

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2793

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VIOLANTE, MACIS, BOCHICCHIO SCHELOTTO, BOTTARI, CIOCCI, CURCIO, FRACCHIA, GRANATI CARUSO, LANFRANCHI CORDIOLI, PEDRAZZI CIPOLLA

Presentata l'11 aprile 1985

**Modifiche alle norme in materia di delitti
contro la pubblica amministrazione**

ONOREVOLI COLLEGHI! — I rapporti tra pubblici amministratori e giudici penali costituiscono un problema assai delicato e di grande rilievo della vita nazionale.

Da una parte vi è la necessità di contrastare il diffondersi delle pratiche di corruzione e di distorsione dell'interesse generale ad opera di organizzazioni criminali, soprattutto in alcune aree del Paese, e di quei gruppi economici che con atti illeciti cercano di orientare a proprio vantaggio le scelte della pubblica amministrazione.

Dall'altra vi è l'esigenza di evitare che il giudice penale eserciti una sorta di supercontrollo generale sull'attività amministrativa. In questa situazione, che si avverte soprattutto negli enti locali, incide talvolta l'atteggiamento di pregiudiziale sospetto nei confronti della pubblica amministrazione e più spesso il costume invalso di sostituire la lotta politica e le diverse forme di controllo democratico

con la denuncia penale alla quale il giudice deve necessariamente dare corso.

Accade così che sia oggetto di indagine l'attività di amministratori onesti, colpevoli al massimo di irregolarità formali o di aver compiuto scelte nell'interesse pubblico, discutibili quanto si vuole, ma non sindacabili in sede penale.

Le cause del problema sono diverse e sono state ripetutamente analizzate. Una di queste è costituita dall'esistenza di un apparato normativo in materia di pubblica amministrazione che risale, come il codice penale, ad oltre mezzo secolo.

Nel periodo intercorso è profondamente mutato il sistema istituzionale con la creazione delle regioni e col pieno riconoscimento dei poteri autonomi delle province, dei comuni e degli organismi derivati. È anche cambiato il sistema repressivo: durante il regime fascista l'azione penale era discrezionale e l'ufficio del pubblico ministero era subordinato al

controllo politico del Governo. Inoltre proprio per i reati commessi da alcune categorie di pubblici amministratori vigeva l'istituto della garanzia amministrativa.

Si spiega così la previsione nel codice penale di condotte incriminabili estremamente indeterminate, culminanti nel reato di abuso innominato in atti d'ufficio, che punisce il pubblico ufficiale che per recare ad altri un danno o procurargli un vantaggio commette qualsiasi fatto non preveduto come reato da una particolare disposizione di legge. Si tratta cioè di norme incriminatrici funzionali ad un sistema incentrato sul controllo politico dei pubblici amministratori e della magistratura.

Oggi l'azione penale è obbligatoria, per cui il pubblico ministero, avuta notizia di un reato che non appaia manifestamente infondata, deve aprire il procedimento penale. A questo punto il magistrato deve darne notizia all'accusato e alle eventuali parti offese. La comunicazione giudiziaria, originariamente concepita come istituto a garanzia del diritto alla difesa dell'accusato, si è trasformata in uno strumento di pubblicizzazione della qualità di inquisito. La magistratura, infine, grazie a lunghi anni di battaglie delle forze democratiche è pienamente indipendente dall'esecutivo e sono cadute quelle forme di autorizzazione a procedere previste per alcune categorie di funzionari, la cosiddetta garanzia amministrativa, cui si è fatto cenno.

Per effetto di queste innovazioni istituzionali l'elasticità di quelle norme comporta grande incertezza per l'amministratore e per lo stesso giudice.

Occorre quindi modificare le previsioni più elastiche tenendo conto dei cambiamenti intervenuti e soprattutto dell'esistenza di una serie di controlli politici, amministrativi, contabili e giurisdizionali amministrativo-contabili, da cui derivano specifiche forme di responsabilità degli amministratori.

Né può trascurarsi la responsabilità politica: il pubblico amministratore eletto risponde oggi alla sua maggioranza e all'opposizione, alla pubblica opinione di

cui si fanno interpreti gli organi di informazione, e, alla scadenza del mandato, deve presentarsi all'elettorato e se per qualsiasi ragione si sottrae a questo giudizio, sarà sempre il suo partito a risponderne. Se questa è la fisiologia del sistema in democrazia, è chiaro che a una sfera così ampia di responsabilità politica deve corrispondere un ambito di discrezionalità egualmente largo sottratto al controllo giurisdizionale ed in particolare a quello del giudice penale.

Naturalmente nessuno dubita che debbano essere perseguiti gli amministratori corrotti. Il problema è di capovolgere l'ottica dell'indeterminatezza che caratterizza alcune ipotesi di reato dei pubblici amministratori nel codice attuale e di stabilire con chiarezza le condotte incriminabili. Al di fuori di queste si lasci libero l'amministratore di scegliere gli strumenti e gli obiettivi del suo intervento. Non si tratta quindi di stabilire nuove immunità, ma di dare certezza all'azione amministrativa riconoscendo uno specifico spazio alla responsabilità politica e di determinare i limiti dell'intervento del giudice penale.

