

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 775}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

NICOTRA, BIANCHINI

Presentata il 9 luglio 1987

**Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali
contro la pubblica amministrazione**

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che si propone alla vostra attenzione riprende integralmente il testo già approvato, in sede legislativa, dalla Commissione Giustizia della Camera nel corso della IX legislatura e non esaminato dall'altro ramo del Parlamento a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

L'obiettivo di elaborare la nuova normativa in materia di reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione è stato infatti oggetto di approfondita e meditata valutazione nel corso della passata legislatura attraverso un lungo iter legislativo iniziato il 21 novembre 1985 e conclusosi l'11 febbraio 1987 e che ha visto dedicate all'argomento ben 24 sedute in sede legislativa e 10 in sede referente da parte della competente Commissione nonché innumere-

vole riunioni da parte del Comitato ristretto all'uopo nominato. Il testo allora esaminato — e che si ripropone ora all'esame della Camera — mira al perseguimento di una duplice finalità. La prima è quella di riaffermare una più rigorosa normativa, e connessa sanzione punitiva, per le condotte illecite dei pubblici amministratori nell'esercizio delle loro funzioni; la seconda consiste nell'evitare ingiustificate ingerenze del magistrato penale nel merito di scelte amministrative sostanzialmente corrette ed ispirate alla congiunta realizzazione degli interessi della pubblica amministrazione e dei cittadini. È necessario, infatti, procedere — come affermava il disegno di legge governativo presentato in materia dall'allora Ministro di grazia e giustizia Martinazzoli in data 22 aprile 1985 (A.C. n. 2844

della IX legislatura) — ad una rivisitazione dei reati contro la pubblica amministrazione, che da un lato potenzi la risposta punitiva dell'ordinamento di fronte alle condotte illecite poste in essere medesime e, dall'altro, eviti un ingiustificato sindacato del magistrato penale sul merito delle scelte amministrative e limiti l'ambito della repressione penale ai fatti veramente lesivi degli interessi della pubblica amministrazione o dei cittadini.

Il motivo per il quale si annette giustamente una particolare importanza alle modifiche legislative in oggetto consiste dunque, a nostro avviso, nel fatto che non vi è alcuno — né utente, né studioso del diritto, né cittadino, né pubblico amministratore che non si sia reso conto che, nel corso degli ultimi quaranta anni, cioè dalla fine della seconda guerra mondiale, nel nostro Paese — e non solo nel nostro — il rapporto tra lo Stato, i cittadini e la pubblica amministrazione è profondamente cambiato per effetto di una evoluzione del vivere sociale tanto rapida ed incalzante da determinare radicali cambiamenti cui non possono — come, in effetti, è poi accaduto — non seguire effetti sostanziali ed innovativi. Si assiste in realtà ad un duplice fenomeno: per un verso, la duttilità che deve caratterizzare l'attività dei pubblici amministratori risulta frenata dall'esigenza di rispettare norme penali eccessivamente rigorose e soprattutto mal « ritagliate » sulla società che si è andata trasformando e sulla realtà che da questa trasformazione viene emergendo; per altro verso, il mutamento del rapporto tra Stato ed amministratori, tra amministrazioni locali e cittadini che è andato sviluppandosi in una maggiore partecipazione, ha comportato il rischio di un accrescimento della corruzione, di una deformazione del sistema e del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione nel senso illecito di un'ingerenza profittatrice o, comunque, il pericolo di un uso distorto ed eccessivamente personale del potere da parte del pubblico ufficiale.

Alla luce delle predette considerazioni, l'intera materia dei reati di cui al capo I,

titolo II, libro II, del codice penale va rivista, ripensata, rimeditata e riscritta: questo l'obiettivo dell'articolato della proposta di legge che di seguito si illustra.

L'articolo 1 unifica le fattispecie di peculato e di malversazione previste dall'attuale codice penale limitando, in particolare, il reato di peculato all'ipotesi di « appropriazione ». Il secondo comma stabilisce inoltre la riduzione della pena quando il colpevole abbia agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita.

L'articolo 2 modifica il delitto di peculato mediante profitto dell'errore altrui (attuale articolo 316 del codice penale) eliminando in particolare la pena pecuniaria aggiuntiva.

