

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3073

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RUFFINI, FORTUNA, DELL'ANDRO, BONEA, VALIANTE, D'AMATO, PEDINI, USVARDI, DE MITA, VIZZINI, RAMPA, HELFER, GULLOTTI, ZUGNO, CANESTRARI, LONGONI, BALDI, NUCCI, SAVIO, DEL CASTILLO, BUFFONE, GASCO, BOSISIO

Presentata il 2 aprile 1966

Modifica dell'articolo 314 del Codice penale

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 314 del Codice penale ha dato luogo durante gli anni, ormai numerosi, della sua applicazione, ad una estesa ed approfondita elaborazione interpretativa che ha finito con il porre in luce l'esigenza — in rapporto a talune delle questioni insorte su fattispecie di dubbia inquadrabilità nelle ipotesi da esso previste — di una migliore formulazione del testo, anche in via di interpretazione autentica.

Non va sottovalutata la circostanza che già nel precedente Codice penale la previsione del delitto di « peculato » era strutturata in modo tale da determinare notevoli difficoltà di interpretazione: le modifiche apportate nel vigente Codice, se hanno contribuito a chiarire la portata della norma in alcuni dei suoi aspetti, pur tuttavia hanno lasciato motivo per la persistenza di dubbi antichi e per l'insorgere di dubbi nuovi.

Giova qui ricordare che secondo il disposto dell'articolo 314 del Codice penale il peculato può concretarsi in due diverse fattispecie: l'appropriazione e la distrazione.

Nella prima ipotesi esso è, in sostanza, una appropriazione indebita commessa dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio, e, cioè, la volontaria e cosciente inversione in proprio favore del possesso del-

la cosa al fine di agire in rapporto alla medesima come proprietario. Ne differisce peraltro sia perché per l'articolo 646 del Codice penale basta il possesso « a qualsiasi titolo » di denaro o altra cosa mobile altrui, mentre per l'articolo 314 si richiede invece il possesso « per ragioni di ufficio o di servizio » (del che non sembra sia stato tenuto conto sufficientemente in talune interpretazioni giurisprudenziali); sia perché nel peculato non può in alcun modo tenersi conto della eventuale volontà di restituzione.

Nella seconda ipotesi invece il reato si concretizza con la semplice distrazione della cosa, « a profitto proprio o di altri », dalle specifiche finalità cui era destinata. Tale ipotesi — per la quale sola si richiede la sussistenza di un dolo specifico — si riferisce ai casi in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio deve rispondere di quantità e non di specie; ed è proprio soprattutto in relazione all'ipotesi della distrazione che sono insorte le maggiori difficoltà interpretative.

Tali difficoltà ineriscono al concetto di possesso e di distrazione, alla natura del profitto e al dolo.

Quanto al possesso si è ritenuto che esso debba « intendersi nell'ampio significato civilistico di qualsiasi specie di possesso »

(Cass. III 14 giugno 1951 in *Giustizia penale* 1951, II, 1315), « essendo sufficiente ad integrare l'elemento del possesso anche la disponibilità giuridica del denaro o della cosa mobile che siano detenuti materialmente da altri, per cui l'agente, mediante un atto dispositivo di sua competenza, può conseguire la effettiva consegna » (Cass. III 27 gennaio 1959 in *Giust. Pen.* 1959, II, 714, n. 601). Cioè, in altri termini, basta « la possibilità di disporre del denaro o della cosa mobile in conseguenza della funzione giuridica esplicata nell'ambito della pubblica amministrazione » (Cass. III 15 maggio 1961 in *Cass. Pen. Mass.* 1962, 27, n. 41).

Quanto poi al concetto di distrazione si è ritenuto che questa si realizzi nel dare « al denaro, o alla cosa mobile posseduti, una destinazione diversa da quella stabilita dalla Pubblica amministrazione a cui appartiene: nella diversione, cioè, dello scopo che la Pubblica amministrazione intendeva raggiungere con l'uso di quel denaro o di quella cosa » (Cass. III 7 luglio 1961 in *Cass. Pen. Mass.* 1961, 828, n. 1735); e, ciò, anche « se il denaro o la cosa mobile viene destinata ad uno scopo di pubblico interesse difforme da quello prestabilito, ed anche quando, pur nell'ambito di una stessa destinazione generica, ne venga alterata quella specificamente imposta dalla Pubblica amministrazione » (stessa sentenza citata; nello identico senso Cass. 5 ottobre 1964, n. 279; Cass. 8 maggio 1954 in *Giust. Pen.* 1954, n. II, 930; e altre ancora, a partire dalle prime decisioni della Suprema Corte, orientate secondo il suddetto indirizzo, del 15 aprile 1931 e del 30 giugno 1933).

