

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 2078, 58 e 688-A

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE BATTELLO)

Comunicata alla Presidenza il 3 aprile 1990

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (n. 2078)

approvato dalla II Commissione permanente (Giustizia) della Camera dei deputati nella seduta del 24 gennaio 1990, in un testo risultante dall'unificazione

del disegno di legge presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(V. Stampato Camera n. 2441)

e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati TATARELLA, MARTINAT, MASSANO, NANIA e SOSPIRI; MELLINI, TEODORI, STANZANI GHEDINI, RUTELLI, VESCE, PANNELLA e FACCIO; NICOTRA e BIANCHINI; GARGANI; ANDÒ, CAPPIELLO, MARTELLI, ALAGNA, BORGOGGIO, DI DONATO, MUNDO, TESTA Antonio, LA GANGA, MARIANETTI, SPINI, DELL'UNTO, BALZAMO, TIRABOSCHI, INTINI, LENOCI e CONTE; FRACCHIA, VIOLANTE, PEDRAZZI CIPOLLA e BARGONE; FIANDROTTI; STAITI di CUDDIA delle CHIUSE; BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, DE LORENZO, SERRENTINO e STERPA

(V. Stampati Camera nn. 242, 414, 775, 1140, 1219, 2149, 2623, 3019 e 3516)

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il
31 gennaio 1990*

Misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni ed alla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della pubblica amministrazione (n. 58)

d'iniziativa dei senatori SPADACCIA, CORLEONE e STRIK LIEVERS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (n. 688)

d'iniziativa dei senatori CASOLI, ACONE e SANTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 DICEMBRE 1987

ONOREVOLI SENATORI. - Il tema dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione (libro II, titolo II, capo I del codice penale) è da lungo tempo all'attenzione della dottrina.

Se il gruppo di articoli ricompreso tra gli articoli 330 e 333 del codice penale (dall'abbandono collettivo a quello individuale di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori) ha subito l'impatto con l'articolo 40 della Costituzione che ha riconosciuto il diritto di sciopero; se gli articoli 334 e 335 (sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a pignoramento o a sequestro - violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose pignorate o sequestrate) hanno subito novellazione all'interno della legge n. 689 del 1981 in relazione a specifiche esigenze - è pur vero che il corpo fondamentale di tale capo, pur investito sin dall'entrata in vigore della Costituzione da problematiche crescenti, è finora rimasto indenne da novellazioni legislative.

Dicesi «sin dall'entrata in vigore della Costituzione», poichè alcune norme della Carta imponevano all'evidenza riflessioni novellatrici: e ciò sia dal punto di vista generale della struttura della fattispecie penale (principio di tassatività-determinatezza, a tacere d'altro) che dal punto di vista specifico del bene tutelato (evocazione testuale, all'articolo 97, del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica amministrazione; non evocazione testuale del «prestigio» di essa Pubblica amministrazione).

Peraltro, il crescente ampliarsi della sfera dell'intervento dello Stato nella vita sociale ed economica, in relazione al qualificarsi dello Stato sociale, comportava l'accrescersi delle pubbliche funzioni e dei pubblici servizi.

Del pari, l'articolarsi decentrato dell'organizzazione statale, con il consolidarsi di un vero e proprio sistema delle autonomie

su base elettiva, arricchiva di nuove figure la tradizionale qualificazione del pubblico ufficiale.

Il sistema normativo del codice penale del 1930 diventava abito troppo stretto per un sistema statale-amministrativo che da allora era radicalmente cambiato: si imponevano sia nuove esigenze di tutela (assenteismo, peculato di lavoro o di servizi, malversazione a danno dello Stato), sia nuove formulazioni di norme vigenti.

Specifica ragione di disagio era posta dalla «frizione» che veniva determinandosi tra la crescente importanza assunta dal sistema della Pubblica amministrazione, più che mai ove qualificata da una normativamente riservata sfera di valutazione discrezionale e l'incidenza di un intervento penale guidato talvolta da norme a struttura talmente sganciata da necessari criteri di tassatività-determinatezza (si pensi all'interesse privato in atti d'ufficio, all'abuso innominato, alla «distrazione» cui deve essere coesistente un concetto di relazione) da rendere possibile (più che mai in un quadro normativo giuspubblicistico scarsamente riformato, nel quale comunque erano e tuttora sono carenti strumenti di controllo interni al sistema) vere e proprie «supplenze» dell'autorità giudiziaria.

Si considerino, per esempio, i rischi di vera e propria sovrapposizione della valutazione del giudice, soprattutto riguardo al reato di omissione di atti d'ufficio, qualificati da discrezionalità alla autonoma valutazione del pubblico ufficiale.

Orbene: fermo restando che è dovere della giustizia penale intervenire laddove non c'è «merito» amministrativo bensì illecito penale (anche se è enfatico parlare di funzione di controllo del magistrato penale, vero invece essendo che a ciascun singolo giudice, titolare di sovranità diffusa, spetta meramente di accertare eventuali illeciti, così sanzionando pubblici agenti disonesti)

- è invece altrettanto vero che la certezza della norma penale deve punire i disonesti e garantire sicurezza di comportamento per gli onesti.

Il purtroppo crescente fenomeno dell'afarismo, della corruttela, della prevaricazione e del favoritismo (la cosiddetta «questione morale») impone ormai una riforma che colpisca con norme severe e tipicizzate i comportamenti lesivi dei beni da tutelare nella pubblica amministrazione, rimuovendo quanto di ambiguo, elastico ed impreciso esiste nel codice penale vigente (cui tale tecnica normativa appariva consentanea).

Le radici prossime del presente disegno di legge vanno individuate nelle iniziative governative e parlamentari della IX legislatura, che si concluse con l'approvazione da parte della Camera dei deputati di un testo, trasmesso al Senato qualche mese prima del prematuro scioglimento della legislatura.

Prima che il Governo presentasse alla Camera il giorno 22 aprile 1985 il disegno di legge n. 2844, già erano state ivi presentate quattro proposte di legge: n. 410 dei deputati Trantino e altri, n. 1780 dei deputati Azzaro e altri, n. 2709 dei deputati Andò ed altri e n. 2793 dei deputati Violante ed altri. Peraltro al Senato erano stati presentati i disegni di legge n. 28 dei senatori Filetti ed altri e n. 1250, del giorno 11 marzo 1985, dei senatori Vassalli ed altri.

