

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1219

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANDÒ, CAPPIELLO, MARTELLI, ALAGNA, BORGOGGIO,
DI DONATO, MUNDO, TESTA ANTONIO, LA GANGA,
MARIANETTI, SPINI, DELL'UNTO, BALZAMO, TIRABO-
SCHI, INTINI, LENOCI, CONTE CARMELO**

Presentata il 27 luglio 1987

**Modifiche alle norme concernenti i delitti
contro la pubblica amministrazione**

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'attività della pubblica amministrazione dovrebbe essere caratterizzata, in ogni suo momento, dai principi dell'imparzialità, della correttezza, della trasparenza e dell'efficienza.

Purtroppo oggi tali principi appaiono sempre più compromessi da un'azione amministrativa difficilmente riconducibile nelle sue quotidiane scelte alle indicazioni contenute nella legge.

La scarsa osservanza di fondamentali principi di legalità nella quotidiana pratica amministrativa ha finito con il determinare una perdita di credibilità dell'intero apparato pubblico, che appare per certi aspetti irreversibile.

Tale stato di cose non solo è dovuto al diffondersi di un costume amministrativo sempre più propenso ad accettare le

forme di corruzione, anche le più minute, come conseguenze inevitabili della penetrazione della politica in ogni comparto della pubblica amministrazione, ma è stato anche determinato dalle recenti difficoltà incontrate dal legislatore nel fronteggiare e reprimere le notevoli capacità di controllo — espresse dai grandi poteri criminali — in direzione di settori consistenti della pubblica amministrazione.

Tale fenomeno ovviamente richiede un'azione di risanamento, al livello della amministrazione pubblica, che non può essere affidato solo alle norme penali che si rivolgono ai pubblici ufficiali. Non appare dubbio, però, che un contributo serio al miglioramento del costume amministrativo, può venire da una più puntuale definizione dei comportamenti devianti del pubblico funzionario e da un

sistema di sanzioni che rilegga, in termini adeguati alle necessità odierne della società, anche i vecchi e sempre attuali valori che dovrebbero connotare una buona amministrazione. Oggi la legislazione relativa ai reati contro la pubblica amministrazione appare inadeguata almeno in queste tre direzioni:

incertezza di confini di alcune fattispecie legali che danno luogo a controversie interpretative e ad incertezze applicative;

insufficienza delle fattispecie suddette ad abbracciare tutti i fatti che meritano di essere considerati come reati;

inefficacia delle norme concernenti la corruzione in relazione alla estrema vastità del fenomeno.

L'intervento del legislatore si impone, pertanto, non solo per la revisione delle norme vigenti riconsiderando alcune figure criminose che sono di controversa interpretazione o che sono inefficaci a perseguire determinati fenomeni delittuosi, ma anche per la individuazione di nuove fattispecie legali, imposte dalle esigenze di regolamentare una vasta ed articolata tipologia di comportamenti che la coscienza sociale considera meritevole di assurgere a rilevanza penale e che mal si prestano ad essere ricondotti nell'ambito delle figure criminose previste dalla normativa vigente.

L'inerzia legislativa, in presenza di tale grave situazione, finisce con il legittimare di fatto la supplenza della magistratura che — nello sforzo di fare comunque giustizia laddove il senso etico non permette di ignorare comportamenti manifestamente anti-sociali, anche se carenti di una specifica disciplina giuridica — è portata a manipolazioni interpretative delle norme vigenti, ampliandone e deformandone la portata e l'ambito di applicazione.

Nei fatti, in questi ultimi anni si è constatato che talune fattispecie, meritevoli di essere sanzionate penalmente o sono rimaste impunte o viceversa sono state perseguite attraverso l'applicazione

strumentale di norme che sono state emanate per disciplinare altre fattispecie e le cui sanzioni sono risultate pertanto inadeguate o per eccesso o per difetto.

Ciò ha comportato una conseguenza preoccupante che ha investito la stessa credibilità della giustizia e della magistratura in particolare, accusata di esercitare i suoi poteri in modo arbitrario, interferendo a volte in altrui sfere di competenze, determinando in tal modo situazioni conflittuali tra i diversi poteri e generando, in alcuni casi, la paralisi dell'attività amministrativa.

