

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1140

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato GARGANI

Presentata il 22 luglio 1987

Norme concernenti i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. Con la presente proposta di legge viene ripresentato il testo normativo concernente le modifiche da apportare al codice penale (Libro II, titolo II, capo I, articoli 314-328) in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, approvato dalla IV Commissione permanente di questa Camera nella seduta dell'11 febbraio 1987 e trasmesso alla Presidenza del Senato il giorno 19 successivo, ma decaduto per fine legislatura.

L'articolato, pertanto, costituisce il frutto di una approfondita elaborazione svoltasi nella passata legislatura e diretta a disegnare un nuovo sistema di tutela nel quadro delle direttrici prospettate da ben cinque proposte in materia (e precisamente del decreto-legge governativo n. 2844 e delle proposte di legge

nn. 410, 1780, 2709 e 2793) diverse tra loro ma ispirate a criteri in larga parte analoghi.

Il quadro di insieme resta pur sempre fedele al disegno di legge n. 2844, presentato il 22 aprile 1985 dal Ministro di grazia e giustizia, Martinazzoli; tuttavia, se pur la filosofia e la intelaiatura di quella proposta siano rimaste integre, non pochi punti, dopo la attenta discussione parlamentare, sia pur in un solo ramo del Parlamento, sono stati diversamente disciplinati.

2. a) Quanto al primo rilievo la proposta si riconduce, al pari delle precedenti, alla ormai ineludibile finalità di creare un più moderno *statuto penale della pubblica amministrazione*, oggi caratterizzata — come già si sottolineava nel disegno governativo — da un nuovo assetto

strutturale (autonomie locali, decentramento, intervento in campo economico, assunzione di compiti di promozione sociale e così via) che esige, per ciò stesso, un adeguamento del sistema sanzionatorio. È, da tempo, emerso come sia indifferibile una razionalizzazione del meccanismo di tutela penale, che valga a garantire la funzionalità della pubblica amministrazione, attuando i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (articolo 97 della Costituzione); al tempo stesso, il noto fenomeno della « supplezza » della magistratura ha reso ormai pressante la necessità di arginare le ingerenze improprie da parte del potere giudiziario. E così le sanzioni sono state riviste, spesso inasprendole, e molte figure criminose sono state ridisegnate, sia per adeguarle alla realtà dell'assetto amministrativo attuale, sia perché, attraverso la loro più precisa descrizione normativa, resti contenuto nei corretti limiti il controllo del giudice penale sull'azione amministrativa.

Ed, ancora, lasciando immutato il testo già approvato, non si ritiene neanche in questa sede di toccare il delicato problema delle qualifiche soggettive. La recente sentenza delle Sezioni Unite della Corte Suprema (23 maggio 1987), in materia bancaria, ha del resto risolto uno degli aspetti più delicati del problema, se pur questo resti per gli altri enti pubblici economici.

b) Quanto al secondo rilievo, deve osservarsi come il testo approvato da questa Camera e che ora si ripropone, si distacchi in molti punti, dalle proposte che ne hanno costituito la premessa, comprese, ovviamente, quelle emerse ed approvate in sede di Commissione referente. Nella stesura definitiva approvata nella nona legislatura da questa Camera, infatti, sono rimaste eliminate varie disposizioni che presentavano non pochi inconvenienti e che avevano sollevato vivaci discussioni anche fuori dalla sede parlamentare. Così, ad esempio, non ha trovato seguito la proposta di inserire — quasi a compensare la abolizione del peculato per fini pubblici — la nuova figura

della *illecita distrazione di pubbliche risorse*, che era stata proposta dalla Commissione referente di questa Camera. D'altra parte, la stessa distrazione per fini privati ha perduto la sua specifica previsione, contemplata invece dal disegno governativo nel « nuovo » articolo 323 da esso proposto (abuso d'ufficio a fini non patrimoniali), confluendo nella ipotesi generica di abuso prevista dal nuovo articolo 323. Ed ancora: l'ipotesi della « corruzione in atti giudiziari », che il disegno governativo aveva proposto come figura autonoma nel nuovo articolo 318, ha finito per riprendere la sua posizione di circostanza aggravante speciale, insieme con le altre già previste dall'articolo 319, commi secondo e terzo, e confluite, ora, nell'articolo 318-bis.

3. Il sistema di tutela che emerge dal testo che si propone risulta caratterizzato, tra l'altro, dalle seguenti innovazioni:

A) *Peculato e malversazione.*

Resta immutata la disciplina proposta dal disegno governativo. E così la distinzione tra le due figure, ormai dotate di scarsa significatività, scompare ed i due reati si fondono in un'unica previsione nella quale l'oggetto materiale della condotta è il denaro o la cosa mobile « altrui », a chiunque appartenga. Il peculato rimane limitato all'ipotesi della appropriazione mentre la distrazione a profitto privato confluisce nella più ampia figura dell'abuso d'ufficio e la distrazione a fini pubblici perde il carattere di fatto penalmente rilevante.

I « ritocchi » alla figura del peculato, peraltro, interessavano anche aspetti ulteriori, come l'aggiunta della situazione di « disponibilità » a quella di possesso: vi è ora, in più, la caratterizzazione in termini meramente soggettivi e non più oggettivi del profitto, la sua qualificazione come « ingiusto » e necessariamente « privato », e la introduzione, quale ipotesi meno grave, del *peculato d'uso*. Resta confermata, poi, la eliminazione della pena pecuniaria e della previsione specifica della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici.