La prima e la seconda proposta riguardavano i reati di corruzione: la proposta di legge n. 410, sostanzialmente conforme a quella Filetti ed altri, si limitava a proporre modifiche dell'articolo 321 del codice penale concernente non punibilità del corruttore che, in presenza di iniziativa corruttrice del pubblico agente, informi tempestivamente l'autorità giudiziaria (sempre che si tratti di atto dovuto); la n. 1780, maggiormente articolata, oltre a prevedere una modifica al reato di concussione (incriminazione anche dell'incaricato di pubblico servizio; delimitazione della condotta al solo abuso delle funzioni; delimitazione dell'elemento materiale alla mera costrizio-

ne, altresì finalizzata alla mera dazione indebita) innovava profondamente in materia di corruzione: fermo restando l'articolo 318 per le due ipotesi di corruzione propria antecedente e susseguente, con unificazione di pena per qualsiasi pubblico agente e identità di sanzione per *extraneus* e *intraneus*, si sopprimeva l'articolo 319 in quanto disciplinante le due ipotesi di corruzione impropria (di talchè residuava, nel corpo dello stesso articolo, con pena ridotta, l'incriminazione del solo pubblico agente per corruzione impropria). L'ex articolo 319 prevedeva causa speciale di non punibilità per il corruttore «pentito». Il nuovo articolo 320 prevedeva, in determinati casi, ipotesi di perdono giudiziale del corrotto.

Le altre due proposte di legge - rispettivamente Andò ed altri, Violante ed altri - oltre ad arricchire il catalogo delle incriminazioni (malversazione a danno dello Stato, peculato e malversazione d'uso, peculato di lavoro o di servizi, assenteismo, due ipotesi di illecita destinazione di pubbliche risorse), riscrivevano i delitti di peculato mantenendovi le due ipotesi di appropriazione e distrazione/destinazione ed assorbendovi la malversazione a danno di privati; quella Andò riscriveva altresì il reato di concussione (inserendovi la figura dell'incaricato di pubblico servizio e prevedendo per qualsiasi pubblico agente pena ridotta in ipotesi di condotta meramente induttiva) e riscriveva il reato di interesse privato circoscrivendo casisticamente la condotta ed inserendo un evento di danno.

Ambedue le proposte di legge riscrivevano altresì i reati di abuso innominato, che diventava, permanendo clausola di salvezza sia pur riformulata rispetto al vigente articolo 323, «abuso d'ufficio» con dolo specifico di vantaggio (ovvero anche di danno nelle proposta di legge Andò ed altri) ingiusto, e di omissione o rifiuto di atti d'ufficio, prevedendo la messa in mora ovvero (in difetto di termine espressamente previsto) richiesta dell'interessato e di 30 giorni o eventuale minor termine imposto dalla situazione di fatto o dalla natura dell'atto.

L'omologo disegno di legge Vassalli ed altri, presentato al Senato, prevedeva nuove ipotesi criminose (anche il peculato di energie di lavoro oltre all'istigazione alla corruzione da parte del solo pubblico ufficiale e alla illegittima utilizzazione di notizie d'ufficio) ovvero estensione di quelle esistenti (frode nelle pubbliche forniture). In tema di corruzione autonomizzava (peraltro non evocando tale ipotesi nel successivo articolo relativo alle pene per il corruttore) la corruzione in atti giudiziari; sopprimeva l'ipotesi di corruzione impropria susseguente dell'incaricato di pubblico servizio; specificava siccome propria la corruzione per atto discrezionale.

In tema di concussione (soggetto agente anche l'incaricato di pubblico servizio), previa riformulazione della condotta in termini di determinazione in taluno di uno stato di soggezione con abuso della qualità o dei poteri, si creava la inedita figura della concussione ambientale.

In tema di peculato si specificava, a proposito di distrazione, che era rilevante, sempre a profitto proprio o altrui, la finalità estranea alla Pubblica amministrazione, ritagliandosi spazio (e corrispondente creazione del reato di peculato mediante abuso della funzione di controllo) alla valutazione degli organi amministrativi di controllo.

La riscrittura del reato di interesse privato era sostanzialmente omologa alla riscrittura della proposta Andò ed altri; il che del pari avveniva per il reato di omissione o di rifiuto di atti d'ufficio.

Al dichiarato fine di evitare la ingiustificata parificazione (resa possibile dalle vigenti formulazioni degli articoli 323 e 324 del codice penale) del profittantismo (interesse privato) al semplice favoritismo (abuso innominato) si riscriveva (dopo aver non già soppresso ma riscritto anche il reato di interesse privato) il reato di abuso innominato: esso diventava, con maggiore articolazione tassativa, abuso d'ufficio sia a fine di danno che di vantaggio altrui.

Si prevedeva infine flessibilità nell'applicazione delle pene accessorie e conseguenti maggiori effetti positivi della sospensione condizionale della pena.

Sopravveniva a questo punto il disegno di legge governativo Martinazzoli che si qualificava nel modo seguente:

1) eliminazione delle pene pecuniarie concorrenti per i reati in questione;

2) delimitazione del peculato alla sola condotta di appropriazione (avendo ivi ricompresa la malversazione per appropriazione);

3) estensione della concussione all'incaricato di pubblico servizio ed espressa previsione della concussione ambientale (previa riformulazione della condotta siccome determinazione in taluno di uno stato di soggezione con abuso della qualità dei poteri);

4) unificazione nell'unico articolo 317 delle varie ipotesi di corruzione del pubblico ufficiale e sostanziale mantenimento sanzionatorio (rispetto al precedente articolo 320) dell'incaricato di pubblico servizio;

5) autonomizzazione della corruzione in atti giudiziari;

6) non punibilità del corruttore *extraneus* in ipotesi di corruzione impropria susseguente;

7) previsione espressa del reato di istigazione alla corruzione da parte del pubblico agente;

8) soppressione del reato di interesse privato in atti d'ufficio;

9) creazione di due nuove figure criminose di «abuso di ufficio» (incentrate sulla condotta di utilizzazione dei poteri inerenti alle funzioni per compiere o concorrere a determinare un atto illegittimo) rispettivamente a fini di profitto patrimoniale per sé o altrui, o non patrimoniale a profitto proprio o altrui o ad altrui danno, destinate a ricomprendere sostanziali condotte di peculato per distrazione e di interesse privato in atti d'ufficio (espressa previsione di non punibilità nel caso che il fine esclusivo sia di procurare profitto alla Pubblica amministrazione «sempre che non si tratti di distrazione di danaro o altra cosa mobile ad essa non appartenente»);

10) estensione all'utilizzazione della vigente ipotesi (articolo 326 del codice

penale) di rivelazione di segreti d'ufficio per procurare a sè o ad altri indebito profitto patrimoniale.