Questo l'obiettivo cui tendono i proponenti operando un primo intervento nella sezione dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Le figure di reato ivi previste possono distinguersi in due categorie. La prima comprende i delitti che comportano un'appropriazione, da parte del pubblico ufficiale, di risorse pubbliche o un'utilizzazione delle funzioni pubbliche a fini di arricchimento personale e di ingiusto danneggiamento di terzi: peculato per appropriazione, malversazione, corruzione e concussione. La seconda comprende le figure nelle quali viene maggiormente in luce una deviazione nell'esercizio dei poteri discrezionali rispetto ad un predeterminato modello comportamentale: si tratta del peculato per distrazione, dell'abuso innominato, dell'interesse privato e dell'omissione di atti d'ufficio.

L'attenzione dei proponenti si è rivolta ai delitti della seconda categoria caratterizzati da elementi il cui significato è

profondamente mutato nel tempo e che pertanto esigono radicali innovazioni.

L'intervento di maggior rilievo riguarda il peculato per distrazione. L'articolo 1 prevede di modificare l'articolo 314 del codice penale eliminando l'ipotesi della distrazione che, come è noto, sussiste quando viene data al danaro una destinazione diversa da quella prescritta, per cui commette peculato anche chi destina le risorse ad un interesse pubblico diverso e consegue un profitto non patrimoniale.

Con la modifica proposta il peculato viene limitato all'ipotesi di appropriazione, a profitto proprio o di soggetti privati, del denaro o di altra cosa mobile di cui il pubblico ufficiale abbia il possesso o comunque la disponibilità, adeguando, per questo ultimo aspetto, la norma alla giurisprudenza che interpreta il termine possesso nel senso appunto di disponibilità giuridica.

Naturalmente rimane il problema della destinazione per scopi diversi da quelli prescritti in modo vincolato. La punizione è prevista da un'apposita figura di reato, denominata « illecita destinazione pubblica di pubbliche risorse » (articolo 3) nella sola ipotesi che il denaro o le altre pubbliche risorse abbiano una destinazione vincolata per legge o per atto amministrativo di altro ente pubblico.

Viene inoltre specificamente punito il cosiddetto peculato d'uso, che si realizza quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa di cui si è appropriato e dopo l'uso la restituisce immediatamente (secondo comma dell'articolo 314).

Con l'articolo 2 si propone di sostituire all'attuale articolo 315 che prevede e punisce la malversazione a danno di privati, una nuova ipotesi di reato: l'« abuso di ufficio a profitto privato ». Elementi costitutivi di questa figura di reato sono: il dolo di procurare a sé o ad altri privati un profitto ingiusto, il compimento di un atto illegittimo, la realizzazione del profitto ingiusto.

È simmetrica a questa un'altra nuova figura di reato, prevista dall'articolo 4,

quella di « abuso di ufficio a danno altrui ». Gli elementi costitutivi sono analoghi a quelli del reato punito dall'articolo 2, sostituito il danno ingiusto al profitto ingiusto.

Le due ipotesi danno rilievo all'abuso commesso dal pubblico ufficiale soltanto quando procura un vantaggio o un danno. La delimitazione così proposta consente di superare le figure dell'interesse privato in atti di ufficio, articolo 324, e dell'abuso di ufficio in casi non preveduti specificamente dalla legge di cui, conseguentemente, si propone l'abrogazione.

Con l'articolo 6 si formula in modo del tutto nuovo il delitto di omissione in atti di ufficio.

Si sono distinti i casi di rifiuto indebito di un atto di ufficio e di indebito omesso compimento dell'atto, quando per esso è espressamente previsto un termine, da quelli nei quali non è espressamente previsto un termine.

In questi ultimi casi, mutuando una proposta autorevolmente avanzata nella letteratura penalistica (Carlo Federico Grosso, *Controllo giurisdizionale dell'attività amministrativa, Questione Giustizia*, 1983, p. 455 ss.) e che ha ricevuto ampi consensi nel dibattito precedente alla presentazione di questo progetto, si prevede una sorta di messa in mora da parte di chi ha interesse al compimento dell'atto. Questa messa in mora (o richiesta di adempimento, articolo 7) dev'essere redatta in forma scritta. Entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta il pubblico ufficiale deve compiere l'atto ovvero deve rispondere esprimendo le ragioni che giustificano il ritardo indicando il « termine ragionevole » entro il quale l'atto viene compiuto. Il termine è « ragionevole » se giustificato in base alla natura dell'atto nonché alla concreta situazione organizzativa e funzionale dell'ufficio (articolo 7, secondo comma). La violazione di queste prescrizioni costituisce reato.

Quando è necessario che l'atto venga compiuto entro un termine determinato (ad esempio, serve il passaporto per un intervento chirurgico all'estero), l'istante

deve indicare nella domanda le circostanze che impongono il compimento dell'atto entro quel termine determinato, perché il pubblico ufficiale possa provvedervi.