In presenza di tale situazione si impone un organico assetto della vigente normativa nel settore al fine di restituire delle certezze sia al giudice che al pubblico amministratore, fornendo precisi strumenti di intervento giudiziario rispetto a fatti illeciti che danneggiano la pubblica amministrazione, determinando con chiarezza ciò che è proibito e preservando pienamente l'esercizio legittimo della discrezionalità amministrativa inerente alle funzioni dell'amministratore elettivo.

Con la realizzazione di tale intervento legislativo si può e si deve creare un clima di reciproca fiducia e di corretto rapporto tra giudici e pubblici amministratori.

Tale esigenza è avvertita da tutte le forze politiche e si è già manifestata con diverse proposte legislative già presentate al Parlamento e con altre che sono in fase di progettazione e comunque già note nelle loro linee direttrici.

Queste iniziative legislative pur essendo apprezzabili nelle loro ispirazioni di fondo e in alcune loro indicazioni, non ci appaiono del tutto condivisibili nel loro complesso o perché troppo parziali e limitate o perché inaccettabili per alcune soluzioni prospettate per determinate questioni.

Da qui l'iniziativa di presentare una nostra proposta volta a rivedere tutte quelle norme relative ai delitti contro la pubblica amministrazione che hanno dato luogo a controversie ed incertezze interpretative e contestualmente a identifi-

care nuove fattispecie legali per regolamentare e sanzionare penalmente tutti i fatti illeciti che danneggiano la pubblica amministrazione.

Nel predisporre tali proposte in materia, è opportuno premettere una riflessione sulle cause della inadeguatezza delle norme vigenti.

Tale inadeguatezza è dovuta al fatto che esse sono state emanate avendo presente una pubblica amministrazione molto diversa di quella attuale.

L'idea della pubblica amministrazione, avuta presente dal codice Rocco è quella di un sistema fondamentale uniforme e accentrato, dominato dal principio di legalità e concepito come un braccio esecutivo della legge. Questa amministrazione non esiste più, perché uno dei cardini su cui si fondava il codice Rocco per quanto riguarda la configurazione dell'illecito penale, era la separazione tra pubblico e privato; una separazione che connotava l'azione pubblica e non solo per i suoi scopi peculiari, ma anche per le forme, per gli strumenti organizzativi, attraverso i quali essa si esplicava. Oggi le due sfere di interesse — pubblico e privato — si compenetrano nell'ambito dell'attività amministrativa e le strutture e i modelli della pubblica amministrazione sono tali da far registrare un crescente ampliamento dei moduli giusprivatistici rispetto a quelli giuspubblicistici. Cambiano da un lato le forme della organizzazione amministrativa e dall'altro le attività atipiche della pubblica amministrazione tendono a dilatarsi in modo inarrestabile. Lo stesso rapporto tra legge e amministrazione come rapporto tra l'« astratto » e il « concreto », muta a causa del proliferare di leggi-provvedimento, attraverso le quali il legislatore ipotizza e ricalca fin nei dettagli i comportamenti amministrativi.

Inoltre molte leggi contengono numerose clausole in bianco, attraverso le quali non si decide e si rinvia, quindi, ogni scelta alla fase amministrativa. Aumentano infatti le leggi manifesto o ideologiche, la cui fattibilità è spesso problematica, le quali indicano alla pubblica

amministrazione solo la necessità di raggiungere uno scopo senza che si precisino gli strumenti ai quali ricorrere e si forniscano i mezzi adeguati. Ed attraverso questa legislazione, alla pubblica amministrazione vengono spesso affidati compiti di enorme rilevanza politica, decisioni connesse alla distribuzione di risorse economico-sociali anche ingenti. Una amministrazione alla quale sono affidate decisioni di tale livello e spazi di tale autonomia non può poi non incrementare i propri spazi.

Si sviluppa quindi al vertice dell'amministrazione una fascia di funzionari che cooperano con i politici nell'attività cosiddetta di « alta amministrazione ». Il decentramento politico amministrativo e la gestione di nuovi servizi da parte dell'amministrazione pubblica fa poi moltiplicare le istanze decisionali; si richiede quindi ai vertici burocratici l'assolvimento di funzioni di sintesi e di raccordo che alterano i caratteri tipici della responsabilità amministrativa.

Questa evoluzione del ruolo, dei compiti, della pubblica amministrazione negli anni più recenti non sempre è stata tenuta presente dai magistrati, nell'applicare le norme del codice Rocco. Si tratta di una crisi che può farsi risalire a circa venti anni fa e si imputò allora ad un atteggiamento rigoristico, assunto dalla giurisprudenza nel controllo delle funzioni esercitate dai pubblici amministratori che risentiva del clima politico di quegli anni.

