre le pene nei confronti di quei pubblici ufficiali che, di grado e funzioni inferiori a quelli di altri che con loro concorrono nel reato, possano considerarsi coinvolti a causa dell'autorità dei primi. L'aggravante, che comporta l'aumento della pena fino alla metà, deve essere in ogni caso applicata quando si tratti di persona investita di funzioni pubbliche particolarmente elevate.

Con l'articolo 3 è previsto l'aggravamento delle pene per i reati commessi al fine di eseguire o di occultare reati contro la pubblica amministrazione.

L'articolo 4 prevede l'applicabilità dell'aggravante prevista per i pubblici ufficiali che

commettano il reato abusando della loro funzione, anche nei confronti degli esponenti, segretari, amministratori, eccetera di partiti politici rappresentati in Parlamento, per i reati da essi commessi contro le pubbliche amministrazioni. Se infatti ad essi non deve essere riconosciuta la qualifica di pubblico ufficiale, è certo che l'influenza determinante che i partiti politici esercitano nella vita dell'amministrazione pubblica, non soltanto nel momento della scelta, attraverso l'elezione dei pubblici rappresentanti ed amministratori, comporta particolari poteri e quindi particolari responsabilità, cui deve corrispondere, in caso di commissione di delitti, una più severa sanzione.

Con l'articolo 5 è prevista una particolare aggravante consistente nella finalità di provvedere, mediante il profitto del reato, al finanziamento dei partiti e gruppi politici. Tale norma è parsa opportuna da una parte per smentire e controbilanciare una certa indulgenza che si vorrebbe accordare ai latrocini posti in atto per finanziare i partiti, dall'altra perchè il reato determinato da tale finalità determina un ulteriore inquinamento della vita sociale, alterando le posizioni politiche lecitamente conseguite dai partiti, introducendo motivi aberranti di privilegio per le formazioni più spregiudicate e determinando o sollecitando complicità, connivenze e solidarietà delittuose che fanno degradare paurosamente la vita politica e rendono assai più difficile la difesa della società contro l'aggressione ad essa portata con il delitto.

L'articolo 6 prevede una speciale aggravante, applicabile ai reati contro la pubblica amministrazione, per i casi in cui il danno arrecato sia non solo di gravità rilevante, come prescrive oggi l'articolo 61, numero 7, del codice penale, ma di gravità straordinaria. Recenti avvenimenti hanno dimostrato che sono non solo ipotizzabili, ma concretamente realizzabili reati con danno di proporzioni finora inimmaginabili per l'Erario, di fronte ai quali non sembra adeguato l'aumento di pena oggi previsto.

In considerazione della configurazione di nuove aggravanti che comportano aumenti di pena superiori a quelli previsti per le aggravanti previste dalla normativa attuale, si preve-

de con l'articolo 7 che i limiti massimi di aumento globale della pena da infliggere in concreto rispetto a quella massima edittale siano variati rispetto al disposto dell'articolo 63 codice penale, prevedendosi l'aumento fino al quadruplo quando concorrano le aggravanti istituite secondo il presente progetto.

Con l'articolo 8 si prevede l'esimente per il privato che ricorra alla corruzione del pubblico ufficiale per retribuirlo illecitamente per un atto del suo ufficio, quando il pubblico ufficiale sia abitualmente disponibile a tale forma di illecito. La disposizione è dettata dall'esigenza di non gravare su cittadini che si trovano esposti a metodi al limite della concussione e che si comportano di conseguenza pur in assenza di particolari e specifiche sollecitazioni da parte di chi sia investito di pubblici poteri. Ma lo scopo della innovazione consiste anche nell'intento di non creare, attraverso la criminalizzazione dei cittadini che, di fatto, subiscono la prevaricazione di pubblici funzionari, omertà e solidarietà che non possono che giovare all'impunità della corruzione dei pubblici poteri.

L'articolo 9 prevede una ipotesi aggravata del reato di associazione per delinquere, quando ad essa partecipino pubblici ufficiali con il fine di commettere reati che essi hanno il compito di impedire o che consistano nella violazione dei doveri d'ufficio ad essi incombenti.