A questo punto, mentre il dibattito in Senato (era iscritto all'ordine del giorno della Commissione giustizia il disegno di legge Filetti ed altri) si fermava, avendo l'altro ramo del Parlamento radicato dibattito su una pluralità di testi con abbinamento del disegno di legge governativo alle altre quattro precedenti proposte di legge, prendeva avvio il dibattito in Commissione giustizia della Camera dei deputati in sede legislativa.

Chiusa la discussione generale (relatore l'onorevole Pontello) nella seduta del 5 dicembre 1985, venne costituito un comitato ristretto, al quale sarebbe spettato decidere se elaborare un testo unificato ovvero suggerire un testo base.

Nella successiva seduta del 26 marzo 1986 veniva quindi abbinato altro disegno di legge governativo (n. 2845 - Modificazioni in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti - di poi, nell'attuale legislatura, diventato legge in seguito a prima lettura senatoriale del riproposto disegno di legge governativo) ed assunto come testo base il disegno di legge del Governo.

Nella seduta del 7 maggio 1986, dopo nove sedute, giunti ormai all'articolo 9, il Governo (essendosi profilato contrasto sui rapporti tra il già approvato articolo 1, avente ad oggetto il peculato, e l'approvando articolo 3, avente ad oggetto il nuovo reato di abuso d'ufficio, ricomprensivo dell'ipotesi del peculato per distrazione) chiedeva rimessione del provvedimento in Assemblea, con conseguente passaggio dalla sede legislativa a quella referente.

Conclusosi (con il contributo informale del comitato ristretto a suo tempo costituito) l'esame del testo governativo, la Commissione iniziava l'esame di un articolo aggiuntivo in materia di novellazione dell'articolo 328 del codice penale (omissione o rifiuto di atti d'ufficio) non «toccato» dal suddetto testo governativo.

Ripristinata (avendo sciolto positivamente il Governo riserva espressa nella seduta del 9 ottobre 1986) la sede legislativa nella seduta del 10 dicembre 1986, la discussione veniva, articolo per articolo, ripresa nella seduta di Commissione del 18 dicembre 1986 per concludersi, dopo nove ulteriori sedute, nella seduta del giorno 11 febbraio 1987: voti favorevoli 19 e uno contrario su 24 presenti (astenuiti 4: MSI-DN e Indipendenti di sinistra).

Il testo approvato (stampato n. 2226 Senato, IX legislatura - trasmesso dalla Camera dei deputati il 19 febbraio 1987) risulta così costituito da 14 articoli, l'ultimo dei quali abroga espressamente gli articoli 315 (malversazione), 320 e 321 (rubricati rispettivamente «corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio» e «pene per il corruttore») nonchè l'articolo 324 (interesse privato) e si qualifica per i seguenti punti:

1) resta il peculato per appropriazione, con la specificazione che l'ingiusto profitto (oggetto di dolo specifico) è per sè o altri soggetti privati. Il secondo comma prevede il peculato d'uso, punito con sanzione minore;

2) per la concussione, l'espressione «abusando della sua qualità o delle sue funzioni» è sostituita con l'espressione «abusando della sua qualità o dei suoi poteri connessi alla sua funzione»; resta la condotta di costrizione o induzione; si prevede (con la clausola «anche giovandosi dell'altrui soggezione da lui non causata») una ipotesi di concussione «ambientale»; si autonomizza in uno specifico comma l'ipotesi della concussione dell'incaricato di pubblico servizio, con pena ridotta;

3) resta l'impianto di due articoli (318 e 319) dedicati alla corruzione, rispettivamente propria e impropria. Con ribaltamento rispetto alla normativa vigente, il soggetto agente si qualifica in termini non-propri («chiunque» invece che «il pubblico ufficiale» ovvero «l'incaricato di un pubblico servizio») con aumento di pena (da tre a sei anni, invece che da due a cinque anni). In un articolo autonomo (319-bis) sono previste le due ipotesi di

corruzione susseguente, sia propria che impropria. Del pari in autonomo articolo sono disciplinate le circostanze aggravanti (con riferimento, peraltro, alla sola corruzione propria antecedente) che sostanzialmente corrispondono a quelle attuali;

4) è prevista (accanto alle due attuali ipotesi di istigazione alla corruzione) la istigazione da parte del (solo) pubblico ufficiale;

5) è previsto il nuovo reato di «abuso d'ufficio» (con clausola di salvezza rispetto al peculato, alla concussione e alla corruzione propria antecedente); soggetto attivo è il pubblico agente, oggetto della condotta è un atto illegittimo; la condotta è quella di procurare a sè o ad altri soggetti privati un profitto o un danno ingiusto. Pena: da sei mesi a cinque anni. È altresì previsto, in autonomo articolo, il reato di «abuso mediante omissione», omologamente connotato, con clausola di salvezza limitata al solo peculato. È evidente che tali due previsioni sono ritenute assorbenti del peculato per distrazione e dell'interesse privato;

6) si prevede circostanza attenuante per l'intera categoria di reati ove i fatti siano «di particolare tenuità». Si sopprime del pari la concorrente pena pecuniaria per tali reati;

7) si estende all'utilizzazione la vigente ipotesi di rivelazione di segreti d'ufficio (all'evidente fine di punire le attività illegittime che non sfociano in un «atto», e cioè i comportamenti illegittimi relativi ai cosiddetti atti di gestione, nei quali il pubblico agente interviene come privato e, più in generale, tutte le ipotesi in cui l'agente si avvale illegittimamente di conoscenze acquisite per ragioni d'ufficio al fine di procurare a sè o ad altri un indebito profitto);

8) si riscrive il reato di omissione o rifiuto di atti d'ufficio: il primo comma sanziona l'indebito rifiuto di un atto d'ufficio che deve essere compiuto «senza ritardo» per specifiche ragioni, e cioè giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene e sanità. Fuori di tali casi, il secondo comma sanziona il non-compimento dell'atto ove ci sia stata richiesta scritta

dell'interessato e siano decorsi trenta giorni (risposta tempestiva che esponga le ragioni del ritardo è rilevante).