Proprio negli anni 60, col passaggio da una politica conservatrice ad una politica degli interessi sociali molto più diffusa, si apre una nuova fase di sviluppo della politica, della società e dell'amministrazione che dà vita all'inizio della realizzazione dei postulati dello stato sociale che, come tali, vengono (duramente) respinti dalla magistratura del tempo, ancora saldamente ancorata a ideologie conservatrici.

Mentre in realtà l'ampliamento dei compiti dello Stato richiedeva in quel momento un'opera molto più agile della pubblica amministrazione fondata su

una discrezionalità più accentuata e certamente trasparente.

Questa crisi può essere storicamente individuata in tre momenti specifici. Nella prima fase che grosso modo va dall'inizio alla fine degli anni 60, — il momento di frizione più acuto è dato dalla distorta applicazione della fattispecie di reato del peculato per distrazione. Di questa norma si servono infatti i giudici per impedire che la pubblica amministrazione sia disposta alle nuove finalità sociali emergenti e alle quali bisogna provvedere secondo moduli diversi da quelli esistenti.

Nella seconda fase caratterizzata da una presa di coscienza della magistratura più sensibile e più avanzata, la crisi del rapporto pubblica amministrazione magistratura si innesta sulle violazioni delle omissioni funzionali dei pubblici funzionari, e vengono in rilievo le fattispecie di reato delle omissioni di atti di ufficio e dell'abuso innominato in atti d'ufficio. In questa fase diventa più trasparente la sostituzione della funzione tipicamente di governo della pubblica amministrazione ad opera dei giudici o di parte dei giudici, i quali vengono così, con un controllo inammissibile, a sindacare scelte che sono di competenza del potere amministrativo.

Nell'ultima fase il rapporto pubblica amministrazione-magistratura viene ad entrare in tensione soprattutto attraverso l'applicazione di reati di interesse privato e di corruzione.

Soprattutto l'uso abnorme, distorto, incontrollabile, della fattispecie di interesse privato, impedisce un normale esercizio dell'attività amministrativa, genera gravi situazioni di sospetto e di intorbidimento dell'azione amministrativa e si risolve in un accentuato meccanismo di sottoposizione dell'attività amministrativa alle scelte, al gusto, alle convinzioni soggettive dei giudici.

Questa crisi finisce per travolgere la distinzione fondamentale in uno Stato di diritto tra l'illecito penale e l'illecito amministrativo e disciplinare, non ritenendo congruo, i giudici, che a giudicare delle

manchevolezze sul piano amministrativo, siano gli organi disciplinari.

In questo momento storico in cui si avvia a superare la crisi dei rapporti istituzionali e in cui si recupera una corretta determinazione dei rispettivi ambiti di attribuzione tra esecutivo amministrativo e giudiziario occorre rivedere tutta la normativa relativa ai reati contro la pubblica amministrazione, per definire un migliore rapporto tra pubblica amministrazione e potere giudiziario.

Nel ribadire l'essenzialità del ricorso allo strumento del diritto penale come momento di tutela del corretto sviluppo della funzione amministrativa, occorre precisare con chiarezza le direttive di tale riforma, ristrutturando e riformulando in primo luogo tutto il meccanismo di carattere amministrativo che regola il momento decisionale dell'attività della pubblica amministrazione, fissando il principio secondo il quale il diritto penale deve ancorare la sua tutela ai beni di rango costituzionale, costituiti dal buon andamento e dall'imparzialità della pubblica amministrazione ed infine aumentando le garanzie attraverso la descrizione particolareggiata degli elementi costitutivi dei fatti di reato.

Sulla base di queste direttive si possono precisare nel modo seguente i principali profili di riforma delle norme vigenti: occorre riconsiderare la figura criminosa del peculato per distrazione ritenendosi sussistente il reato, soltanto quando la cosiddetta distrazione sia stata commessa a vantaggio di privati, con esclusione di ogni altra ipotesi non riconducibile entro questo schema e cioè quando il profitto sia rimasto nell'ambito della pubblica amministrazione anche se per un fine diverso da quello istituzionalmente previsto; ridefinire la norma dell'interesse privato in atti di ufficio alla quale deve essere tolta tutta la sua genericità, la sua equivocità e deve essere ricostruita sulla base del danno che la pubblica amministrazione riceve sul piano del buon andamento e dell'imparzialità, tutte le volte in cui l'attività amministrativa viene strumentalizzata per fini

privati; rivedere la figura del reato di abuso innominato, oggi eccessivamente elastica, attraverso una puntualizzazione più precisa e restrittiva della sua portata; precisare meglio le disposizioni relative al reato di omissione o rifiuto di atti d'ufficio.

