

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SIGNORI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MARZO 1988

Modifiche al codice penale in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. — Sono ben note le carenze della disciplina penalistica dei delitti contro la pubblica amministrazione che impongono un deciso intervento di riforma della materia. In particolare, la normativa relativa ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, riflettendo l'ideologia autoritaria propria in generale a tutto il codice Rocco, assume come modello di riferimento una pubblica amministrazione concepita come un universo a sè, identificabile con la burocrazia e operante principalmente attraverso azioni di carattere autoritativo. Un modello enormemente distante dalla realtà attuale, nella quale, secondo i principi democratici, l'amministrazione non si configura come un «corpo separato» e protetto da norme speciali,

ma come l'articolazione organizzata del corpo sociale, aperta alla partecipazione dei cittadini, sempre più impegnata nello svolgimento di compiti di benessere.

Le norme del codice Rocco, oltre che essere inficiate da una concezione distorta circa quello che rappresenta la pubblica amministrazione nello stato democratico, presenta lacune ed ambiguità che rendono in molti casi difficile l'inquadramento del fatto illecito in una figura delittuosa; numerose sono le norme dai contenuti tanto vaghi da risultare inutilizzabili, o, nelle ipotesi peggiori, suscettibili di un impiego distorto: vere e proprie norme penali «in bianco» nelle quali i profili della mera illegittimità tendono a confondersi inestricabilmente con quelli della illegalità.

Le carenze della normativa penalistica hanno non poco concorso a rendere in più casi difficili i rapporti tra giudici ed amministratori pubblici. I primi finiscono per incontrare nell'esercizio della funzione penale non poche difficoltà, stante l'artificiosa moltiplicazione delle fattispecie di delitto operata dal codice, e nei casi più riprovevoli (ma non infrequenti) finiscono per essere tentati da un ruolo di supplenza che alla lunga produce effetti devastanti ed inquinanti sia nella magistratura, sia nella amministrazione.

Gli amministratori pubblici, ed in particolare quelli elettivi ed onorari, chiamati spesso ad operare senza il supporto di una formazione e di una esperienza adeguate, a dare attuazione a leggi assai spesso generiche e fumose, a piegare l'assetto rigido delle discipline legali alle effettive esigenze del corpo sociale, finiscono a loro volta per trovarsi in una posizione scomodissima: ogni errore rischia di trasformarsi in un illecito penale. Troppo spesso si verifica il fenomeno di amministrazioni pubbliche costrette ad operare in una condizione di *metus* nei confronti di magistrati proclivi a dare delle norme penali una interpretazione non univoca.

Per altro verso, le norme del codice Rocco non risultano adeguate a soddisfare una esigenza primaria e sempre più avvertita, quella cioè di arginare vistosi fenomeni di corruzione e di intreccio tra affarismo, amministrazione e politica.

Avvertito dell'esigenza di operare una riforma organica della materia, il Parlamento già nella passata legislatura ha svolto un importante lavoro, sulla base di un disegno di legge di iniziativa governativa, rimasto tuttavia a metà strada per lo scioglimento anticipato delle Camere.

I risultati di tale lavoro sono stati giudicati da più parti insufficienti e da rimeditare. Di tale esigenza si fanno carico, in modi diversi, i disegni di legge presentati dal Governo (atto Camera n. 2441) e di iniziativa parlamentare (cfr. atto Senato n. 688). La presente proposta vuole essere un contributo al dibattito ed il tentativo di raccogliere una serie di punti fermi, e vuole altresì sollecitare una rapida pronuncia del Parlamento su una materia che dovrà sicuramente essere inclusa tra le

priorità assegnate nel lavoro della X legislatura.

L'articolo 1 del disegno di legge, riformulando la figura del peculato, ricomprende in essa sia l'appropriazione di beni di proprietà della amministrazione, sia quella relativa al denaro ed alle cose di altri (superandosi così la inutile ripartizione esistente tra il peculato e la malversazione a danno dei privati, cui corrisponde una diversa gradazione delle pene).