Concreterebbe altresì « in linea obiettiva una distrazione di pubblico denaro, e, cioè, l'allontanamento del bene dalla sua istituzionale destinazione » l'avere, nell'esercizio di una pubblica funzione, disatteso consapevolmente le « prescrizioni » dettate in rapporto alle finalità istituzionali di un ente (Cass. III 28 gennaio-4 febbraio 1961 in *Cassa. Pen. Mass.* 1962, 233, n. 399, con riferimento a un funzionario di Cassa di risparmio; Cass. 4 maggio 1964, n. 62).

Quanto al profitto si è ritenuto che esso possa essere anche soltanto morale (Cass. 4 maggio 1964, n. 62; Cass. 5 giugno 1964, n. 60; Cass. 8 maggio 1954 in *Giust. Pen.* 1954, II, 930; Cass. 26 ottobre 1948 in *Giust. Pen.* 1949, II, 222; ecc.), non essendo richiesto un « nocumento o un danno per la Pubblica amministrazione » ma soltanto « il turbamento del regolare funzionamento dell'amministrazione medesima » (Cass. III 26 ottobre

1948 citata); la sussistenza di un danno patrimoniale per la Pubblica amministrazione è irrilevante, essendo sufficiente il danno insito nella violazione del dovere di fedeltà verso l'amministrazione (Cass. 26 ottobre 1948 in *Giust. Pen.* 1949, II, 221), stante che il bene protetto consiste nel « normale funzionamento della Pubblica amministrazione in ordine ai beni affidati » (Cass. 27 febbraio 1954 in *Giur. Cass. Pen.* 1954, I bim., 348).

Trattandosi di un delitto contro la Pubblica amministrazione e non contro il patrimonio non è richiesto da parte dell'agente un fine di lucro né un risultato patrimoniale dannoso per la Pubblica amministrazione; l'elemento del profitto, in cui si concretizza il dolo specifico richiesto per l'ipotesi del peculato per distrazione, va inteso come un qualsivoglia vantaggio, anche di natura non patrimoniale, che si intenda procurare a sé medesimo o ad altra persona fisica, ente, partito politico, e, in genere, a una collettività diversa da quella rappresentata dalla pubblica amministrazione interessata (Cass. III 21 novembre 1959 in *Giust. Pen.* 1960, II, 454, n. 517; Cass. 9 gennaio 1954 in *Giust. Pen.* 1954, II, n. 337; Cass. 8 maggio 1954 in *Giust. Pen.* 1954, II, 930; Cass. 5 giugno 1964, n. 60).

Quanto al dolo di cui incidentalmente e indirettamente si è più sopra accennato, si è ritenuto che esso possa « presentarsi come soltanto eventuale, nel senso cioè che l'evento, sebbene non direttamente voluto, viene tuttavia preso in considerazione e consapevolmente accettato come conseguenza della condotta che si ha in animo di realizzare » (Cass. III 28 gennaio 1961); o che basti un « dolo generico che consiste nella volontà e nella coscienza di commettere un fatto che lede l'interesse della Pubblica amministrazione » (Cass. 22 aprile 1937 in *Giust. Pen.* 1937, II, 1447); ferma restando la necessità della sussistenza del dolo specifico del profitto — anche non materiale — per l'ipotesi della distrazione (Cass. 15 dicembre 1951 in *Giur. compl. Cass. Pen.* 1951, 3666).

In concreto poi, e sulla base dei suddetti indirizzi interpretativi, è stato ad esempio ritenuto:

se gli organi competenti del pubblico ente (Cassa di risparmio) destinano consapevolmente del denaro a sostegno di avventurose operazioni, essi immettono i beni dell'amministrazione in un vortice oscuro, distraendoli con ciò stesso dal fine al quale andavano invece destinati » (Cass. III 28 gennaio-4 febbraio 1961 in *Cass. Pen. Mass.* 1962, 233, n. 339);

integra gli estremi del peculato il comportamento di un funzionario di Cassa di risparmio che conceda un extra-fido a un cliente già in dissesto (Cass. 1° giugno 1964, n. 183); commette peculato il pubblico amministratore che assegna generi alimentari a chi non ne aveva diritto, pur riscuotendone il prezzo (Cass. 9 gennaio 1954, in *Giust. Pen.* 1954, II, 337);

costituisce peculato per distrazione di somme appartenenti ad una Cassa di risparmio il fatto del suo direttore che effettui delle anticipazioni a favore di terzi in misura superiore al fido ad essi concesso (Cass. III 26 ottobre 1957 in *Giust. Pen.* 1959, II, 1139);