* * *

Sin dall'inizio della X legislatura riprende alla Camera dei deputati il dibattito siffattamente conclusosi nella precedente Legislatura.

Vengono, in successione, presentate le seguenti proposte di legge: n. 242, dei deputati Tatarella e altri; n. 414, dei deputati Mellini e altri; n. 775, dei deputati Nicotra e Bianchini e n. 1140, del deputato Gargani (queste due norme riproducono il testo approvato nella precedente legislatura); n. 1219, dei deputati Andò e altri; n. 2149, dei deputati Fracchia e altri; n. 2623, del deputato Fiandrotti, n. 3019, del deputato Staiti e n. 3516 dei deputati Battistuzzi e altri (queste ultime tre riguardano solo singoli articoli: rispettivamente 312, 319, 320 e 324-bis).

L'esame alla Commissione giustizia (dopo l'assegnazione del 28 settembre 1987) in sede referente ha inizio il giorno 1° dicembre 1987, relatore l'onorevole Nicotra.

Alla proposta di legge n. 242 (che riguarda peraltro, con un solo articolo, la materia del possesso ingiustificato di valori da parte degli amministratori degli enti locali), vengono abbinata le proposte Mellini e altri, Andò e altri, Nicotra e altri (in seguito ci sarà l'abbinamento con tutte le altre).

Nella seduta del 19 gennaio 1988 il relatore (dopo aver detto che «la riforma dei reati contro la Pubblica amministrazione è stato oggetto nella scorsa legislatura di un serio e approfondito lavoro da parte della Commissione giustizia ... che portava alla fine ad approvare un testo che pur non rappresentando l'ottimo era un via d'uscita sulle tante ipotesi emerse nel corso dei lunghi dibattiti»), riteneva che la Commissione dovesse scegliere, come testo base, le due identiche proposte Nicotra e Gargani.

In una delle successive sedute (10 febbraio 1988) il Governo preannunciava la presentazione di un disegno di legge «che tenda ad operare una sintesi unitaria delle proposte e delle indicazioni sinora emerse»:

tale disegno di legge veniva successivamente presentato dal ministro Vassalli con il n. 2441.

Nella successiva seduta del 24 febbraio 1988 si procedeva alla nomina di un comitato ristretto, a nome del quale l'onorevole Nicotra relazionava alla successiva seduta plenaria del giorno 1° giugno 1988, avendo comunicato che si era convenuto di assumere come testo base il disegno di legge governativo; quivi si deliberava anche di procedere ad una serie di audizioni informali da concordarsi in sede di Ufficio di presidenza: saranno di poi consultati anche esponenti della Cattedra.

Nella seduta del 26 gennaio 1989 si deliberava un rinvio al comitato ristretto per l'esame delle (nel frattempo formulate) proposte del relatore, il quale (alla successiva seduta del 15 marzo 1989) dava conto del lavoro svolto in quella sede, proponendo un testo costituito da 19 articoli, che così si qualificava:

1) resta per il peculato la formulazione del testo della IX legislatura, con l'espunzione, al primo comma, della clausola «al fine di procurare un ingiusto profitto a sé o ad altri soggetti privati» e, al secondo comma, a proposito del peculato d'uso, della clausola «e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita»;

2) è prevista nuova figura delittuosa: malversazione a danno dello Stato. Vi si prevede, in sostanza, la distrazione a profitto proprio o altrui (ovvero l'impiego nella realizzazione di iniziative estranee alla destinazione stabilita) di contributi, sovvenzioni o finanziamenti dello Stato o di altro ente pubblico destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere e allo svolgimento di attività di pubblico interesse in specifici settori;

3) per la concussione: si estende l'imputazione anche all'incaricato di un pubblico servizio, con pena identica per entrambi (da 4 a 12 anni). Cade la concussione ambientale, la condotta è connotata in termini di costrizione/induzione con la modalità dell'abuso delle qualità o delle funzioni;

4) in materia di corruzione, resta l'indicazione del soggetto attivo come «chiunque»; si mantiene in due articoli separati la corruzione impropria (articolo 318, che corrisponde all'attuale articolo 318, non più all'articolo 319 del disegno di legge Martinazzoli) e propria; c'è una ipotesi autonoma di punibilità ridotta per l'incaricato di pubblico servizio (laddove, invece, il pubblico ufficiale viene punito con la stessa pena che colpisce il «chiunque»); non è prevista punibilità per la corruzione susseguente, sia propria che impropria; le circostanze aggravanti sono autonomizzate in due articoli (319-bis e 319-ter, quest'ultimo relativo alla corruzione in atti giudiziari che è riferita sia alla corruzione impropria che propria);

5) l'istigazione alla corruzione è formulata come nel testo approvato alla fine della IX legislatura;

6) per il nuovo reato di «abuso d'ufficio» (destinato a ricomprendere sia il vecchio «abuso innominato» sia il peculato per distrazione, sia l'interesse privato) la condotta è connotata in termini di «abuso della funzione» come tramite per procurare a sé o agli altri un ingiusto vantaggio o un danno, distinguendo, al secondo comma (articolo 323) l'ipotesi di danno «patrimoniale» (che comporta pena maggiore: da 1 a 4 anni, mentre invece l'ipotesi del primo comma prevede pena «fino a 3 anni»);

7) è prevista ipotesi autonoma (articolo 323-bis) per l'abuso di ufficio che, ove commesso da incaricato di pubblico servizio, consista nella «distrazione di danaro o altra cosa mobile di cui la persona abbia il possesso per ragioni del suo servizio» (pena diminuita);

8) è prevista (articolo 323-ter) circostanza attenuante generale per tutto questo gruppo di reati, ove i fatti siano di particolare tenuità;

9) continua ad essere prevista l'ipotesi estensiva della rivelazione di segreto d'ufficio anche alla condotta di «utilizzazione»;