È esclusa l'irrogabilità della pena accessoria della sospensione dai pubblici uffici per tutte le ipotesi di omissione.

Con l'articolo 8, infine, si prevede di punire il destinatario di sovvenzioni e agevolazioni pubbliche che se ne appropria illegalmente o comunque le utilizza per finalità diverse da quelle per le quali le ha ricevute.

La nuova figura di reato, illecita destinazione di pubbliche risorse, permette di perseguire un fenomeno largamente dif-

fuso e sul quale è superfluo dilungarsi, attraverso una previsione specifica senza ricorrere, come avviene attualmente, alla contestazione di ipotesi generiche quali la truffa. Alla condanna segue la pena accessoria della decadenza da ogni altra agevolazione e sovvenzione pubblica.

I proponenti sono ben consapevoli della complessità dei problemi che questo progetto intende risolvere. Sono perciò ampiamente disponibili a raccogliere tutte le correzioni ed integrazioni che verranno suggerite per meglio conseguire lo scopo di restituire certezza sia all'amministratore che al giudice, nell'interesse primario dei cittadini.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 314 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 314. — *Peculato.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio, il possesso, o comunque la disponibilità, di denaro o di altra cosa mobile appartenente o non alla pubblica amministrazione, se ne appropria ovvero la destina a profitto di soggetti privati, è punito con reclusione da tre a dieci anni e con la multa non inferiore a lire duecentomila.

Si applica la reclusione da sei mesi a cinque anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa dopo l'uso è stata immediatamente restituita.

La condanna importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se per circostanze attenuanti, viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la condanna importa l'interdizione temporanea ».

ART. 2.

L'articolo 315 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 315. — *Abuso di ufficio a profitto privato.* — Fuori dai casi preveduti dall'articolo precedente il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che al fine di procurare a sé o ad altri soggetti privati un profitto ingiusto, compie un atto illegittimo, è punito, se dal fatto deriva il profitto, con la reclusione da sei mesi a cinque anni ».

ART. 3.

Dopo l'articolo 315 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 315-bis. — *Illecita destinazione di pubbliche risorse.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altre pubbliche risorse vincolate dalla legge, o da un atto amministrativo di un altro ente pubblico, al perseguimento di uno scopo determinato, li utilizza per il soddisfacimento di finalità pubbliche diverse da quelle stabilite, è punito con la reclusione da uno a cinque anni ».

ART. 4.

Dopo l'articolo 315-bis del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 315-ter. — *Abuso di ufficio a danno altrui.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, al fine di procurare ad altri un danno ingiusto, compie un atto illegittimo, è punito, se dal fatto deriva il danno, con la reclusione da tre mesi a cinque anni ».

ART. 5.

Gli articoli 323 e 324 del codice penale sono abrogati.

ART. 6.

L'articolo 328 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 328. — *Omissioni o rifiuto di atti di ufficio.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che indebi-

tamente rifiuta un atto dell'ufficio o del servizio o non lo compie entro il termine espressamente previsto è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal comma precedente, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, richiesto di adempimento da chi vi abbia interesse, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, o entro il minor termine imposto dalla situazione di fatto o dalla natura dell'atto, non compie l'atto o non risponde ovvero rispondendo non esprime le ragioni che giustificano il ritardo e non indica il termine ragionevole entro il quale l'atto verrà compiuto, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che nel caso previsto dal comma precedente non adempie, indebitamente, entro il termine da lui indicato è punito con la reclusione da uno a tre anni.

Non si applica la pena accessoria della sospensione dal pubblico ufficio ».

ART. 7.

Dopo l'articolo 328 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 328-bis. — *Modalità della richiesta e termini per l'adempimento. Termine ragionevole.* — La richiesta di adempimento prevista nell'articolo precedente dev'essere redatta in forma scritta. In essa l'istante deve spiegare le eventuali circostanze che impongono il compimento dell'atto entro un termine inferiore ai trenta giorni dalla richiesta o comunque entro un termine determinato.

Il termine indicato dal pubblico ufficiale a norma del secondo comma dell'articolo precedente è considerato ragionevole se risulta giustificato in base alla natura dell'atto nonché alla concreta situazione organizzativa e funzionale dell'ufficio ».

ART. 8.

Dopo l'articolo 356 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 356-bis. — *Illecita destinazione di pubbliche risorse.* — Chiunque avendo ricevuto da un ente pubblico sovvenzioni, risorse o altre agevolazioni vincolate al perseguimento di uno scopo determinato, se ne appropria illegalmente o comunque le utilizza per finalità diverse da quelle stabilite è punito con la reclusione da uno a cinque anni.

Alla condanna segue la decadenza da ogni altra agevolazione pubblica in corso al momento della condanna e l'esclusione da qualsiasi ulteriore sovvenzione o agevolazione pubblica per un periodo di tempo da uno a cinque anni ».