È previsto un ulteriore aggravamento della pena per i superiori che si associno con gli inferiori e per coloro che sono investiti di funzioni particolarmente elevate, mentre è ipotizzata una diminuzione della pena per gli inferiori che hanno aderito per influenza dei loro superiori. Anche tale norma è dettata, oltre che dalla necessità di graduare le pene alla gravità di nuove forme di attività delittuosa particolarmente allarmanti, dall'intento di determinare possibilità di frattura delle omertà che si determinano in ambienti corrotti della pubblica amministrazione.

A tal proposito occorre sottolineare che i proponenti si sono posti il problema se convenisse addirittura stabilire condizioni di non punibilità o di speciale diminuzione della pena per corrotti, corruttori o associati per delinquere che, come manifestazione del ravvedimento, collaborassero con la giustizia per

l'individuazione dei loro correi e di altri reati. È sembrato tuttavia che, se il criterio della parità di trattamento avrebbe potuto consigliare misure analoghe a quelle introdotte dal decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, per ciò che riguarda il terrorismo, e ciò anche in considerazione dell'analogia se non maggiore urgenza di combattere un dilagante fenomeno criminoso che rischia di travolgere le istituzioni, fosse preferibile non derogare a principi fondamentali di civiltà giuridica, mantenendo nei confronti della chiamata di correo quella prudenza di valutazione che, di fronte ad uno specifico incentivo di impunità o di semimpunità, consiglierebbe di attribuire un valore ancor minimo a tali confessioni.

L'articolo prevede anche l'equiparazione di determinati esponenti di partiti rappresentati in Parlamento ai pubblici ufficiali agli effetti dell'aggravamento della pena.

L'articolo 10 prevede un aggravamento delle pene per il favoreggiamento quando il reato, in occasione del quale esso avviene, è consumato contro o in danno della pubblica amministrazione.

L'articolo 11 prevede che gli atti simulati posti in atto da pubblici ufficiali con funzioni particolarmente elevate e da esponenti di partiti rappresentati in Parlamento, da parlamentari, da amministratori di società a partecipazione statale, abbiano piena efficacia anche tra le parti, senza che possa esserne invocata la simulazione e che siano nulli gli atti privati «paralleli» ed atti similari. Lo scopo della disposizione è quello di scoraggiare l'uso di tale strumento quale mezzo per occultare ricchezze illecitamente accumulate. Lo stesso intento ha suggerito di introdurre, con l'articolo 12, forme di pubblicità della partecipazione degli stessi soggetti a società con personalità giuridica, in modo da garantire la possibilità di individuazione della loro partecipazione alle società stesse, imponendosi anche di manifestare tale partecipazione in occasione di acquisti, vendite e contratti con la pubblica amministrazione da parte della società.

Colleghi senatori, i parlamentari radicali intendono fornire con questa proposta alle altre forze politiche ed al Parlamento uno strumento che valga anzitutto a misurare la volontà di un pronto e drastico intervento

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

moralizzatore che segni una inversione di tendenza sul lassismo e sulla atmosfera di quanto meno sospetta connivenza nei confronti di gravi fenomeni criminosi, capaci di sconvolgere la vita della società italiana.

Altre misure dovranno essere adottate dall'esecutivo. Altre misure legislative dovranno garantire trasparenza ancor più nitida nelle situazioni patrimoniali di parlamentari, amministratori, funzionari, garanzie di correttezza del finanziamento dei partiti.

Una vigilanza continua da parte di tutti i cittadini, della stampa, dei mezzi di informazione, della magistratura, l'abbandono di ogni

spirito di parte nella valutazione dei fatti che quotidianamente avvengono, una selezione diversa e più rigorosa della classe politica e dei pubblici amministratori, sono altrettanti elementi che debbono concorrere, con l'inasprimento delle misure legislative penali, a dare alla lotta contro questa vergogna nazionale uno sbocco positivo.

Si augurano i proponenti che intanto si voglia dar mano ad affrontare queste misure, pronti a recepire tutti quei contributi e quei perfezionamenti che certamente potranno essere necessari o utili per una migliore efficacia del provvedimento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le pene detentive e pecuniarie previste negli articoli del codice penale: 314 (peculato); 315 (malversazione a danno di privati); 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui); 317 (concussione); 318 (corruzione per un atto d'ufficio); 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio); 321 (pene per il corruttore) con esclusione dell'ipotesi di cui all'articolo 320; 322, comma secondo (istigazione alla corruzione limitatamente all'ipotesi di atti contrari ai doveri d'ufficio), sono aumentate della metà per ciò che riguarda la misura massima prevista.