Il progetto conserva la figura del peculato per distrazione, specificando tuttavia che tale ipotesi si realizza solo quando la distrazione sia operata per un interesse privato (e non già quando, attraverso di essa, si realizza un travaso di disponibilità di risorse da un ambito ad un altro dell'intervento pubblico).

In terzo luogo, si propone di accordare una riduzione delle pene al caso in cui si sia realizzato un peculato «d'uso», e il bene sia stato restituito alla sua destinazione.

L'articolo 2 riproduce la figura del peculato mediante profitto dell'errore altrui (articolo 316 del codice penale) limitandosi a sopprimere le pene accessorie e le pene pecuniarie.

L'articolo 3 apporta lievi ritocchi alla figura della concussione, sopprimendo, anche in questo caso, le pene accessorie e pecuniarie.

Gli articoli 4, 5 e 6 propongono un sostanziale rovesciamento della figura della corruzione: si intende cioè in primo luogo sanzionare la così detta corruzione attiva, la promessa cioè di beni o altro a pubblico ufficiale perchè svolga o meno attività proprie del suo ufficio, estendendo le medesime pene all'amministratore che accetti l'offerta di corruzione (corruzione passiva). L'articolo 4 riguarda in particolare la corruzione per atto di ufficio, mentre l'articolo 5 si riferisce alla corruzione posta in essere al fine di indurre il pubblico ufficiale al compimento di atti contrari ai doveri di ufficio.

L'articolo 6 intende infine colpire quelle forme subdole di concussione e di corruzione che si possono manifestare in particolari ambiti: la concussione e la corruzione non si manifestano in forma preliminare, ma a titolo di «riconoscenza» nei confronti del pubblico ufficiale che abbia fatto quanto rientrava nei suoi doveri d'ufficio. Una «riconoscenza» quanto mai sospetta sia nel comportamento

del privato che in quello del pubblico ufficiale.

L'articolo 7 propone una riformulazione dell'abuso di ufficio (figura oggi quanto mai ambigua e di ardua applicabilità) fondendola con quella, anch'essa ambigua, dell'interesse privato in atti d'ufficio. Attraverso l'abuso di ufficio si intende sanzionare il comportamento del pubblico ufficiale che, con dolo specifico (la volontà di cagionare ad altri un danno ingiusto, o un vantaggio ingiusto per sè e per altri), abusi della libertà di scelta nella cura degli interessi pubblici ad esso conferita in ragione della sua discrezionalità o autonomia. Chiaramente tale figura copre anche lo spazio già proprio dell'interesse privato, che ne è una possibile manifestazione.

L'articolo 8 integra l'attuale disciplina relativa al segreto di ufficio, sanzionando in modo più pesante le fughe di notizie operate per arrecare indebiti pregiudizi o vantaggi, specie se di natura patrimoniale.

Significativa è infine l'estensione della disciplina penalistica alla rivelazione di informazioni di garanzia, sanzionata in misura più grave se la rilevazione avviene a mezzo stampa o di altri media.

L'articolo 9 riformula sostanzialmente la figura della omissione di atti di ufficio, figura

di infrequente impiego, in ragione della difficoltà di stabilire quando la indicazione di un termine possa essere produttiva solo di effetti di illegittimità e non anche di illegalità.

La soluzione proposta nasce dalla constatazione della inutilità dello strumento penale come mezzo atto a conseguire un maggiore grado di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione: tale esigenza va affrontata con rimedi d'ordine disciplinare, procedimentale (ad esempio l'individuazione del responsabile del procedimento) o giurisdizionale (rendendo cioè più agevole il ricorso alla giurisdizione civile o amministrativa). L'omissione di atti di ufficio può conservare una funzione specifica di tutela solo quando si riferisca a comportamenti guidati da un dolo specifico, e cioè la volontà di arrecare un ingiusto vantaggio o danno. In questo caso il comportamento assume una precisa valenza penalistica, uscendo dalla attuale indeterminatezza.

L'articolo 10 stabilisce quali siano le circostanze in ragione di cui le pene previste per tutti i delitti dei pubblici ufficiali (e degli incaricati di pubblico servizio) devono essere ridotte.

