

CAMERA DEI DEPUTATI N. 415

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MELLINI, AGLIETTA, D'AMATO LUIGI, FACCIO,
PANNELLA, RUTELLI, TEODORI**

Presentata il 2 luglio 1987

**Norme penali per la repressione
delle cosiddette raccomandazioni e lottizzazioni**

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il malcostume politico ed amministrativo ha oramai raggiunto livelli ed ha assunto forme ed estensione tali da intaccare profondamente nella loro generalità i rapporti tra il cittadino e lo Stato, vanificando nella realtà della vita delle pubbliche amministrazioni principi fondamentali dello stato di diritto e giungendo al punto di deformare lo stesso disegno dei meccanismi istituzionali, oramai grandemente alterati proprio in funzione dell'esercizio di un potere che, attraverso le proprie prevaricazioni, gli abusi e gli sviamenti, può dirsi in larga misura esercitato al fine della sua conservazione da parte di chi ne è investito e del profitto delle forze politiche che lo detengono.

Sotto il primo aspetto si deve constatare che il cittadino, si può dire senza esagerazione, dalla culla alla tomba, deve adattare la propria esigenza ai condizio-

namenti imposti da prevaricazioni piccole e grandi, nella quotidiana necessità di postulare, scendendo a compromessi e contraendo vincoli di dipendenza, interventi diretti ad assicurare quanto sarebbe suo diritto ottenere comunque nel modo più lineare dalle pubbliche amministrazioni, da esso accettato invece come favore e privilegio.

Dalla collocazione in una scuola materna, alla promozione agli esami scolastici, all'ottenimento del posto di lavoro, alle tappe della progressione di carriera, alle collocazioni ed ai trasferimenti, all'ottenimento ed alla liquidazione della pensione, al reperimento di un posto in un ospedale e persino di un posto in un cimitero per una degna sepoltura, il cittadino, di fronte a complicazioni burocratiche, obbiettive difficoltà di soddisfacimento dei suoi bisogni, o magari semplicemente in obbedienza di abitudini e con-

suetudini, finisce per ricorrere alle raccomandazioni, alle segnalazioni, alle facilitazioni vere o presunte ottenute da amici, congiunti, impiegati, funzionari, uomini politici, spesso attraverso trafilate lunghe e complicate, riuscendo così a scavalcare altri cittadini meno « raccomandati » o semplicemente a controbilanciare raccomandazioni di altri controinteressati, o magari a superare inerzie e disattenzioni, se non semplicemente ad illudersi di non essere, in un siffatto sistema, totalmente abbandonato a sé stesso.

Questo adizzo è certamente più grave in determinate zone del paese ed in alcune fasce del tessuto sociale, anche in corrispondenza di antiche tradizioni amministrative, politiche e culturali che risalgono addirittura agli stati preunitari, ma esso tende a generalizzarsi piuttosto che a limitarsi e circoscriversi.

Sotto un secondo profilo è certo che il sistema delle « raccomandazioni » finisce per modificare il contenuto e la stessa struttura del potere politico, attraverso la creazione di clientele, la alterazione del meccanismo delle assunzioni e delle carriere nelle pubbliche amministrazioni, la deformazione del meccanismo elettorale, la creazione di gerarchie e immagini della « potenza » di funzionari e di politici, in funzione proprio della loro capacità di soddisfare schiere più vaste e qualificate di postulanti e di clienti.

Il fenomeno è divenuto più radicato ed allarmante con il suo instaurarsi nella meccanica dei partiti politici e della loro degenerazione, della quale, al contempo, esso è uno dei fattori determinanti.

A tale approdo del sistema delle « raccomandazioni » si riconnette il fenomeno più grave e moderno, delle « lottizzazioni », che in qualche modo rappresenta una sorta di razionalizzazione delle raccomandazioni ed al contempo il raggiungimento delle estreme conseguenze del fenomeno stesso, con l'occupazione, lo sfruttamento la ripartizione di ogni spazio suscettibili di intervento e di attribuzione a persone privilegiate, fino a raggiungere una sorta di identificazione tra l'area dei « raccomandati » e la struttura

dei raccomandanti (i partiti politici) ed anzi del loro sistema è della loro corporazione.

Nata per soddisfare alle esigenze delle maggioranze di coalizione di partiti nello esercizio della loro funzione di « sottogoverno », la lottizzazione si è venuta modificando in modo da prevedere in molti casi la partecipazione di tutte le forze politiche non della maggioranza, ma del sistema di potere, e ciò in corrispondenza del fenomeno della corporativizzazione del sistema dei partiti ed all'accentuarsi di quella degenerazione dei rapporti tra loro e con la società civile ed i pubblici poteri, usualmente definito « partitocrazia ».