10) per quanto riguarda l'ipotesi dell'articolo 328 del codice penale vigente (omissione o rifiuto di atti d'ufficio) viene riproposto il testo approvato alla fine della

IX legislatura, con l'aggiunta di un ultimo comma dedicato ai magistrati («Se il pubblico ufficiale è un magistrato, vi è omissione o ritardo quando siano decorsi i termini previsti dalla legge perchè si configuri diniego di giustizia»);

11) si novellano anche i due articoli 357 e 358 del codice penale, dando nuova definizione delle due figure del pubblico ufficiale e dell'incaricato di un pubblico servizio; si adotta una configurazione «oggettiva» (la qualifica dipende solo dal tipo di attività svolta in concreto, laddove invece per la concezione soggettiva una persona è pubblico ufficiale per il solo fatto di possedere una determinata qualifica impiegatizia presso un ente pubblico);

12) si introduce una norma sulla competenza (comma aggiunto all'articolo 30 del codice di procedura penale) secondo cui la cognizione dei delitti, consumati o tentati, previsti dal capo I, titolo II, libro II del codice penale sono di competenza del tribunale (con esclusione dei reati di cui agli articoli 329, 330, primo comma, 333, 334 e 335). In sostanza, i reati in oggetto sono tutti di competenza del tribunale;

13) c'è infine l'abrogazione espressa dagli articoli 315 (malversazione), 321 (pene per il corruttore, in quanto assorbite nella nuova formulazione degli articoli 318 e 319) e 324 (interesse privato).

Il relatore, nella suddetta seduta, proponeva che tale testo costituisse il testo base della discussione e che fosse richiesta la sede legislativa.

Il Guardasigilli, mentre si dichiarava favorevole alla scelta del testo unificato, rilevava che il Governo aveva numerose obiezioni sia di carattere particolare che generale, che si riservava di specificare in dettaglio nel corso dell'esame dell'articolo.

Nella successiva seduta del 30 marzo, la Commissione dava corso alla procedura per il trasferimento della discussione in sede legislativa, nella quale sede l'esame iniziava nella seduta del 20 aprile successivo (l'inizio dell'articolato aveva luogo nella

seduta del 2 maggio) per concludersi, dopo sei sedute, il giorno 24 gennaio 1990.

Nel corso della discussione si apportavano al testo modifiche, di cui ai seguenti punti.

1) Peculato: si introduce, al secondo comma (peculato d'uso), la specificazione: «e, questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita».

2) Invariato resta l'articolo sul «peculato mediante prodotto dell'errore altrui» (che è sostanzialmente, tolta la pena pecuniaria, quello del codice vigente).

3) Malversazione a danno dello Stato: l'espressione «Il soggetto estraneo alla Pubblica amministrazione» è sostituita con «Chiunque, estraneo alla Pubblica amministrazione»; si sopprime la specificazione dei settori rilevanti («...per l'economia nazionale nel settore dell'agricoltura, del commercio, dell'artigianato e del turismo ovvero concernente l'istruzione e la formazione professionale, la sanità o l'assistenza sociale» essendosi ritenuto sufficiente il riferimento alle «attività di pubblico interesse»); in luogo di «li distrae a profitto proprio o altrui ovvero li impiega nella realizzazione di iniziative estranee alla destinazione stabilita» si scrive: «non li destina alle predette finalità».

4) Concussione: in luogo di «abusando della sua qualità o delle sue funzioni» si scrive «abusando della sua qualità o dei suoi poteri» (evidentemente perchè è più proprio parlare di poteri che di funzioni in riferimento all'incaricato di un pubblico servizio).

5) Pene accessorie: l'originario testo della Commissione, differenziandosi dalla disciplina vigente (che ne parla specificatamente nell'ultimo comma dell'articolo 314 - peculato - successivamente richiamato a proposito di malversazione e concussione) non ne parlava (così rinviando alla disciplina generale del libro I). Il testo approvato ne autonomizza la disciplina in apposito articolo (317-bis), epperò riproducendo la disciplina vigente.

In sostanza: si è ritenuto di abbandonare una novellazione nel senso della flessibilità di tali pene accessorie.

6) Corruzione: radicale è la differenza rispetto all'originario testo.

Si abbandona la legittimazione attiva al reato in capo a «chiunque» per ripristinare la formulazione tradizionale («il pubblico ufficiale che...») e si unifica, all'interno di ciascuno dei due articoli dedicati rispettivamente alla corruzione impropria e propria (318 e 319), la corruzione antecedente da quella susseguente. C'è una modificazione di pena (318: «sino a cinque anni» diventa «da sei mesi a tre anni»; 319: «da tre a sei anni» diventa «da due a cinque anni»).

Resta ferma l'ipotesi (autonomizzata) delle circostanze aggravanti, siccome riferite alla corruzione propria (come avviene nel codice vigente).

Resta ferma (rispetto al testo originario della Commissione, epperò come sopra detto novellando l'attuale disciplina) l'ipotesi autonoma di «corruzione in atti giudiziari», con il riferimento sia al fatto di corruzione propria che impropria (la disciplina vigente tiene riferimento alla sola corruzione propria).

7) Resta ferma l'autonoma disciplina (pena ridotta) per la corruzione dell'incaricato di un pubblico servizio, nulla innovandosi rispetto alla disciplina vigente.

8) Si ripristina con l'articolo 321 (in conseguenza della soppressione del «chiunque» come soggetto attivo) l'autonoma disciplina delle pene per il corruttore.

Non si richiama espressamente il precedente articolo 319-ter (corruzione in atti giudiziari), mentre si richiamano espressamente gli articoli 318, primo comma, 319, 319-bis e 320. Peraltro, si introduce la clausola «in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319», non presente nel vigente articolo 321 del codice penale.

9) Istigazione alla corruzione. Restano sostanzialmente ferme (rispetto all'originario testo della Commissione) le ipotesi dei due primi commi.

Per quanto riguarda l'istigazione posta in essere all'*intraneus*, si arricchisce l'originaria ipotesi del terzo comma (cui viene aggiunto un quarto comma): soggetto attivo è anche l'incaricato di un pubblico servizio.

10) Abuso d'ufficio. Il testo subisce modifiche: soggetto attivo è anche l'incaricato di un pubblico servizio.