l'accertamento a carico di un esattore e tesoriere comunale verso il comune, alla fine di una gestione — disordinata e incontrollata anche a causa della negligenza degli organi amministrativi preposti — di un passivo contabile che non sia possibile perfettamente appurare né nel suo ammontare né nelle singole voci, ben può essere dal giudice di merito, nel suo insindacabile apprezzamento, ritenuto prova piena e tranquillante della inversione del possesso da parte del pubblico ufficiale » (Cass. III 21 giugno 1963, in *Cass. Pen. Mass.* 1963, 1606);

commette peculato l'amministratore comunale che destini somme per la realizzazione di un'opera pubblica diversa da quella per la quale le somme stesse furono stanziare (contra Cass. 7 luglio 1961 in *Riv. Pen.* 1962, II, 175).

Tali — ed altre che per brevità non si citano — concrete applicazioni postulano un approfondimento del concetto e del significato dell'articolo 314 del Codice penale, al fine di una configurazione del peculato per distrazione che valga a distinguere nettamente le ipotesi delittuose in cui esso può praticamente concretarsi da tutte le fattispecie che danno o possono dar luogo, per inosservanza o per violazioni di norme amministrative, al sorgere di responsabilità personale civile, amministrativa, contabile o politica da parte di pubblici ufficiali o di incaricati di un pubblico servizio, senza che la coscienza morale e sociale del popolo vi ravvisi gli estremi di un comportamento delittuoso.

Com'è noto l'ordinamento vigente (articolo 28 della Costituzione; articoli 18 e seguenti del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3; articolo 81 e seguenti della legge sulla contabilità generale dello Stato; articoli 251 e seguenti del testo unico sulla legge comunale e provinciale; articoli 44 e seguenti del testo unico sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

articoli 43 e seguenti del regolamento di procedura per i giudizi avanti la Corte dei conti; articoli 246 e 250 del nuovo ordinamento degli enti locali nella Regione Siciliana approvato con decreto-legge del Presidente della Regione 29 ottobre 1955, n. 6; nonché altre norme legislative, tra cui quelle sulle pubbliche istituzioni di beneficenza) dispone che i funzionari e gli impiegati dello Stato e di amministrazioni, aziende, e gestioni statali ad ordinamento autonomo rispondono dei danni cagionati per violazione agli obblighi di servizio (articoli 18 e seguenti del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3) o per azione od omissione anche soltanto colposa (articolo 82 legge sulla contabilità generale dello Stato), ovvero per mera negligenza (articolo 45 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), o per inosservanza degli obblighi loro demandati nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite (articolo 86 della legge sul Consiglio di Stato). Rispondono altresì dei valori perduti per colpa o negligenza (articolo 86 sopra citato); della esattezza della liquidazione di spese e dei relativi ordini di pagamento, e della regolarità dei documenti e degli atti (articolo 81 legge sulla contabilità generale dello Stato); della irregolarità delle gestioni che abbiano tenute e della esattezza dei rendiconti cui siano obbligati (articoli 44 e 45 del testo unico sulla Corte dei conti) salvo, in queste ultime ipotesi, che dimostrino che non siano derivati danni per la Pubblica amministrazione.

Norme analoghe sono riscontrabili nella vigente legislazione per i dipendenti dei comuni e delle provincie, i quali sono responsabili — salvo che abbiano agito per ordine scritto cui fossero tenuti a uniformarsi — allorchando siano state effettuate spese « finanziate con mutui prima che gli organi competenti degli istituti mutuanti ne abbiano deliberato la concessione, ovvero spese fronteggiate con avanzi di amministrazione prima che i medesimi siano realizzati » (articolo 253 del testo unico della legge comunale e provinciale); nonché, in genere, « dei danni recati, con dolo o colpa grave, all'ente od ai terzi verso i quali l'ente stesso debba rispondere » (articolo 261 del testo unico citato; articolo 250 nuovo ordinamento enti locali Regione siciliana); ed infine, anche in via semplicemente disciplinare, ove commettano (ipotesi riferibili ai segretari di comuni e provincie e ai relativi ragionieri) nella formazione del bilancio « errori di calcolo che non siano ritenuti scusabili, o includano, tra le obbligatorie, spese facoltative ». I ragionieri delle prefetture incaricati della revisio-

ne dei bilanci « sono personalmente responsabili quando omettono di rilevare le irregolarità sopraccennate e la mancanza di pareggio tra le entrate e le spese effettive ordinarie aumentate delle rate di ammortamento dei mutui in estinzione ».

