

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 795

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(AMATO)

e dal Ministro di grazia e giustizia

(MARTELLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 NOVEMBRE 1992

Conversione in legge del decreto-legge 20 novembre 1992,
n. 450, recante disposizioni urgenti concernenti misure
patrimoniali e interdittive in tema di delitti contro la
pubblica amministrazione

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	6
Testo del decreto-legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - L'incriminazione di condotte illecite che, attraverso atti di corruzione e varie forme di abuso, colpiscono profondamente l'amministrazione pubblica, costituisce di per sé un'esigenza fondamentale per la vita democratica dello Stato. Questa esigenza si rivela ancora più intensa allorché si diffondono fenomeni come quello che, con un corrente neologismo, è chiamato «tangencrazia» e che - oggi - rischia di allargare la crisi di credibilità verso le istituzioni e verso lo stesso sistema politico.

Nasce, allora, il bisogno di rafforzare la reazione dello Stato contro queste condotte illecite, soprattutto con meccanismi giurisdizionali pronti e severi che rappresentino effettiva tutela della pubblica amministrazione e dell'intera collettività; tanto più che, in un periodo nel quale si chiedono a tutti pesanti sacrifici economici, corrispondenti ad elementari e comuni regole etiche recuperare allo Stato danaro e beni costituenti il risultato dell'offesa patrimoniale alla sua amministrazione; così come risponde all'equità giuridica aggredire con misure cautelari, e poi ablative dopo il riconoscimento della responsabilità penale, il patrimonio di persone che in conseguenza di quei fatti si siano illecitamente arricchiti.

Occorre aggiungere che già nel programma di Governo furono anticipate linee di maggior rigore nell'azione di contrasto alla criminalità amministrativa, con riferimento specifico a misure interdittive e di incompatibilità.

Le linee portanti del provvedimento sono individuate e definite nelle misure, disciplinate dall'articolo 1, finalizzate a colpire sul piano strettamente patrimoniale la ricchezza originata da condotte di corruzione politico-amministrativa; tali misure si correlano a istituti già previsti dalla normativa

vigente sotto il profilo tecnico (sequestro, confisca) e si ricollegano a meccanismi applicativi già collaudati, differenziandosi tuttavia nettamente nei contenuti dalle altre misure preesistenti nell'ordinamento ed applicabili nei confronti delle persone a pericolosità qualificata; si è infatti ritenuto improprio «assimilare», puramente e semplicemente, comportamenti di peculato, concussione, corruzione eccetera, alla ben diversa area della appartenenza a organizzazioni criminali di stampo mafioso o a strutture o situazioni illegali equiparate (le associazioni in tema di stupefacenti; i soggetti che vivono dei proventi dei sequestri di persona e del riciclaggio, eccetera) e si è quindi evitata una meccanicistica applicazione in blocco della legislazione antimafia a persone assoggettate a procedimento penale per reati contro la pubblica amministrazione.

In questa direzione, i richiami del presente provvedimento alla legislazione concernente le misure di prevenzione assumono un connotato minimo giacché concernono solo aspetti e meccanismi procedurali che è utile ed opportuno richiamare, in funzione sia di garanzia difensiva, sia di gestione dei patrimoni colpiti dal vincolo, sia infine di regolazione degli esiti della misura.

Passando ai contenuti di dettaglio della disciplina, modellati sulla base del dibattito sviluppatosi in Parlamento sul decreto-legge 19 settembre 1992, n. 385, si sottolineano i seguenti momenti di maggiore rilievo.

1) Presupposto soggettivo della misura patrimoniale è il rinvio a giudizio o comunque l'instaurazione di un giudizio per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, aventi finalità e connotazione

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

patrimoniale; per tale motivo, sono stati inclusi nella elencazione dell'articolo 1, comma 1, soltanto reati nei quali la «deducibilità» dell'arricchimento personale è per così dire implicita e che oltretutto si atteggiavano come comportamenti rivelatori di un agire verosimilmente abituale o reiterato.

Sono state viceversa escluse figure marginali od occasionali (peculato d'uso, peculato mediante profitto dell'errore altrui, corruzione impropria susseguente, utilizzazione di invenzioni conosciute per ragioni di ufficio) ovvero prive di finalizzazione economica (abuso d'ufficio non patrimoniale, rifiuto o omissione di atti d'ufficio), coerentemente con l'obiettivo centrale della disciplina, che è quello di aggredire valori presenti nei patrimoni di soggetti che si siano arricchiti a danno della collettività e di restituire a questa il profitto di siffatte accumulazioni.