In luogo di «che, abusando della sua funzione, procura a sè o ad altri un ingiusto vantaggio ovvero arreca ad altri un danno» si scrive: «che, al fine di procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio ... o per arrecare ad altri un danno ingiusto, abusa del suo ufficio».

In sostanza: pur restando ferma, con la distribuzione in due commi, la distinzione tra vantaggio non patrimoniale e vantaggio patrimoniale si anticipa la soglia di punibilità allo «abuso», introducendo il dolo specifico («al fine di...»).

Si introduce, peraltro, la clausola «se il fatto non costituisce più grave reato», non presente nell'originario testo della Commissione.

Si modificano le pene: nel primo comma si diminuisce (da «fino a tre anni» diventa «fino a due anni»); nel secondo comma invece si aumenta («da uno a quattro anni» diventa «da due a cinque anni»).

11) Si sopprime l'ipotesi di reato di «distrazione commessa da persona incaricata di un pubblico servizio».

12) Resta ferma l'ipotesi della circostanza attenuante generale. Peraltro, l'originario catalogo della Commissione ne escludeva la malversazione a danno dello Stato, la corruzione in atti giudiziari, l'istigazione nonchè (apparentemente) la distrazione dell'incaricato di un pubblico servizio. L'attuale formulazione ne esclude solo la corruzione in atti giudiziari.

13) Resta ferma l'ipotesi della rivelazione/utilizzazione di segreti d'ufficio.

14) Resta ferma l'ipotesi del «rifiuto di atti d'ufficio-omissione», con la sola soppressione dell'ultimo comma dedicato alla responsabilità dei magistrati (nella seduta del 23 gennaio 1990 venne, con parere favorevole del relatore, approvato l'emendamento soppressivo 15.2, a fronte di due emendamenti soppressivi dell'intero articolo 15: l'emendamento 15.1 di poi ritirato su invito del relatore e l'emendamento 15.3 del Governo, posto in votazione e respinto).

15) Nozione di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio.

Per la prima nozione (pubblico ufficiale) resta fermo, salvo riformulazione, il testo dell'originaria formulazione della Commissione.

Resta anche sintatticamente ferma la formulazione relativa all'incaricato di un pubblico servizio.

16) Norma sulla competenza: con modificazione di numerazione (articolo 19 invece di articolo 16) si riproduce la disciplina originaria della Commissione. Il catalogo viene arricchito con riferimento anche ai reati di cui agli articoli 331, primo comma e 332 del codice penale.

17) Vengono abrogati espressamente gli articoli 315 (malversazione) e 324 (interesse privato).

La votazione finale ha luogo, in sede legislativa, nella seduta del giorno 24 gennaio 1990.

In tale sede la Commissione, dopo aver autorizzato la Presidenza al coordinamento formale del testo, approva con votazione finale a scrutinio palese mediante appello nominale il testo unificato dei predetti disegni di legge nn. 2441, 242, 414, 775, 1140, 1219, 2623, 3019 e 3516, come modificato dagli emendamenti accolti.

Dichiarano il loro voto: l'onorevole Mellini (contrario), l'onorevole Fracchia (favorevole «con soddisfazione»), l'onorevole Vairo (favorevole «con compiacimento»), l'onorevole Alagna (favorevole «con cauta soddisfazione»), l'onorevole Guidetti Serra (astenu-ta) e l'onorevole Biondi (favorevole).

Il relatore onorevole Nicotra esprime il proprio compiacimento. Il Guardasigilli esprime «la moderata soddisfazione del Governo per l'approvazione della riforma dei reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione».

Il presidente Mastrantuono, dopo aver espresso la propria soddisfazione «senza aggettivi», esprime l'auspicio che il Senato possa procedere ad una rapida approvazione della riforma in modo che ai pubblici ufficiali sia dato un quadro di certezza normativa che li garantisca nei confronti del sindacato del giudice penale».

* * *

Detto disegno di legge assume al Senato il n. 2078 ed è assegnato alla Commissione giustizia in sede deliberante il giorno 6 febbraio 1990.

Debitamente corredato del parere della 1^a Commissione, la discussione inizia, con la relazione, nella seduta del 1° marzo.

Nella seduta successiva, il relatore dà anche conto di due disegni di legge (n. 58, Spadaccia e altri e n. 688, Casoli e altri), rispettivamente dedicati a: «misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni e alla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della Pubblica amministrazione» (si tratta di testo sostanzialmente omologo a quello dell'onorevole Mellini, già abbinato alla Camera dei deputati) e a «modifiche in tema di delitti pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione» (che ripercorre criticamente il testo approvato alla Camera dei deputati alla fine della scorsa legislatura).

La discussione si svolge in sede deliberante fino all'esame dell'articolo 12: all'inizio della seduta successiva, su iniziativa dei colleghi socialisti, il disegno di legge viene rimesso all'Assemblea: l'esame dell'articolo, in sede referente, viene quindi concluso nella seduta del giorno 27 febbraio.

Il testo che è oggi all'esame dell'Assemblea si qualifica per i contenuti messi in evidenza nei punti seguenti.

1) Peculato. Si ripropone il testo pervenuto dalla Camera, nel quale è assorbito il reato di malversazione a danno dei privati (il possesso, cui è aggiunta la disponibilità di danaro o altra cosa mobile, è qualificato come «altrui», così assorbendo le vigenti qualificazioni «appartenente alla Pubblica amministrazione» (articolo 314, peculato) e «non appartenenza alla Pubblica amministrazione» (articolo 315, malversazione).

L'ipotesi della «distrazione» (a profitto proprio o di altri ovvero di un terzo) resta soppressa: non è stato accolto un emendamento in proposito. Tale ipotesi, come si vedrà oltre, è trasferita, in quanto rilevante, nel nuovo reato di abuso d'ufficio.

È introdotta, al secondo comma, la nuova ipotesi di peculato d'uso, il che rende

possibile non solo superare problemi interpretativi circa il peculato (d'uso) di denaro, ma anche sanzionare penalmente il peculato da parte dei consegnatari di specie.

2) Peculato mediante profitto dell'errore altrui. Resta il testo della Camera dei deputati, che corrisponde al testo del codice vigente (con la soppressione della pena pecuniaria, ivi prevista congiuntamente alla pena della reclusione: si tratta peraltro di scelta di carattere generale per tutti i reati di cui al presente disegno di legge, tranne che per quello di cui all'articolo 328).