Bisogna infine ripensare la disciplina delle ipotesi di corruzione (anche nei loro rapporti con la concussione) proprio per spezzare quella spirale criminosa costituita dalla collusione tra corrotto e corruttore. In questo caso piuttosto che seguire le facili vie del pentitismo, secondo gli schemi proposti da recenti disegni di legge, occorre separare le ipotesi di corruzione e creare due ipotesi di reato: una corruzione attiva che riguarda soltanto il privato ed un'ipotesi di corruzione passiva che riguarda il pubblico ufficiale. Rendendo autonomi i due reati si spezza quell'accordo criminoso che è oggi alla base dell'impossibilità di intervento giudiziario e che è una delle prime cause dell'inquadramento dell'attività amministrativa: solo in questa maniera si spezza infatti il cordone ombelicale che lega il corruttore e il corrotto.

In ordine all'esigenza di regolamentare una nuova tipologia di comportamenti sociali che meritano di essere sanzionati penalmente, riteniamo di poter individuare le seguenti nuove fattispecie legali da introdurre tra i reati contro la pubblica amministrazione:

un delitto di peculato mediante abuso della funzione di controllo da parte del pubblico ufficiale che, preposto al controllo degli atti e dei provvedimenti della pubblica amministrazione, ometta di annullare atti manifestamente illegittimi, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto;

un delitto di « malversazione a danno dello Stato » per quegli imprenditori che, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di

opere di pubblico interesse, distraggono gli stessi per finalità private;

un delitto di peculato e di malversazione d'uso, limitato ai casi di abitudine, dei quali si è rilevato danno al regolare esercizio delle funzioni e del servizio;

un delitto di peculato di lavoro o di servizio sempreché dal fatto sia derivato nocumento al regolare svolgimento delle funzioni o del servizio;

un delitto di assenteismo per fronteggiare il grave fenomeno di lassismo e disimpegno che si va registrando nell'attività della pubblica amministrazione.

L'introduzione di queste nuove figure criminali risponde ad una duplice esigenza: da un lato tutelare maggiormente la pubblica amministrazione e colpendo come reati molti comportamenti che la coscienza sociale considera già come antisociali; e garantire dall'altro i pubblici amministratori contro possibili interpretazioni estensive ed arbitrarie delle norme vigenti in assenza di una specifica disciplina giuridica.

Per quanto concerne la sospensione condizionale della pena, da più parti si avverte l'esigenza di una riforma diretta a permettere la sospensione condizionale delle pene accessorie, che è attualmente esclusa, e ad eliminare la destituzione di diritto in caso di condanna penale, quando sia stata concessa la sospensione condizionale della pena accessoria.

Tale esigenza ci trova pienamente consenziente ma riteniamo che essa vada soddisfatta con un opportuno ed apposito progetto di legge sia perché ha più possibilità di una rapida approvazione sia perché si tratta di un problema che anche se si manifesta più frequentemente in relazione alle interdizioni dai pubblici uffici legate a condanne penali nei pubblici ufficiali, è più generale almeno per quanto concerne il legame tra pene accessorie e sospensione condizionale.

Per tali ragioni siamo impegnati a predisporre una apposita proposta di legge.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Peculato).

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

« ART. 314. — *Peculato.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di 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 distrae a profitto proprio o di altri soggetti privati, è punito con la reclusione da uno a dieci anni ».

2. L'articolo 315 del codice penale è abrogato.

3. L'articolo 316 del codice penale è abrogato.

ART. 2.

(Concussione).

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

« ART. 317. — *Concussione.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che costringe taluno a dare o a promettere a lui o ad un terzo denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni; il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che induce taluno a dare o promettere a lui o ad un terzo denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a nove anni ».

ART. 3.

(Corruzione passiva).

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

« ART. 318. — *Corruzione passiva.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un

pubblico servizio che richiede danaro o altra utilità quale corrispettivo per compiere un atto del suo ufficio o servizio è punito con la reclusione da due a cinque anni.