D'altra parte, si sottolinea che è sembrato congruo, ai fini dell'attivazione del meccanismo applicativo delle misure, l'intervenuto esercizio dell'azione penale; sarebbe stato eccessivo un intervento patrimoniale parallelo sulla base del solo dato della sottoposizione ad indagini preliminari, suscettibili di sfociare in provvedimenti ampiamente liberatori come l'archiviazione o la sentenza di non luogo a procedere, con ulteriori problematici aspetti di equilibrio fra trasmissione di informazioni e tutela del seguente processuale.

2) Come si è accennato, in sintonia con le osservazioni espresse in sede di discussione parlamentare del citato decreto-legge n. 385, il presente decreto ancora le misure da introdurre non ai meccanismi propri delle misure di prevenzione, ma a quelli del processo penale in corso; la misura patrimoniale di cui all'articolo 1 si articola così in un provvedimento di sequestro adottato, su richiesta del pubblico ministero, dal giudice competente in ordine alle misure cautelari (la competenza del giudice delle indagini preliminari è comunque ancorata ad un previo «rinvio a giudizio»); al fine di accertare le effettive disponibilità patrimoniali e finanziarie della persona, il pubblico

ministero può procedere alle necessarie indagini sulla falsariga dei moduli di cui all'articolo 2- bis della legge 31 maggio 1965, n. 575, a tal fine richiamato (articolo 1, comma 2).

3) Sulla base della richiesta e dell'esito delle indagini sopra ricordate, il provvedimento motivato del giudice si caratterizza quale sequestro di beni, per un importo pari all'effettivo vantaggio patrimoniale o concreto profitto derivato (o a quanto dato o ricevuto per i delitti di concussione o corruzione).

Il provvedimento è emesso sulla base della valutazione della sussistenza di alcuni presupposti, da individuarsi principalmente nella sussistenza dell'imputazione, nella disponibilità di taluni beni da parte dell'interessato e nella corrispondenza fra il valore di tali beni ed il «frutto» del reato quale emerge dall'imputazione.

La riconduzione della misura al procedimento penale in corso evita così: a) la duplicazione di organi competenti, sia inquirenti che decidenti; b) la ulteriore duplicazione della competenza territoriale (tra il giudice del processo penale, correlato al luogo del connesso reato, ed il giudice della prevenzione, ancorato al luogo di residenza del prevenuto); c) il ripetuto «passaggio» di fascicoli ed una farraginosità procedimentale.

Il comma 4 dell'articolo 1 richiama pressochè integralmente, per la disciplina del sequestro, le disposizioni sul sequestro preventivo, le quali rilevano pertanto anche per ciò che attiene l'efficacia del provvedimento.

In funzione di garanzia dell'interessato (comma 5 dell'articolo 1) è altresì prevista la prestazione di cauzione o di altra idonea garanzia reale (esclusa la fideiussione, per eliminare non lievi difficoltà di ordine tecnico), e la possibilità di chiedere al giudice l'espletamento di una perizia per uno dei citati presupposti del sequestro: quello della reale corrispondenza tra «entità» del provvedimento e profitto o vantaggio derivato.

La confisca, o l'esecuzione sui beni costituiti in garanzia, segue dunque un

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

provvedimento di condanna, previa ulteriore verifica del citato profitto o vantaggio e nell'osservanza del disposto dell'articolo 240 del codice penale o, rispettivamente, delle norme del codice di procedura civile.

Anche sotto questo profilo, pertanto, le misure in questione si inseriscono nel comune quadro processuale penale.

Può naturalmente accadere che il soggetto imputato di corruzione (corruttore o corrotto) non agisca per proprio conto, ma in nome o per conto di un'impresa o consorzi di imprese. Il provvedimento consente (articolo 2) che, in tali casi, possano essere adottate anche misure cautelari aventi ad oggetto i beni dell'impresa o del consorzio di imprese, per un ammontare pari all'importo delle utilità date o ricevute, purchè peraltro si accerti che dall'attività delittuosa per la quale si procede è derivata una grave alterazione delle condizioni ordinarie previste per lo svolgimento dei procedimenti contrattuali con la pubblica amministrazione, ovvero un indebito profitto conseguente all'adozione di provvedimenti amministrativi.

Nella fase di conversione del decreto dovrà essere valutata anche l'opportunità di stabilire se, ai fini di una maggiore efficacia dei provvedimenti, debba prevedersi (e, in caso positivo, a quali condizioni) la risoluzione dei contratti conclusi o in corso.