Art. 2.

1. Quando più pubblici ufficiali concorrono nella commissione di uno dei reati elencati nell'articolo 1, la pena può essere aumentata nei confronti di quello o di quelli tra essi che rivestano grado superiore o abbiano funzioni di vigilanza o di controllo nei confronti degli altri e che abbiano, valendosi di tale autorità, potere o funzione, determinato questi alla commissione del reato.

2. La pena può essere diminuita nei confronti dei pubblici ufficiali che abbiano concorso al reato in conseguenza della partecipazione di altri pubblici ufficiali di grado superiore o comunque investiti di potere di vigilanza o di controllo nei confronti del loro operato.

3. L'aggravante di cui al comma 1 si applica in ogni caso nei confronti dei Ministri, Sottosegretari di Stato, deputati, senatori, consiglieri regionali, sindaci ed assessori di città con più di centomila abitanti, capi di gabinetto dei Ministri, direttori generali, ufficiali generali delle forze armate, ufficiali superiori dei corpi di polizia, questori e vicequestori che concor-

rano con pubblici ufficiali nella commissione dei reati suddetti.

Art. 3.

1. Quando ricorre l'aggravante di cui all'articolo 61, numero 2, del codice penale per il fine di eseguire o di occultare taluni dei reati di cui all'articolo 1, la pena è aumentata fino alla metà.

Art. 4.

1. L'aggravante prevista dall'articolo 61, numero 9, del codice penale si applica anche ai segretari ed ai componenti degli organi esecutivi nazionali, ai segretari regionali e provinciali, agli amministratori dei partiti politici rappresentati in Parlamento o, limitatamente agli esponenti della regione e della provincia, nelle assemblee regionali e provinciali, quando commettano reati in danno della pubblica amministrazione o concorrano a commettere reati di pubblici ufficiali in danno di privati.

Art. 5.

1. Nei reati contro la pubblica amministrazione o con danno della pubblica amministrazione aggravati per il concorso della circostanza di cui all'articolo 61, numero 7, del codice penale, se la gravità del danno sia da considerare eccezionale, l'aumento della pena è fino alla metà.

Art. 6.

1. Le pene sono aumentate quando i reati in danno della pubblica amministrazione o i reati di pubblici ufficiali in danno di privati sono commessi al fine di finanziare direttamente o indirettamente partiti e correnti politici, oppure organi di stampa o di radiodiffusione. L'aumento della pena è non inferiore ad un quarto se trattasi di finanziamento di un partito o gruppo politico che usufruisca in sede nazionale, regionale o provinciale del

finanziamento pubblico o di una corrente di esso o di un organo di stampa o di radiotelediffusione che ad esso faccia capo.

Art. 7.

1. Quando concorrano più circostanze aggravanti di cui agli articoli precedenti o taluna di esse concorra con altre circostanze aggravanti, la pena da applicare per effetto degli aumenti, in deroga al disposto dell'articolo 66 del codice penale non può superare il quadruplo del massimo stabilito dalla legge per il reato. La pena pecuniaria non è soggetta al limite di cui al numero 3 di detto articolo.

Art. 8.

1. Dopo l'articolo 322 (Istigazione alla corruzione) del codice penale è aggiunto il seguente:

«Art. 322-bis. - (Non punibilità del corruttore o dell'istigatore). - Non è punibile chi dà o promette od offre ad un pubblico ufficiale per lui o per un terzo danaro od altra utilità quale retribuzione non dovuta per compiere un atto del suo ufficio, quando, anche al di fuori del caso previsto dall'articolo 317, il pubblico ufficiale sia solito ottenere, richiedere, accettare o farsi promettere tale non dovuta retribuzione».

Art. 9.