Circa la *ratio* di tale soppressione si riporta il parere di autorevole dottrina: «Tuttavia sembra legittimo supporre che una pena pecuniaria relativamente modesta sia stata ritenuta di efficacia preventiva marginale, quando sia cumulata a pesante pena detentiva; in altri termini, l'effetto deterrente che dovrebbe collegarsi alla pena detentiva non sarebbe accresciuto in modo sensibile dalla lieve pena pecuniaria aggiunta. Di guisa che, sebbene considerazioni teoriche generali dovrebbero indurre il legislatore a prevedere pene pecuniarie (in aggiunta di quelle detentive) per i delitti determinati (come normalmente avviene nei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione) da motivi di lucro, tuttavia, la pratica inutilità di questa ulteriore sanzione ha indotto a semplificare il regime penale proposto, evitando così il sorgere di eventuali questioni legate al cumulo tra pena detentiva e pena pecuniaria».

3) Malversazione a danno dello Stato. Si tratta, come già detto, di ipotesi che arricchisce il catalogo delle incriminazioni penali.

Il testo corrisponde a quello pervenuto dalla Camera dei deputati, pur se nel corso della discussione è stato mosso qualche rilievo alla formulazione della condotta («non li destina alle predette finalità») sul riflesso che, in luogo di tale formulazione (apparentemente omissiva) fosse preferibile una formulazione «positiva» («li distrae ... o comunque li impiega nella realizzazione di iniziative estranee alla destinazione stabilita»).

4) Concussione. Si è mantenuto il testo pervenuto dalla Camera, essendosi superate le perplessità avanzate da qualche commissario sia per quanto riguarda la parificazione di trattamento tra il pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio (che, nel codice vigente, non è destinatario della norma) che per quanto riguarda la connotazione della condotta («abusando della sua qualità o dei suoi poteri») sul riflesso che sarebbe opportuno o sostituire particella congiuntiva (e) a quella disgiuntiva (o) ovvero sopprimere il riferimento alla «qualità».

Circa il primo punto, si è osservato che l'ampio spettro sanzionatorio tra minimo e massimo della pena (da quattro a dodici anni) permette di convenientemente discriminare. Sul secondo punto si è osservato (pur a fronte dell'evocazione storica della formulazione del Codice Zanardelli del 1889 - articoli 169-170: «abusando del suo ufficio») che appare inopportuno un arretramento rispetto all'attuale area punitiva, trattandosi di reato particolarmente odioso.

5) Pene accessorie. Si è mantenuto il testo pervenuto dalla Camera dei deputati, così superandosi le obiezioni di chi richiama ai principi di flessibilità delle pene accessorie.

6) Corruzione per un atto d'ufficio. Si è mantenuto il testo pervenuto dalla Camera dei deputati. Esso corrisponde (dedotta la pena pecuniaria) al vigente articolo 318 del codice penale, salvo l'aumento del minimo della pena per la corruzione antecedente (da sei mesi a tre anni in luogo di «fino a tre anni»).

7) Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio. Si è mantenuto il testo della Camera dei deputati, che (salva estrapolazione del secondo comma, relativo alle circostanze aggravanti, le quali danno vita a due distinti articoli: 319-*bis* - circostanze aggravanti e 319-*ter* - corruzione in atti giudiziari) corrisponde all'articolo 319 del vigente codice (salva unificazione sintattica in unico comma delle due ipotesi di corruzione antecedente e susseguente oggi distribuite in due commi separati).

Tale unificazione, peraltro, si ripercuote sul trattamento sanzionatorio che, mentre

rimane identico a quello attuale (da due a cinque anni) per la corruzione antecedente, aumenta sensibilmente (da un anno a tre anni diventa da due a cinque anni) per quella susseguente. È un segno di maggior severità sanzionatoria verso qualsiasi ipotesi di corruzione propria.

Giova rammentare, a proposito di corruzione, che il testo odierno non recepisce le ipotesi di sanzionabilità minore (al limite della non punibilità) per il corruttore «pentito» ovvero per ipotesi minori di corruzione impropria antecedente da parte dell'*extraneus*, che nel corso dei lunghi anni di dibattito in materia erano state avanzate.

8) Circostanze aggravanti. Il testo è quello della Camera dei deputati, che ripropone (salva la soppressione dell'evocazione delle «onorificenze») la disciplina attualmente vigente.

9) Corruzione in atti giudiziari. Si è mantenuto il testo pervenuto dalla Camera dei deputati, superando la discussione insorta sull'evocazione, che qui si fa, dell'ipotesi di corruzione impropria (articolo 318 codice penale), oltre che della corruzione propria, già prevista nell'attuale disciplina (articolo 319).

Si è osservato che non sembra meritevole di indulgenza il magistrato che, sia pure per compiere un atto del proprio ufficio (per esempio: depositare in termini una sentenza) riceve denaro o altra utilità come retribuzione non dovuta. Fermo restando che occorrerà pur sempre un rapporto di proporzionalità che è immanente nel concetto stesso di retribuzione, è pur sempre vero che anche la suddetta condotta deve essere depurata da ogni interesse (che può essere corposo, più che mai in presenza di termini meramente ordinatori).

L'autonomia della nuova figura criminosa (oggi qualificata come mera circostanza aggravante) è del tutto opportuna a fronte della rilevanza costituzionale della funzione giurisdizionale (per un curioso caso di corruzione paragiudiziaria, si rammenti l'evocazione che Dante fa, a proposito dei barattieri, di frate Gomita - quel di Gallura, vassel d'ogne froda - il quale, avendo «i

nimici di suo donno in mano, denar si tolse, e lasciollì di piano»: liberò cioè i prigionieri senza processo).

10) Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio. Il testo è quello stesso pervenuto dalla Camera dei deputati.

11) Pene per il corruttore. Si è mantenuto lo stesso testo pervenuto dalla Camera dei deputati, pur a fronte di un rilievo da parte del Governo, che lamentava lacuna, laddove (non evocandosi l'articolo 319-ter) appariva andar esente da pena il corruttore in atti giudiziari.