Gli articoli 3 e 4 ridisegnano le ipotesi di reato di concussione e di corruzione. Le nuove formulazioni proposte mirano a fissare con maggior chiarezza la linea di demarcazione esistente tra le due fattispecie delittuose sottolineando in particolare il carattere « pattizio » che caratterizza la corruzione ove vengono posti in posizione paritaria il pubblico ufficiale ed il privato cittadino il cui accordo è appunto alla base di tale ipotesi di reato. La nuova configurazione del reato di corruzione rovescia inoltre l'impostazione tradizionale della riforma vigente considerando prioritariamente l'attività delittuosa del corruttore. Quanto alla concussione da rilevare altresì la particolare attenzione di cui è oggetto la cosiddetta « soggezione ambientale » della quale sovente si avvale il concussore anche quando non l'abbia direttamente determinata.

La nuova struttura dei due reati di concussione e corruzione viene confermata dal successivo articolo 5 che prevede particolari ipotesi di circostanze aggravanti.

L'articolo 6 definisce il reato di corruzione per un atto d'ufficio ribadendo la linea del cosiddetto « ribaltamento » del soggetto attivo del reato rispetto alle disposizioni vigenti e confermando il carattere bilaterale quale elemento caratterizzante della corruzione.

L'articolo 7 prevede l'ipotesi della cosiddetta « corruzione successiva » stabilendo diminuzioni di pena quando il denaro o altra utilità siano dati al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che li accetta per un atto d'ufficio già compiuto.

L'articolo 8 ridefinisce il reato di istigazione alla corruzione alla stregua della nuova formulazione della corruzione e mantenendo ferma un'ipotesi di reato « *ad hoc* » per tale fattispecie criminosa anche se, nel corso della già richiamata discussione nella IX legislatura, a lungo si è discusso circa la possibilità di un'eventuale soppressione di tale ipotesi di reato per alcuni riconducibile alla figura del tentativo.

Gli articoli 9 e 10 prevedono le ipotesi di abuso d'ufficio e abuso mediante omissione. La configurazione di tali reati mantiene, quanto alla previsione di pena edittale massima, la scelta processuale di fondo in materia di reati contro la pubblica amministrazione che è quella di far sussistere sempre la competenza del tribunale. Le nuove previsioni normative ribadiscono altresì che al di fuori delle ipotesi di peculato, concussione, corruzione, non vi sono delitti dei pubblici ufficiali, se non quelli dell'abuso d'ufficio e dell'abuso mediante omissione risultando, tra l'altro, soppressa la figura dell'interesse privato in atti di ufficio quale fattispecie autonoma di reato.

L'articolo 11 prevede una circostanza attenuante di carattere generale nelle ipotesi di particolare tenuità.

L'articolo 12 riformula l'attuale articolo 326 del codice penale prevedendo, accanto alla vigente disciplina della rivelazione di segreti di ufficio (e restando immutato l'attuale articolo 325 del codice, « Utilizzazione di invenzioni o scoperte conosciute per ragioni di ufficio »), la nuova fattispecie di illecita utilizzazione di segreti di ufficio.

L'articolo 13 riformula l'attuale articolo 328 del codice penale in una confi-

gurazione sostanzialmente simile alle disposizioni vigenti quanto al primo comma. Novità di rilievo è però l'introduzione di un secondo comma che assegna un termine di trenta giorni entro il quale è possibile la costituzione in mora del pubblico ufficiale.

Si tratta di una misura largamente discussa e che dovrà essere nuovamente oggetto di attenta valutazione.

Infine l'articolo 14 reca alcune disposizioni di carattere sistematico volte a coordinare la nuova normativa con le disposizioni del codice vigente.

Con le norme proposte si è voluto riaffermare il massimo rigore nei confronti dell'amministratore infedele, accompagnando però tale principio con lo studio dell'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza, per meglio disciplinare, in consonanza con i tempi in cui viviamo, norme penali che ormai erano desuete o alterate nella loro interpretazione. Contemporaneamente si è tentato di delimitare con maggiore precisione la sfera propria della discrezionalità amministrativa e della possibilità di interferenza in essa del giudicato penale evitando ogni sorta di possibile eccesso.

