

N. 512

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore LUBRANO DI RICCO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MAGGIO 1996**

---

Modifica degli articoli 317, 318 e 319 del codice penale  
in materia di reati di concussione e corruzione

---

ONOREVOLI SENATORI. - Quello dei rapporti tra concussione e corruzione anche dopo la riforma introdotta con la legge 26 aprile 1990, n. 86, è certamente uno dei grossi problemi che il legislatore deve affrontare in tema di delitti contro la pubblica amministrazione. E ciò soprattutto in considerazione delle recenti esperienze le quali, tra l'altro, hanno confermato come la distinzione tra i due reati sia di fatto poco praticabile.

La proposta di legge di cui si chiede l'approvazione, proprio a fronte delle avvertite carenze che l'attuale legislazione in materia presenta, propone alcune modifiche al codice penale che si concretizzano: nel mantenere l'ipotesi di concussione per costrizione; nel configurare la condotta di concussione per costrizione in relazione al compimento di un atto legittimo dell'ufficio; nell'inglobare nel delitto di corruzione la condotta di concussione cosiddetta per induzione; nel tenere distinte le ipotesi di corruzione propria ed impropria; nel configurare come corruzione l'ipotesi di cosiddetta concussione ambientale, prevedendo una diminuzione di pena per il privato; nell'aumentare la misura della pena per le ipotesi di corruzione propria ed impropria.

Più dettagliatamente, le principali modifiche proposte si prefiggono come primo obiettivo quello di mantenere ferma la distinzione tra concussione (per costrizione) e corruzione.

Si tratta di due fattispecie che presentano un contenuto di disvalore e note strutturali di innegabile diversità. Oltre tutto, nel caso della concussione, la volontà del privato è coartata, per cui si colpisce, insieme all'interesse della pubblica amministrazione, la libertà di autodeterminazione dell'individuo.

Al riguardo alcuni hanno sollevato l'obiezione, che l'incertezza di confini tra concussione e corruzione ne rende, in concreto,

difficile la distinzione, ma le difficoltà riguardano, essenzialmente, l'ipotesi della concussione per induzione, ipotesi che, anche per questo motivo, si propone di abolire.

Del resto, se si sopprimesse (come alcuni propongono) il delitto di concussione e si creasse, in sostituzione, l'ipotesi di estorsione, aggravata dall'abuso della qualità o dei poteri del pubblico agente, si ripresenterebbe il problema, parimenti arduo, della distinzione tra corruzione ed estorsione aggravata.

Il secondo obiettivo che si vuole raggiungere è la abolizione dell'ipotesi di concussione per induzione (da ricondurre nella figura della corruzione).

L'intento trova giustificazione sulla base di molteplici considerazioni: innanzitutto il termine «induzione» significa inganno e tutte le forme di induzione sono sussumibili nell'inganno. Esso comprende altresì anche un'opera di persuasione, volta a piegare l'altrui volere, ma di fatto, la concussione per induzione, in ogni caso, è un'ipotesi poco chiara e nebulosa.

Infatti, se l'induzione si identifica in una attività ingannevole del pubblico ufficiale, essa può essere agevolmente ricondotta nella fattispecie della truffa (aggravata ex articolo 61, n. 9, codice penale). In presenza dell'inganno, sia pure accompagnato da abuso dei poteri o della qualità, non c'è coazione e ne consegue che se non c'è coazione, si configura la truffa e non la concussione, il cui disvalore sta, appunto, nel fatto che il privato si determina per effetto dell'abuso.

Qualora per induzione si intendesse un'opera di persuasione, si determinerebbe che o il privato è posto di fronte all'alternativa di pagare l'indebito ovvero di ricevere un danno ingiusto, e allora si avrà concussione per costrizione, oppure dall'opera di

persuasione esorbita ogni aspetto di coazione, nel senso che l'esortazione o il consiglio non assumono la forma della minaccia di un male ingiusto, e allora si avrà corruzione.

Allo stesso modo deve pure ricondursi alla concussione per costrizione la condotta del pubblico agente che, attraverso un comportamento ostruzionistico (silenzio, dilazione nel compimento dell'atto), fa capire che solo col pagamento dell'indebitato la (legittima) richiesta del privato sarà esaudita.