Se il fatto è commesso con la violazione dei doveri di ufficio la pena è della reclusione da quattro a sette anni.

Se il fatto è di lieve entità la pena è rispettivamente della reclusione da uno a tre anni e da due a cinque anni.

Se il pubblico ufficiale riceve danaro o altra utilità per un atto di ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino ad un anno.

Qualora il pubblico ufficiale riceve danaro o altra utilità per aver commesso un atto con la violazione dei doveri del suo ufficio la pena è della reclusione da uno a tre anni ».

ART. 4.

(Corruzione attiva).

1. L'articolo 319 del codice penale è abrogato.

2. L'articolo 320 del codice penale è abrogato.

3. L'articolo 321 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 321. — *Corruzione attiva.* — Chiunque offre o promette ovvero dà ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, danaro o altra utilità per compiere un'attività anche discrezionale dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione da due a cinque anni.

Se la promessa o l'offerta o la dazione è un corrispettivo per compiere l'atto in violazione dei doveri d'ufficio o di servizio la pena è della reclusione da quattro a sette anni.

Se il fatto è di lieve entità la pena è della reclusione rispettivamente da uno a tre anni e da due a cinque anni ».

4. L'articolo 322 del codice penale è abrogato.

ART. 5.

(Abuso d'ufficio).

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

« ART. 323. — *Abuso d'ufficio.* — Il pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, compie un atto in violazione di legge o con manifesta esorbitanza dai suoi poteri discrezionali, per recare ad altri un ingiusto danno o per procurargli un ingiusto vantaggio, se il fatto non è previsto come reato più grave, è punito con la reclusione fino a due anni ».

ART. 6.

(Interesse privato in atti di ufficio).

1. L'articolo 324 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 324. — *Interesse privato in atti d'ufficio.* — Il pubblico ufficiale, che direttamente o per interposta persona, o con atti simulati, prende un interesse personale in qualsiasi atto della pubblica amministrazione presso la quale esercita il proprio ufficio, procurando a sé o ad altri un'arbitraria situazione di vantaggio o di privilegio e ad altri una arbitraria situazione di nocimento, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni ».

ART. 7.

(Omissione o rifiuto di atti d'ufficio).

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

« ART. 328. — *Omissione o rifiuto di atti di ufficio.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, dopo essere stato costituito in mora, omette, rifiuta o ritarda, senza giustificato motivo, un atto dell'ufficio o del servizio è punito con la reclusione fino ad un anno ».

ART. 8.

*(Peculato mediante abuso
della funzione di controllo).*

1. Il pubblico ufficiale che, preposto al controllo degli atti e dei provvedimenti della pubblica amministrazione, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, ometta di annullare atti manifestamente illegittimi dai quali sia derivato un danno per la pubblica amministrazione è punito con la reclusione da uno a tre anni.

ART. 9.

(Malversazione a danno dello Stato).

1. L'imprenditore che, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse, distrae gli stessi per finalità private è punito con la reclusione da uno a cinque anni.

ART. 10.

(Peculato e malversazione d'uso).

1. Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, avendo, per ragioni del suo ufficio o servizio, il possesso o comunque la disponibilità di una cosa mobile, appartenente o non alla pubblica amministrazione, la usa abitualmente per procurare un profitto a sé o ad altri, se dal fatto deriva nocimento al regolare esercizio delle funzioni o del servizio è punito con la reclusione fino a tre anni.

ART. 11.

(Peculato di lavoro o di servizi).

1. Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che distrae abitual-

mente a profitto proprio o di altri soggetti privati l'attività di un pubblico impiegato o la prestazione di un pubblico servizio, se dal fatto deriva nocumento al regolare esercizio delle funzioni o del servizio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

ART. 12.

(*Assenteismo*).

1. Il pubblico impiegato che, con artifici o raggiri, sottraendosi alla vigilanza di chi è preposto all'ufficio, si assenta ripetutamente dal lavoro o comunque non adempie ripetutamente ai propri doveri d'ufficio, se dal fatto deriva nocumento al regolare esercizio delle funzioni o del servizio, è punito con l'arresto fino a tre anni; alla stessa pena soggiace il preposto che, venuto a conoscenza del comportamento dell'impiegato, omette di sporgere denuncia, se dal fatto deriva nocumento al regolare esercizio delle funzioni o del servizio.