Con la lottizzazione, accordo tra le forze politiche per ripartire tra i loro aderenti ed i loro clienti cariche amministrative, affari, concessioni e benefici di ogni sorta erogati da pubbliche amministrazioni ed enti pubblici al fine di una vera e propria occupazione e ripartizione di ogni sede e di ogni appannaggio del potere, la deformazione e la degenerazione dei meccanismi istituzionali toccano livelli assolutamente intollerabili per il funzionamento coerente e produttivo della macchina del potere pubblico e della stessa società civile, oltreché per le libertà, i diritti e la stessa qualità della vita dei cittadini.

È del tutto evidente che non si può pensare di far fronte a siffatti fenomeni oramai profondamente inseriti nel tessuto morale, sociale, culturale e politico del Paese e nelle sue strutture istituzionali semplicemente con provvedimenti legislativi. D'altronde, in qualche misura, raccomandazioni e lottizzazioni non sono fatti del tutto indifferenti per la legge penale.

La « raccomandazione » infatti, se è accolta e determina un provvedimento in favore del raccomandato, provoca un comportamento che ricade sotto la previsione punitiva del reato di interesse privato in atti d'ufficio, salvo il concorso di altri reati. Analoghe considerazioni possono farsi per le lottizzazioni. Tuttavia, allo stato attuale della legislazione, ove manchi la prova che il provvedimento sia

stato adottato proprio per soddisfare la richiesta del raccomandante, ed a maggior ragione ove il provvedimento sollecitato non sia intervenuto, nessuna sanzione penale può essere applicata.

Eguale, per ciò che riguarda la lottizzazione, l'accordo in sé non costituisce oggi reato, mentre ogni singolo atto con il quale la lottizzazione viene attuata difficilmente può essere dimostrato come compiuto in condizioni oggettive e soggettive tali da costituire uno dei reati previsti dal codice penale.

I radicali non sono stati indulgenti nei confronti di leggi speciali con le quali si sono voluti affrontare gravi fenomeni delinquenziali quali il terrorismo, la mafia, eccetera.

Tuttavia, in presenza di comportamenti corrispondenti a nuove forme di aggressione dei presupposti della convivenza civile in uno stato democratico, che sfuggono ad una sanzione penale non per incapacità di applicare ad essi le leggi vigenti, la previsione di nuove fattispecie di reato, chiaramente enunciate e circoscritte, non può considerarsi né ultronea né contraria al principio della certezza del diritto.

D'altro canto se, come si è già osservato, non è certo solo con disposizioni di legge e previsioni di nuove fattispecie di reato che si può combattere un fenomeno di così grande complessità ed estensione, è certo che non sarà inutile che attraverso una legge dello Stato sia sanzionata l'intollerabilità per la convivenza civile e democratica di comportamenti e di metodi così insidiosi ed odiosi.

Con il primo articolo del testo proposto si prevede il reato di « raccomandazione » che si concreta nell'intervento di chi, investito di pubblica funzione o di cariche o comunque di potere relativi all'appartenenza a partiti politici, si intermette presso una pubblica autorità, un ente pubblico anche economico o un'impresa esercente servizi di pubblica utilità, per far conseguire ad altri concessioni, nomine, posti di lavoro ed in genere benefici ancorché non in sé illegittimi. Sono previste aggravanti sia in relazione all'appartenenza del raccomandante alla stessa

amministrazione del destinatario della raccomandazione, sia dell'illegittimità del provvedimento sollecitato, nonché in considerazione del periodo preelettorale in cui la raccomandazione venga effettuata.

Con l'articolo 2 si prevede il reato di promessa di raccomandazione, reato la cui consumazione si realizza con la semplice promessa di intervento fatta al raccomandato, quando in effetti poi l'intervento non avvenga. Anche per questo reato sono previste aggravanti analoghe a quelle di cui all'articolo precedente.

Con l'articolo 3 è previsto il reato di « lottizzazione » consistente nell'accordo tra più soggetti investiti di cariche pubbliche o di poteri inerenti a funzioni di partito, allo scopo di assicurarsi reciprocamente, con la ripartizione tra i soggetti da loro designati, l'attribuzione a questi ultimi di nomine, concessioni, autorizzazioni, cariche, posti di lavoro, eccetera.

Con l'articolo 4 sono previsti i casi di non punibilità, quanto ai reati di cui agli articoli 1 e 2, per quanti, altrimenti, ne risponderebbero a titolo di concorso per avere richiesto la raccomandazione, quando la raccomandazione stessa sia richiesta allo scopo di procurare un posto di lavoro o il trattamento pensionistico per sé o per un prossimo congiunto, sempreché l'atto sollecitato non costituisca di per sé un illecito.

È altresì prevista la non punibilità per chi, dopo aver partecipato all'accordo lottizzatorio e prima che questi abbia avuto attuazione, ne receda senza ottenere in cambio alcuna contropartita.

Collegli Deputati! I parlamentari radicali confidano che quanti hanno ripetutamente riaffermato la necessità di moralizzazione della vita pubblica, condividano le finalità di questa proposta e si confrontino. affrontandone la discussione, sulla realizzazione di essa, con quei contributi che vengano a migliorarla ed a renderla più efficace.