In definitiva, possiamo affermare che se l'abuso della qualità o dei poteri dà vita ad una vera e propria violenza o minaccia, con la prospettiva di un danno ingiusto, si ha concussione; se invece l'abuso della qualità o dei poteri si accompagna ad un'attività ingannatoria, si ha truffa aggravata.

La vecchia distinzione, che risale al codice Zanardelli, tra concussione violenta e concussione fraudolenta è, quindi, da respingere.

Con riguardo alla concussione per costrizione, appare necessaria qualche ulteriore precisazione per poter ben comprendere la validità delle modifiche, che la presente proposta intende attuare.

La costrizione si ha se il privato è posto di fronte all'alternativa o di pagare l'indebitato o di ricevere un danno ingiusto. Se invece il male minacciato corrisponde al normale svolgimento della funzione, e il privato è consapevole che, aderendo al comportamento richiesto, consegue una finalità illecita (è il caso del pubblico ufficiale che riceve una somma con la minaccia di denunciare o arrestare l'autore di un reato), siamo in tema non già di concussione ma di corruzione.

Uguualmente si è di fuori della concussione, e si configura la corruzione, perchè nessuna effettiva coazione subisce il privato, tutte le volte che il pubblico agente prospetti al privato, come alternativa al mancato pagamento dell'indebitato, la perdita di un illecito vantaggio, che gli sarebbe derivato da un uso illegittimo del potere.

La corruzione si ha, quindi, per mancanza di una condotta realmente costringente del pubblico agente, tutte le volte che il privato,

nell'aderire alla richiesta, sa di conseguire una finalità illecita. Non si può, infatti, parlare di costrizione, se il privato paga una utilità in cambio di un vantaggio ingiusto che riceve dal pubblico ufficiale.

Solo se un male ingiusto è minacciato e corrisponde ad un esercizio abusivo della pubblica funzione, la volontà del privato può dirsi effettivamente coartata.

Per aversi concussione, dunque, il privato deve trovarsi di fronte all'alternativa di scegliere tra un danno ingiusto e il comportamento richiesto. Se in cambio della remunerazione del pubblico agente riceve un trattamento di maggior favore, non può sottrarsi a responsabilità penale, adducendo il carattere costringente della condotta del funzionario. In tal caso, deve respingere la pressione illecita, e denunciare il funzionario alle autorità competenti.

La linea di separazione tra concussione (per costrizione) e corruzione è, dunque, chiara e netta, ove si fondi sul timore del privato di ricevere un danno ingiusto dall'attività del pubblico agente. Se il privato ha remunerato il pubblico agente in cambio di un trattamento di maggior favore, si ha comunque corruzione e non concussione.

Naturalmente, nel caso di esercizio di poteri ampiamente discrezionali, la circostanza se il male minacciato corrisponda o meno al normale svolgimento delle funzioni, sarà di più difficile individuazione.

Un ultimo punto affrontato dalla presente proposta è inerente al fatto che, se si vuole effettivamente operare una svolta nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, bisogna evitare di considerare come vittima il privato che agisce nella situazione di cosiddetta concussione ambientale.

Se non è il pubblico agente a prospettare al privato un uso illegittimo del potere, dunque un male ingiusto, il privato non si trova in una situazione di vera e propria costrizione. L'ipotesi di cosiddetta concussione ambientale si configura, anche da un punto di vista sociologico, come corruzione ambientale, e quindi giocoforza deve ricadere nel delitto di corruzione.

---

L'intenzione di questo disegno di legge è quello di affermare, in maniera univoca, che anche il pagamento prestato per l'atto	pubblico, in mancanza di una condotta effettivamente costrittiva del pubblico agente, è comunque illecito.
---	--

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

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

«Art. 317. - (*Concussione*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, in relazione al compimento di un atto legittimo dell'ufficio, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni».

## Art. 2.

1. L'articolo 318 del codice penale è sostituito dai seguenti articoli:

«Art. 318. - (*Corruzione per un atto d'ufficio*). - Il pubblico ufficiale che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sè o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a due anni.

Art. 318-bis. - (*Corruzione ambientale*). - Le pene stabilite dagli articoli 318 e 320 del codice penale, ridotte in misura non superiore ad un terzo, si applicano anche a chi, sebbene nella convinzione, determinata da condizioni ambientali, di non poter altrimenti contare su di un trattamento imparziale, dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio denaro od altra utilità».

## Art. 3.

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

«Art. 319. - (*Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*). - Il pubblico uffi-

ziale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sè o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da tre a sette anni».