Rispetto al citato decreto-legge n. 385, nonostante la diversa connotazione giuridica data alle misure di cui all'articolo 1, è stata conservata la previsione della temporanea applicabilità, in caso di condanna, dei divieti e decadenze di cui all'articolo 10, commi 1 e 2, della legge n. 575 del 1965 (licenze, iscrizione in albi, contributi, capacità di contrattazione con la pubblica amministrazione, eccetera).

Tenendo conto delle indicazioni del dibattito parlamentare, l'applicabilità delle misure interdittive è stata tuttavia superata da quella inerente le misure patrimoniali, ancorando le prime alla sola sentenza di

condanna e consentendo all'imputato, in caso di «patteggiamento» o di giudizio abbreviato, di evitare le sole conseguenze interdittive (ferma restando, dunque, la confisca).

Il comma 3 dell'articolo 3 allinea l'articolo 32-*quater* del codice penale al riformulato titolo del medesimo codice inerente i delitti contro la pubblica amministrazione e a nuove fattispecie di reato (interpolandovi un riferimento agli articoli 316-*bis*, 319-*bis*, 322 e 640-*bis* del codice penale).

L'articolo 4 riguarda l'ipotesi in cui nel corso di un procedimento penale per uno dei reati previsti dall'articolo 1, comma 1, emergano sufficienti indizi di gravi irregolarità da parte degli amministratori, dei sindaci, dei dirigenti e dei soci, connessi all'attività societaria. Si sono riferite le irregolarità ad un'ampia categoria di soggetti al fine di potere intervenire in ogni caso di collegamento tra i fatti per i quali si procede e l'attività societaria. Il sufficiente indizio di irregolarità impone al pubblico ministero procedente di denunciare i fatti al tribunale. Questo procede, quindi, secondo un modello processuale già sperimentato della materia societaria e disciplinato nell'articolo 2409 del codice civile.

Il tribunale, in sostanza, può disporre accertamenti e, se le irregolarità denunciate dal pubblico ministero sussistono, può disporre gli opportuni provvedimenti cautelari, convocare l'assemblea per le conseguenti deliberazioni e, nei casi più gravi, revocare gli organi sociali, nominando un amministratore giudiziario.

L'articolo 5 reca infine alcune parziali modifiche all'articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

L'articolo 6 disciplina l'entrata in vigore del provvedimento.

In ottemperanza al disposto dell'articolo 77 della Costituzione, il decreto-legge di cui sopra viene ora presentato alle Camere per la conversione in legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 20 novembre 1992, n. 450, recante disposizioni urgenti concernenti misure patrimoniali e interdittive in tema di delitti contro la pubblica amministrazione.

2. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 385.

Decreto-legge 20 novembre 1992, n. 450, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 275 del 21 novembre 1992.

**Disposizioni urgenti concernenti misure patrimoniali e interdittive
in tema di delitti contro la pubblica amministrazione**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni concernenti misure patrimoniali e interdittive in tema di delitti contro la pubblica amministrazione;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 20 novembre 1992;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro di grazia e giustizia;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

(Misure patrimoniali)

1. Quando è disposto il giudizio o comunque si procede al giudizio in ordine a taluno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, primo comma, 319, 319-ter, 320, 321, 323, secondo comma, e 326, terzo comma, prima parte, del codice penale, su richiesta del pubblico ministero il giudice dispone, con decreto motivato, il sequestro di beni dell'imputato, nei limiti del valore pari all'effettivo vantaggio patrimoniale o al concreto profitto derivati dal reato ovvero, per i delitti di concussione o corruzione, pari a quanto dato o ricevuto.

2. Il pubblico ministero può procedere ad indagini sulle disponibilità patrimoniali e finanziarie della persona nei cui confronti si procede al fine di individuare beni che possono essere sottoposti a sequestro ai sensi del comma 1, osservate, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 2-bis, commi 1, 2, 3 e 6, della legge 31 maggio 1965, n. 575.

3. Il provvedimento di sequestro indicato nel comma 1 è adottato dal giudice competente in ordine alle misure cautelari, a norma degli articoli 279 del codice di procedura penale e 91 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie dello stesso codice; prima della trasmissione degli atti al giudice competente per il giudizio, provvede il giudice per le indagini preliminari.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4. Il sequestro indicato nel comma 1 è regolato dalle disposizioni del codice di procedura penale concernenti il sequestro preventivo, ad eccezione di quelle di cui ai commi 3-bis e 3-ter dell'articolo 321 dello stesso codice.

5. L'interessato può chiedere che, in luogo del sequestro, sia ammessa la prestazione di cauzione o di altra idonea garanzia reale. Il giudice, se accoglie la richiesta, stabilisce le modalità di prestazione della garanzia; se questa non viene prestata nel termine e secondo le modalità stabilite, dispone il sequestro.