L'approfondito dibattito svoltosi nella IX legislatura, la pressante e urgente richiesta di riforma che si eleva sia dal mondo degli operatori del diritto sia dalla società, impongono una discussione serrata e rapida per la definizione della nuova normativa in tema di reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione: una efficace applicazione delle disposizioni regolamentari ed in particolare dell'articolo 107 del regolamento della Camera (istituto del cosiddetto *repêchage*) al testo, pur perfettibile e frutto di un difficile e faticoso punto di equilibrio politico-istituzionale conseguito attraverso un intenso e proficuo dibattito tra tutte le forze politiche nel corso della passata legislatura, potrà altresì favorire tale esigenza.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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 altrui, se ne appropria, al fine di procurare un ingiusto profitto a sé o ad altri soggetti privati, è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

La pena è ridotta quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita ».

ART. 2.

1. L'articolo 316 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 316. — (*Peculato mediante profitto dell'errore altrui*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni ».

ART. 3.

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

« ART. 317. — (*Concussione*). — Il pubblico ufficiale che abusando della sua qualità o dei poteri connessi alla sua fun-

zione, anche giovandosi dell'altrui soggezione da lui non causata, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, per sé o per altri, denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni.

Se il fatto è commesso da un incaricato di un pubblico servizio, la pena è diminuita ».

ART. 4.

1. L'articolo 318 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 318. — (*Corruzione*). — Chiunque dà o promette denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale, che accetta, perché questi ometta o ritardi un atto del suo ufficio ovvero compia un atto contrario ai doveri d'ufficio è punito con la reclusione da tre a sei anni.

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale.

La stessa pena si applica altresì quando il denaro o l'altra utilità sono destinati ad un terzo.

Se il fatto è commesso da un incaricato di un pubblico servizio, la pena è diminuita ».

ART. 5.

1. Dopo l'articolo 318 del codice penale, è inserito il seguente:

« ART. 318-bis. — (*Circostanze aggravanti*). — La pena è della reclusione da tre a otto anni se il fatto di cui all'articolo precedente ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'Amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene; ovvero il fatto sia commesso per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non inferiore a cinque anni, la pena è della reclu-

sione da quattro a dodici anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna all'ergastolo, la pena é della reclusione da sei a venti anni ».

ART. 6.

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

« ART. 319. — (*Corruzione per un atto d'ufficio*). — Chiunque dà o promette denaro o altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale, che accetta, perché questi compia un atto del suo ufficio è punito con la reclusione sino a cinque anni.

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale.

La stessa pena si applica altresì quando il denaro o l'altra utilità sono destinati ad un terzo.

Se il fatto è commesso da un incaricato di un pubblico servizio, la pena è diminuita ».

ART. 7.

1. Dopo l'articolo 319 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 319-bis. — (*Corruzione successiva*). — Le pene previste dagli articoli 318 e 319 sono diminuite quando il denaro o l'altra utilità vengono dati al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che li accetta per un atto d'ufficio già compiuto ».

ART. 8.

1. L'articolo 322 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 322. — (*Istigazione alla corruzione*). — Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovute ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio per indurlo ad omet-

tere o ritardare un atto dell'ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai propri doveri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita dall'articolo 318 ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio a compiere un atto del proprio ufficio, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita dall'articolo 319 ridotta di un terzo.

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per una delle finalità indicate dagli articoli 318 o 319 ».

ART. 9.

1. L'articolo 323 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 323. — (*Abuso d'ufficio*). — Fuori dei casi previsti dagli articoli 314, 316, 317 e 318, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, con atto illegittimo, procura a sé o ad altri soggetti privati un profitto o un danno ingiusto è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni ».

ART. 10.

1. Dopo l'articolo 323 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 323-bis. — (*Abuso mediante omissione*). — Fuori dei casi previsti dall'articolo 314, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, omettendo illegittimamente un atto del suo ufficio, procura a sé o ad altri soggetti privati un profitto ingiusto, ovvero cagiona ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione fino a cinque anni ».

ART. 11.

1. Dopo l'articolo 324 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 324-bis. — (*Circostanza attenuante*). — Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 317, 318, 319, 319-bis, 323 e 323-bis sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite ».

ART. 12.

1. L'articolo 326 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 326. — (*Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino ad un anno.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni.

Se il fatto previsto dal comma precedente è di particolare tenuità, le pene sono diminuite ».

ART. 13.

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

« ART. 328. — (*Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che indebitamente rifiuta un atto del suo uffi-

cio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d'igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, 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 entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa ».

ART. 14.

1. Gli articoli 315, 320, 321 e 324 del codice penale sono abrogati.