In ogni caso, se non si vorrà evitare tale confronto, le forze politiche e il Paese avranno occasione di riflettere su importanti aspetti di una degenerazione del costume politico e delle stesse istituzioni.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Chiunque, investito di pubbliche funzioni o di cariche di partiti politici rappresentati in Parlamento o nelle assemblee regionali o di un sindacato ammesso alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni o comunque avvalendosi del potere di fatto derivante dalla sua appartenenza a tali partiti o sindacati, al di fuori dei casi in cui una disposizione di legge o di regolamento gli imponga o gli consenta di effettuare la relativa designazione o di esprimere il relativo parere e sempreché l'azione non sia determinata dalla finalità di difendere un diritto civile o politico violato, sollecita, richiede, o altrimenti si adopera per procurare in favore di taluno presso una pubblica amministrazione o un ente pubblico economico, un'impresa a partecipazione pubblica o concessionaria o comunque esercente servizi di pubblica utilità, provvedimenti, atti, contratti o comunque comportamenti di tali enti e delle persone che li rappresentano, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la pena della reclusione fino a due anni e della multa fino a cinque milioni.

2. La pena è aumentata se l'azione è diretta a sollecitare un provvedimento o un comportamento illegittimo.

3. La pena è aumentata da un terzo alla metà se l'agente riveste una carica direttiva nella stessa amministrazione nell'ambito della quale il provvedimento o il comportamento è sollecitato o se è deputato o senatore della Repubblica, Ministro o Sottosegretario di Stato, segretario o altrimenti dirigente nazionale, regionale o provinciale di uno dei partiti di cui al comma 1.

4. La pena è della reclusione da uno a quattro anni e della multa da due a dieci milioni se il fatto è commesso nei sei

mesi precedenti le elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali e dei *referendum* nazionali o regionali che si tengano nel luogo dove il destinatario degli interventi di cui al comma 1 del presente articolo risiede o eserciti il diritto elettorale.

ART. 2.

1. Chiunque, rivestendo le cariche di cui al comma 1 dell'articolo 1 pubblicamente o per iscritto o per il tramite di appartenenti ad un partito o ad un'organizzazione politica o sindacale promette di compiere gli interventi di cui allo stesso comma senza darvi corso, se il fatto non costituisce più grave reato, è punito con la reclusione fino ad un anno e con la multa fino a tre milioni.

2. Si applicano le aggravanti di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 1.

3. La pena è della reclusione da uno a quattro anni se il fatto è commesso in occasione di una elezione politica, regionale, provinciale o comunale o di un *referendum* popolare nazionale o regionale, nei sei mesi che precedono tale consultazione.

ART. 3.

1. Chiunque, essendo investito delle cariche e delle funzioni di cui al comma 1 dell'articolo 1, allo scopo di far conseguire a sé o ad altri cariche, concessioni, autorizzazioni, posti di lavoro, contratti di pubbliche forniture nell'ambito o da parte di pubbliche amministrazioni, enti pubblici economici, società ed enti a partecipazione pubblica, imprese concessionarie di pubblici servizi o comunque esercenti servizi di pubblica necessità o pubbliche forniture o appalti, si accorda con altro soggetto investito di analoghe cariche o funzioni allo scopo di assicurare o comunque favorire reciprocamente il conseguimento di tali finalità mediante ripartizione dei benefici tra i partecipanti all'accordo o tra i soggetti da essi patrocinati, è punito se il fatto non costituisce

più grave reato, con la pena della reclusione da due a cinque anni e con la multa fino a cinquanta milioni.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica quando l'accordo riguardi il conseguimento di cariche politiche nel governo nazionale o regionale e nelle giunte regionali, provinciali e comunali.

3. Le pene di cui al comma 1 sono aumentate se la ripartizione concertata riguarda posti di lavoro. In tal caso le pene sono raddoppiate se l'accordo prevede o comporta l'esclusione di ogni altro soggetto, che non benefici della ripartizione concordata, dall'ottenimento dello stesso posto di lavoro nella stessa occasione o se comunque l'accordo riguarda la maggioranza dei posti di lavoro disponibili.

ART. 4.

1. Non è punibile a titolo di concorso nei reati di cui all'articolo 1, 2 e 3 chi, non essendo investito di cariche o di funzioni previste in tali articoli, solleciti gli interventi di cui al comma 1 dell'articolo 1 o l'inclusione nell'accordo di cui al comma 1 dell'articolo 3 per ottenere un posto di lavoro per sé o per un prossimo congiunto, quando ne sia privo oppure per ottenere la disponibilità di un alloggio quando ne sia privo o stia per esserne privato.

2. Non è punibile chi, avendo partecipato all'accordo di cui all'articolo 3, ne receda prima che gli interventi per il conseguimento delle finalità di cui allo stesso articolo 3 siano stati effettuati.