Quanto al peculato mediante profitto dell'errore altrui è confermata l'unica modifica proposta consistente nella eliminazione della pena pecuniaria.

B) *Concussione.*

Anche in tal caso la disciplina proposta dal disegno governativo è sostanzialmente immutata. L'ambito soggettivo della figura è esteso all'incaricato di un pubblico servizio (ma la pena è diminuita) e quello oggettivo alla ipotesi (prevista dal decreto-legge in un secondo comma dell'articolo 317 ed ora ricondotta al primo comma) in cui l'agente si giovi dell'altrui soggezione da lui non causata. Le innovazioni sul piano sanzionatorio sono analoghe a quelle già ricordate per il peculato.

C) *Corruzione.*

Non poche sono le modifiche apportate a tale figura criminosa, sia rispetto all'attuale disciplina sia in confronto a quella proposta nel disegno governativo, pur per altri versi conservata. E così, in primo luogo resta interamente immutata la sistematica delle diverse ipotesi, assumendosi come base la cosiddetta corruzione *propria* « attiva », ossia ponendosi quale soggetto primario il corruttore (« chiunque ») e non l'agente pubblico corrotto. Sul piano sanzionatorio è previsto un inasprimento delle pene e, nel contempo, la eliminazione della pena pecuniaria. Non sono state trasfuse invece nel testo approvato dalla Commissione — e qui ripresentato — né, come già notato, la autonoma previsione della corruzione in atti giudiziari, suggerita dal disegno governativo, né le varie norme contenute nelle proposte nn. 410 e 1780, quanto alla non punibilità, a determinate condizioni, del corruttore o alla concedibilità del perdono giudiziale al corrotto, per gli inconvenienti che tali soluzioni — sia pur con contemporanei vantaggi — potrebbero determinare.

3) *Abuso innominato ed interesse privato in atti d'ufficio.*

Le due figure confluiscono nella più ampia ipotesi dell'abuso d'ufficio, il cui

ambito soggettivo viene allargato agli incaricati di un pubblico servizio. In tale figura, caratterizzata tra l'altro da un inasprimento non lieve della pena (che è quella oggi prevista per l'interesse privato, con l'eliminazione della multa e che è pur sempre notevolmente inferiore, peraltro, a quella prevista per il peculato), rientra ora anche il peculato per distrazione, sempre che sia commesso per un profitto privato. La fattispecie dell'abuso, peraltro, non è più scissa nelle due figure dell'abuso a fini patrimoniali e non patrimoniali, come nel disegno governativo, e si arricchisce, invece, di una nuova ipotesi, prevista dal nuovo articolo 323-bis, ossia dell'*abuso mediante omissione*.

F) *Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio.*

L'attuale articolo 326 del codice penale è stato arricchito di una nuova ipotesi, più gravemente punita, rispetto alla rivelazione, ossia quella della utilizzazione, che oggi figura solo nell'articolo precedente limitatamente alle invenzioni o scoperte scientifiche o nuove applicazioni industriali. La previsione è quanto mai opportuna al fine di scoraggiare l'illegittimo sfruttamento di notizie segrete da parte dell'agente pubblico, colmando così una lacuna che vari recenti episodi avevano sempre più evidenziato.

Già il progetto governativo prevedeva tale fattispecie, ma l'attuale testo se ne discosta perché, ad un tempo, è stata abolita l'attenuante del fine di profitto non patrimoniale ed introdotta quella del fatto di particolare tenuità.

G) *Omissione di atti d'ufficio.*

La modifica dell'articolo 328 non figurava nel disegno governativo e costituisce un altro punto interessante della elaborazione parlamentare. Dalla nuova formulazione della norma risulta rafforzata la garanzia penale dell'adempimento dei doveri d'ufficio, aggiungendosi ora, alla più generale ipotesi della mera omissione (peraltro condizionata ad un meccanismo di messa in mora dettagliatamente disciplinata), quella particolare del rifiuto,

più gravemente sanzionata ma limitata ai casi in cui l'atto rifiutato riguardi quattro delicati settori dell'attività pubblica (gli stessi cui fa riferimento l'articolo 650 del codice penale ai fini del generale dovere di obbedienza all'autorità).

H) *Circostanza attenuante speciale.*

In sede parlamentare è stata prevista (nel nuovo articolo 324-bis) una circostanza attenuante specifica non contemplata invece dal disegno governativo, ossia quella del *fatto di particolare tenuità*, limitatamente alle ipotesi degli articoli 314, 316, 317, 318, 319-bis, 323, 323-bis (che, peraltro, costituiscono la grande

maggioranza dei reati interessati dalla proposta).

La Commissione giustizia nella passata legislatura attraverso un approfondito dibattito ha trovato una sintesi unitaria nell'articolato che io sottopongo al Parlamento e che ritengo valido.

La pubblica amministrazione in questi anni ha subito profonde trasformazioni ed è necessario che vi sia un'adeguata tutela penale della corretta gestione della cosa pubblica perché le norme vigenti riecheggiano previsioni ormai vecchie non più valide a regolare i nuovi rapporti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

«Articolo 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 funzione, anche giovandosi dell'altrui soggezione da lui non causata, costringe o in-

duce 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 reclusione da quattro a dodici anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna all'ergastolo, la pena è 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 omettere 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 arti-

coli 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 ufficio 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.