Eguale responsabilità sono gli amministratori pubblici, dai Ministri (articolo 28 Costituzione; articolo 27 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) ai consiglieri comunali e provinciali (articoli 251 e seguenti del testo unico legge comunale e provinciale; articolo 244 nuovo ordinamento enti locali della Regione siciliana).

In particolare gli amministratori comunali e provinciali rispondono « in proprio e in solido » delle spese che abbiano ordinate senza che fossero previste in bilancio, degli impegni che abbiano assunti e dei provvedimenti che abbiano eseguiti senza che siano stati deliberati ed approvati nei modi di legge; delle delibere dichiarate d'urgenza ed immediatamente esecutive che non sono state ratificate (articolo 252 del testo unico comunale e provinciale); nonché delle spese che abbiano ordinato contando su mutui non ancora concessi o su avanzi d'amministrazione non ancora accertati (ivi articolo 253); ed infine delle delibere, o, per quanto riguarda i Consorzi, delle proposte di stanziamenti di entrate puramente figurative, dirette a pareggiare fittiziamente il bilancio (articolo 252 del testo unico comunale e provinciale). Inoltre rispondono dei danni che abbiano arrecato ai rispettivi enti per aver proceduto a locazioni, alienazioni, acquisti, somministrazioni ed appalti senza l'osservanza delle rispettive disposizioni di legge; per avere trascurato l'applicazione e la riscossione di tributi e di entrate regolarmente deliberate (ivi articolo 254); per avere emesso titoli cambiari per somme eccedenti i limiti consentiti dalle leggi (ivi articolo 256); per avere intrapreso o sostenuto liti senza che le relative delibere siano state approvate (ivi articolo 257).

Analoghe norme vigono nella Regione siciliana, con l'unica differenza che la responsabilità degli amministratori comunali e provinciali è subordinata, in ogni caso, all'esistenza del danno arrecato all'ente (articolo 254 nuovo ordinamento degli enti locali nella Regione siciliana).

Ora risulta evidente che tutte le richiamate ipotesi di responsabilità civile, amministrativa e contabile potrebbero, per un'ultronea interpretazione dell'articolo 314 del codice penale, sulla scia di talune tendenze giurispru-

denziali, farsi rientrare nel campo di applicazione di detto articolo, non mancando nel responsabile né la volontà di agire in contrasto con disposizioni di legge e, comunque, senza il rispetto di formalità dalle medesime prescritte; né la previsione dell'eventualità che possa risultarne un turbamento del regolare funzionamento dell'amministrazione, o addirittura una situazione di danno; né la diversione dello scopo che la pubblica amministrazione intendeva raggiungere.

Ma una siffatta applicazione del citato articolo non terrebbe conto che in tutte le ipotesi citate si è in presenza di atti amministrativi soggetti a particolari procedure di controllo (di cui si può essere chiamati responsabili in via civile, e, con specifiche norme di procedura e di competenza, in via amministrativa e contabile) con cui viene disposto l'impiego o l'impegno di pubblico denaro o la destinazione di cose appartenenti alla pubblica amministrazione, per fini pubblici genericamente rientranti tra quelli istituzionali dell'ente, pur se con inosservanza di norme, di formalità, di prescrizioni.

Analoghe, per pur differenziate, considerazioni valgono per le ipotesi, sempre rientranti nei casi globalmente dianzi considerati, in cui si sia disposto l'impiego o l'impegno di pubblico denaro, o la destinazione di cose appartenenti alla pubblica amministrazione, per fini pubblici rientranti tra quelli dell'ente, in dipendenza di atti amministrativi, soggetti ai controlli e alle procedure di accertamento di responsabilità sopra ricordate, o nell'esplicazione d'autonomia amministrativa non soggetta a controlli di merito o soggettivi nella sola forma dell'invito al riesame.

Ad evitare appunto ultronee interpretazioni ed estensive applicazioni dell'articolo 314 del Codice penale si è ritenuto opportuno formulare il secondo comma della presente proposta.

Ma la detta disposizione, mentre chiarisce definitivamente i rapporti tra le ipotesi delittuose previste dall'articolo 314 del Codice penale e quelle che ne restano escluse, non esaurisce il tema di un approfondimento del concetto di distrazione ai fini dell'applicazione di detto articolo; e allo scopo di tale approfondimento si è formulato il primo comma della presente proposta.