1. All'articolo 416 (Associazione per delinquere) del codice penale sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Se all'associazione partecipano pubblici ufficiali ed essa abbia quale fine il compimento di reati che essi abbiano il dovere di impedire o di reprimere o che consistano nella violazione dei doveri di ufficio ad essi spettanti o che comunque siano in danno dei settori dell'amministrazione di cui essi facciano parte, o che altrimenti possano essere facilitati nella loro esecuzione o nel loro occultamento dalla suddetta qualità degli associati, la pena per

tutti i partecipanti alla associazione è della reclusione da cinque a quindici anni e della multa da uno a sette milioni di lire. I capi ed i promotori sono puniti con la pena della reclusione da sette a venti anni e della multa da cinque a quindici milioni di lire. Alla stessa pena soggiace il pubblico ufficiale che, partecipando a una tale associazione abbia indotto ad associarvisi il suo subordinato o altro pubblico ufficiale o impiegato sulla cui attività abbia dovere di vigilanza o di controllo.

La pena può essere diminuita della metà se il pubblico ufficiale sia stato indotto a partecipare alla associazione per delinquere dal suo superiore o comunque da chiunque abbia l'obbligo di vigilarne o controllarne l'attività.

Ai fini dei commi precedenti sono comunque equiparati ai pubblici ufficiali ivi considerati i Ministri, i Sottosegretari di Stato, i deputati, i senatori della Repubblica, i consiglieri regionali, i sindaci e gli assessori dei comuni con popolazione superiore a centomila abitanti, i segretari nazionali, regionali e provinciali dei partiti rappresentati in Parlamento, gli amministratori di detti partiti».

Art. 10.

1. Le pene previste dagli articoli 378 (Favoreggiamento personale) e 379 (Favoreggiamento reale) del codice penale sono raddoppiate quando il reato per il quale o in occasione del quale è posto in atto il favoreggiamento è commesso in danno degli interessi economici, fiscali o patrimoniali della pubblica amministrazione oppure da pubblici ufficiali per conseguire profitto nei confronti di cittadini.

2. Le pene sono ulteriormente aggravate se il favoreggiamento è commesso da un pubblico ufficiale con abuso delle sue funzioni.

3. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3.

Art. 11.

1. All'articolo 1414 (Effetti della simulazione tra le parti) del codice civile sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Le disposizioni di cui ai precedenti commi non si applicano, ed ha pieno effetto il contratto simulato anche tra le parti, quando una di queste, che abbia voluto concludere un contratto diverso, abbia la qualità di deputato al Parlamento, senatore della Repubblica, Ministro o Sottosegretario di Stato, consigliere regionale, sindaco o assessore di città superiore ai centomila abitanti, presidente di amministrazione provinciale, segretario nazionale, regionale o provinciale di un partito rappresentato in Parlamento o nelle assemblee regionali, capo di gabinetto, direttore generale di un Ministero, segretario generale di una regione, ufficiale generale delle forze armate o ufficiale superiore di un corpo di polizia, questore o vicequestore, amministratore di società a partecipazione statale.

Sono nulli i contratti, purchè non stipulati in forma di atto pubblico, stipulati allo scopo di conseguire gli effetti del contratto dissimulato anche successivamente alla stipulazione dell'atto simulato».

Art. 12.

1. I pubblici ufficiali e gli altri soggetti di cui all'articolo 11 non possono stipulare contratti con società aventi personalità giuridica o acquistare azioni, quote o partecipazioni in tali società, senza dichiarare tale loro qualità.

2. L'acquisto di azioni, quote o partecipazioni da parte dei suddetti soggetti deve essere notificato al tribunale presso il quale è iscritta la società per l'inserimento nel fascicolo della società e deve esserne data pubblicità nel Bollettino ufficiale delle società per azioni ed a responsabilità limitata e nel Foglio annunci legali della provincia. Negli atti pubblici di acquisto o di alienazione di beni immobili, in quelli di stipulazione di contratti di qualsiasi tipo e con qualsiasi oggetto con pubbliche amministrazioni da parte delle suddette società deve essere fatta menzione delle persone tra i soci della società aventi le qualifiche di cui al comma 1.

3. Qualora un socio di una società consegua una qualifica di cui all'articolo 11 deve farne comunicazione alla società entro quindici giorni e la società deve provvedere entro

cinque giorni alla notifica al tribunale ed alla richiesta di pubblicazione del Foglio annunci legali della provincia.

4. Chiunque ometta di provvedere agli incumbenti di cui ai commi 1, 2 e 3 è punito, ove il fatto non costituisca più grave reato, con la reclusione fino a due anni e con la multa fino ad un milione. Gli atti compiuti in violazione delle norme suddette sono inefficaci nei confronti dei soggetti che abbiano omesso di notificare la loro qualifica.