L'articolo 11, infine, dispone la abrogazione delle norme del codice penale superate dalla nuova disciplina che si va a proporre.

DISEGNO 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 possesso di denaro o di altra cosa mobile altrui, se l'appropria ovvero la distrae a profitto proprio o di altri soggetti a fine privato, è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

Se il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa sottratta e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata restituita, la pena è diminuita».

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 detiene indebitamente, per sè o per un terzo, denaro o 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 o l'incaricato di pubblico servizio, che, abusando dell'autorità derivante dalle funzioni attribuite, si fa dare o promettere indebitamente, per sè o per altri, denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni».

Art. 4.

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

«Art. 318. - (*Corruzione per atto di ufficio*). - Chiunque offre denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale per il compimento di atti del suo ufficio è punito con la reclusione da due a quattro anni.

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che abbia accettato l'offerta.

La pena è diminuita se l'offerta è stata accettata da un incaricato di pubblico servizio».

Art. 5.

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

«Art. 319. - (*Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio*). - Chiunque offre denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale perchè ometta o ritardi un atto del suo ufficio o per fare un atto contrario ai doveri di ufficio è punito con la reclusione da tre a sei anni.

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che accetti l'offerta.

La pena è diminuita se l'offerta è accettata da un incaricato di pubblico servizio.

La pena è accresciuta di un terzo se il caso di corruzione attiva o passiva ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi, stipendi o pensioni, la stipulazione di contratti nei quali sia interessata la pubblica amministrazione, o sia stato perpetrato al fine di favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale, amministrativo o tributario.

La pena è stabilita in un minimo di quattro ed un massimo di dieci anni di reclusione se dal fatto sia conseguita l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione per più di cinque anni; la pena è stabilita in un minimo di sei ed in un massimo di venti anni di reclusione se dal fatto sia conseguita una ingiusta condanna a pena superiore a dieci anni di reclusione».

Art. 6.

1. L'articolo 320 del codice penale è sostituito da seguente:

«Art. 320. - (*Corruzione per atto di ufficio compiuto*). - Chiunque offre denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale per un atto d'ufficio già compiuto è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che accetti l'offerta.

La pena è diminuita se l'offerta è accettata da un incaricato di pubblico servizio».

Art. 7.

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

«Art. 323. - (*Abuso di ufficio*). - Il pubblico ufficiale, che, per procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio o un ingiusto danno a terzi, abusa dei poteri inerenti al suo ufficio, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

La pena è diminuita se l'abuso è commesso da un incaricato di pubblico servizio».

Art. 8.

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

«Art. 326. - (*Rivelazione di segreti di ufficio*). - Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni ed al servizio, o comunque abusando delle sue qualità, rivela notizie d'ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se la rivelazione o l'agevolazione della conoscenza sono soltanto colpose, si applica la reclusione fino ad un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio, che, per procurare a sè o ad altri, un indebito profitto patrimoniale o per cagionare ad altri un danno, si avvale illegittimamente di notizie d'ufficio, le quali

debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni.

Se il fatto è compiuto per procurare a sè o ad altri un vantaggio non patrimoniale, si applica la pena della reclusione fino a due anni.

Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche alla rivelazione di una informazione di garanzia.

Ove la rivelazione avvenga a mezzo di stampa o di altro sistema di comunicazione di massa, le pene sono aumentate fino alla metà e si procede con rito direttissimo».

Art. 9.

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 pubblico servizio, che, al fine di procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio o un ingiusto danno ad altri rifiuta, omette o ritarda un atto dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione da uno a tre anni».

Art. 10.

1. Dopo l'articolo 328 del codice penale si aggiunge il seguente articolo 328-bis:

«Art. 328-bis. - (*Circostanze attenuanti*). - Le pene comminate per i delitti previsti da questo capo sono diminuite quando per la natura, la specie, i mezzi e le modalità o le circostanze del fatto, ovvero per l'entità del profitto del danno o del pericolo, il fatto stesso sia di particolare tenuità».

Art. 11.

1. Gli articoli 315, 321, 322 e 324 del codice penale sono abrogati.