In proposito pare opportuno precisare che la distrazione, specie ove non concerne cose mobili ma denaro, non può concretarsi se non attraverso atti illegittimi, mediante i quali si attui una distrazione (e cioè una diversione dalle finalità a cui essi erano destinati) al fine

doloso del conseguimento di un profitto proprio o di altri: e, pertanto, con un procedimento molto simile a quello con cui si attua, mediante artifici o raggiri, il delitto di truffa.

Si tratta cioè di conseguire — o far conseguire ad altri — il denaro pubblico con uno o più atti illegittimi posti dolosamente in essere a tal fine.

E è evidente come, così chiarito il concetto di distrazione, elementi essenziali del reato diventano il profitto materiale proprio o di altri e il danno della pubblica amministrazione.

A tale conclusione, d'altronde pareva dovesse giungersi anche in via di interpretazione dell'attuale articolo 314 del Codice penale, se si pone mente ad alcune considerazioni:

a) nella relazione al progetto definitivo del vigente Codice penale, al paragrafo 364, si legge che l'intima essenza del peculato è identica a quella del delitto di appropriazione indebita; e che nell'ipotesi di peculato per distrazione è elemento essenziale del reato la sussistenza del profitto dell'agente o di un terzo, « subentrando in caso diverso una responsabilità apprezzabile nel campo amministrativo, o anche politico, ma non in quello penale »;

b) l'elemento del profitto, concretizzante il dolo specifico, è proprio, nel nostro sistema giuridico penale, dei reati contro il patrimonio, che presuppongono il danno della parte lesa. Vero che il peculato rientra tra i delitti contro la pubblica amministrazione, ma vero anche che esso è un reato che « comunque offende il patrimonio » (Cass. III 17 ottobre 1962; Cass. 27 febbraio 1954 in *Giur. Cass. Pen.* 1954, 1° bim., 348;

c) il profitto dell'agente richiesto nei delitti contro il patrimonio consiste non solo, è vero, in una utilità patrimoniale; ma può anche consistere in un'altra qualsiasi utilità materiale derivante dal godimento o dall'uso anche momentaneo della cosa sottratta; ed an-

che nel profitto morale che provenga immediatamente dall'impossessamento della cosa, e non anche mediatamente dalla sottrazione di essa (v. MANZINI, *Trattato*, sub. articolo 624, tenendo presente la comunemente accettata equiparazione del concetto del profitto nei delitti di furto, di appropriazione indebita e di peculato). Ma, data la natura particolare del delitto previsto dall'articolo 314 del Codice penale, soprattutto per quanto concerne l'ipotesi di peculato per distrazione di denaro, appaiono evidenti la rilevanza dell'*animus lucri facienti*; la discriminante sul piano penale che per converso non può non derivare dall'utilizzo del pubblico denaro per il concreto raggiungimento di un pubblico interesse senza arricchimento dell'agente; e, acquisita la necessità del requisito del danno alla Pubblica amministrazione, la indispensabile e correlativa necessità della sussistenza del requisito del profitto materiale da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

Le modifiche al testo dell'articolo 314 del Codice penale che si propongono mirano pertanto a individuare con assoluta precisione i termini e le linee di demarcazione tra la responsabilità penale del pubblico amministratore (che implica di conseguenza anche la sua responsabilità civile o amministrativa o contabile) e la mera responsabilità civile, amministrativa o contabile che invece non implica una sua responsabilità penale.

La presente proposta, di cui si auspica l'approvazione, pare ai proponenti conforme anche alle aspettative della pubblica opinione che giustamente reclama un rigoroso rispetto da parte dei pubblici amministratori delle leggi e delle norme che ne disciplinano l'attività; ma che resta disorientata allorché si trova di fronte a dichiarate responsabilità penali per peculato in presenza di fattispecie che la coscienza sociale può non approvare sul piano, spesso formale, di una buona amministrazione, ma che si rifiuta di catalogare tra gli atti o i comportamenti « criminosi ».

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

Il primo comma dell'articolo 314 del Codice penale è sostituito dal seguente:

« Il Pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragioni del suo ufficio o servizio il possesso di denaro o di altra cosa mobile appartenente alla pubblica amministrazione, se ne appropria, ovvero, attraverso atti illegittimi li distrae con danno della pubblica amministrazione al fine di conseguire un profitto materiale per sé o per altri, è punito con la reclusione da tre a dieci anni e con la multa non inferiore a lire quarantamila.

Non rientrano nelle ipotesi previste dal presente articolo i provvedimenti amministrativi soggetti, in sede amministrativa, ad apposite procedure di controllo e di accertamento di responsabilità, con cui sia stato disposto l'impiego di somme appartenenti alla Pubblica amministrazione destinandole a fini pubblici ».