6. L'interessato può chiedere al giudice che si proceda all'espletamento di una perizia per accertare la corrispondenza tra l'effettivo valore dei beni sottoposti a sequestro e l'importo indicato nel comma 1.

7. Con la sentenza di condanna ovvero con la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale per taluno dei delitti indicati nel comma 1, il giudice dispone, nel limite del valore ivi indicato, quale accertato in giudizio, la confisca dei beni sottoposti a sequestro, a norma dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale, ovvero la confisca della somma depositata a titolo di cauzione, o dispone che si proceda ad esecuzione sui beni costituiti in garanzia.

8. Per l'esecuzione della confisca si osservano le disposizioni relative all'esecuzione della misura di sicurezza di cui all'articolo 240 del codice penale; l'esecuzione sui beni costituiti in garanzia ha luogo nelle forme prescritte dal codice di procedura civile.

Articolo 2.

(Sequestro e confisca di beni dell'impresa)

1. Quando risulta che il soggetto nei cui confronti si procede per il delitto di corruzione ha agito in nome o per conto di un'impresa o di un consorzio di imprese e risulta altresì che dall'attività per la quale si procede è derivata una grave alterazione delle condizioni ordinarie previste per lo svolgimento dei procedimenti contrattuali con la pubblica amministrazione, ovvero un indebito profitto conseguente all'adozione di provvedimenti amministrativi, il pubblico ministero richiede l'applicazione delle misure indicate nell'articolo 1 sui beni dell'impresa o del consorzio di imprese, con le forme ivi previste, per un ammontare pari all'importo corrispondente al denaro o alle altre utilità dati o ricevuti o comunque all'effettivo vantaggio patrimoniale o al concreto profitto derivati dal reato. In tali casi la richiesta di ammissione alla prestazione di cauzione o di garanzia reale può essere effettuata dal legale rappresentante dell'impresa o del consorzio di imprese, al quale il procuratore della Repubblica comunica entro cinque giorni la richiesta di applicazione della misura del sequestro.

Articolo 3.

(Misure interdittive)

1. Salva l'applicazione delle pene accessorie previste dal codice penale, la sentenza di condanna per taluno dei delitti indicati

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nell'articolo 1 determina l'applicazione dei divieti e delle decadenze di cui all'articolo 10, commi 1 e 2, della legge 31 maggio 1965, n. 575, per un periodo di cinque anni.

2. La disposizione del comma 1 non si applica in caso di condanna pronunciata con la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale, ovvero con la sentenza prevista dall'articolo 442 dello stesso codice.

3. L'articolo 32-*quater* del codice penale, introdotto dall'articolo 120 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e sostituito dall'articolo 21 della legge 19 marzo 1990, n. 55, è ulteriormente sostituito dal seguente:

«Art. 32-*quater*. (Casi nei quali alla condanna consegue l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione). - Ogni condanna per i delitti previsti dagli articoli 316-*bis*, 317, 318, 319, 319-*bis*, 320, 321, 322, 353, 355, 356, 416, 416-*bis*, 437, 501, 501-*bis*, 640, numero 1) del secondo comma, 640-*bis*, commessi in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa, importa l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione».

Articolo 4.

(Accertamenti di irregolarità amministrative)

1. Se nel corso del procedimento penale per uno dei reati indicati nell'articolo 1, comma 1, risultano sufficienti indizi di gravi irregolarità da parte degli amministratori, dei sindaci, dei dirigenti di società, ovvero dei soci al fine di commettere il reato di cui all'articolo 321 del codice penale, il pubblico ministero denuncia i fatti al tribunale per gli accertamenti e i provvedimenti di cui ai commi secondo, terzo, quarto e quinto dell'articolo 2409 del codice civile.

Articolo 5.

(Possesso ingiustificato di valori)

1. Il comma 2 dell'articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, è così modificato:

a) le parole: «coloro nei cui confronti sono svolte indagini» sono sostituite dalle seguenti: «coloro nei cui confronti pende procedimento penale»;

b) le parole: «ovvero nei cui confronti si procede per l'applicazione di una misura di prevenzione personale» sono sostituite dalle seguenti: «ovvero nei cui confronti è in corso di applicazione o comunque si procede per l'applicazione di una misura di prevenzione personale»;

c) le parole: «sono puniti con la reclusione da due a quattro anni» sono sostituite dalle seguenti: «sono puniti con la reclusione da due a cinque anni».

Articolo 6.

(Entrata in vigore)

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 20 novembre 1992.

SCÀLFARO

AMATO - MARTELLI

Visto, *il Guardasigilli*: MARTELLI