Si è osservato che lacuna non c'è nella misura in cui il corruttore risulta punito (non già con la pena medesima del magistrato corrotto, ma invece) con la pena prevista, negli articoli 318 e 319 per il corruttore: a tale risultato si perviene pianamente attraverso l'evocazione che l'articolo 319-ter fa dei «fatti indicati negli articoli 318 e 319» più che mai ove si abbia riguardo alla clausola «in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319» introdotta (novellando la disciplina vigente) nell'articolo 321.

13) Istigazione alla corruzione. Si è mantenuto il testo pervenuto dalla Camera dei deputati, con una sola modifica formale, essendosi osservato che l'altro ramo del Parlamento (forse per difficoltà nell'uso della parola «il colpevole») - peraltro sin dalla scorsa legislatura - aveva nel comma 2, lasciato sottinteso il soggetto (istigatore), pur presente nel comma 3 del disegno di legge Martinazzoli.

Giova ricordare l'opportunità di tale novella, che è destinata a coprire eventuale vuoto di tutela. Ciò dicesi perchè (per ragioni dogmatiche: la corruzione come reato a condotte plurime a direzione reciproca - i così detti reati bilaterali omogenei convergenti) ben potrebbe ritenere non integratrice dell'ipotesi del tentativo la condotta dell'istigatore, in caso di istigazione non accolta.

13) Abuso d'ufficio. Si è modificato il testo pervenuto dalla Camera dei deputati, in parte ripristinando il vecchio testo del Comitato ristretto della Camera dei deputati, testo caratterizzato dalla proposizione di

pene ridotte per il caso in cui dei fatti è responsabile un incaricato di pubblico servizio.

In verità, ci troviamo di fronte ad un nuovo reato, che intende porre termine alle perduranti (e variamente risolte dalla giurisprudenza) *querelles* sulla reciproca delimitazione tra abuso innominato e interesse privato (la soluzione variava a seconda del significato che si attribuiva all'interesse privato dell'articolo 324, di talchè esso si allargava a dismisura a detrimento dell'interesse consistente nel recare ad altri danno o procurargli vantaggio, *ex* articolo 323).

Viene qui chiarito che non c'è reato se non c'è abuso e opportunamente distinguendosi tra interesse patrimoniale e interesse non patrimoniale, si dà modo di discriminare, anche dal punto di vista sanzionatorio, la condotta «affaristica», cioè la condotta patrimonialmente profittrice (da due a cinque anni) e la condotta di favoritismo o prevaricazione (altrui vantaggio non patrimoniale o danno ingiusto) ovvero di proprio profitto non patrimoniale, ove cioè la deviazione dei pubblici poteri non sia ispirata dalla avidità di denaro (reclusione fino a due anni).

Vi è ricompresa anche eventuale condotta distrattiva, nella misura in cui sussista abuso dell'ufficio assistito dal suddetto dolo specifico.

È stato osservato in dottrina che molto opportuna è la scelta del dolo specifico, così evitando la rilevanza del semplice dolo eventuale «con un allargamento assurdo dell'area di rilevanza penale, in contrasto con gli stessi obiettivi dichiarati della riforma e con l'atteggiamento assunto dalla Corte costituzionale quando nel lontano 1971 ha dichiarato costituzionalmente legittimo l'attuale articolo 323 del codice penale osservando che la fattispecie delittuosa che esso prevede poteva essere considerata sufficientemente tassativa proprio in considerazione della menzione del dolo specifico».

Non inserendo un evento naturalistico («procurare...»), con che la condotta resta incentrata sull'abuso, si anticipa opportuna-

mente la soglia della punibilità, così evitando rimproveri di eccessiva indulgenza (anche in riferimento all'estrapolazione dall'articolo 314 del peculato per distrazione).

È infine opportuno osservare, con autorevole dottrina che «il requisito dell'abuso, in quanto elemento normativo, e perciò legato ad uno schema di qualificazione posto da norme extrapenali, consente infatti di tener conto dei mutamenti avvenuti, a seguito del decentramento territoriale e della norma democratica di molti organi amministrativi, nel modo di profilare la correttezza dell'attività dell'amministrazione» (a proposito della rilevanza, oggi molto discussa in tema di interesse privato, dei così detti interessi zonali).

14) Circostanza attenuante. Si ripropone il testo della Camera dei deputati. Appare opportuna una circostanza attenuante generale, in caso di «fatti» (non già dell'evento lesivo, cioè il profitto o il danno, che è, eventualmente, solo un momento del complessivo fatto) «di particolare tenuità» (che è cosa diversa dalla «speciale» tenuità).

Tale attenuante, come detto, non riguarda la corruzione in atti giudiziari.

15) Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio. Resta il testo della Camera dei deputati. Si prevede, come ripetutamente detto, che - accanto all'ipotesi già vigente della «rivelazione di segreti d'ufficio» - ci sia anche (nuovo terzo comma dell'articolo 326) l'ipotesi della illegittima utilizzazione di notizie d'ufficio, le quali debbono rimanere segrete; e ciò «per procurare a sè o ad altri un indebito profitto patrimoniale» ovvero (con pena ridotta «al fine di procurare a sè o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto».

Si recupera cioè, all'interno dell'articolo 326 novellato, l'ipotesi di «interesse privato in atti di gestione»; atti che, nella vigente normativa, sono affidati alla decifrazione dell'articolo 324 del codice penale (si tratta delle situazioni in cui il pubblico agente strumentalizza la propria posizione, non già il proprio ufficio).

16) Rifiuto di atti d'ufficio - Omissione. Il testo è quello della Camera dei deputati, la

quale, sin dalla scorsa legislatura, aveva introdotto tale formulazione, innovatrice rispetto alla disciplina vigente.

Il vigente articolo 328 è reato dalla interpretazione tormentata, nel senso che contiene in sè una non risolta opzione tra tutela della pubblica amministrazione nei suoi aspetti meramente organizzativi (lo «zelo» doveroso dei pubblici agenti verso l'ufficio) e tutela dell'attività doverosa della pubblica amministrazione, al di là delle violazioni di semplici doveri di servizio (A.M. Stile).

Pur a fronte di una nota sentenza delle sezioni unite della Cassazione, che distingue (ai fini della tutela) tra momento statico organizzativo e momento dinamico dell'attività amministrativa, la struttura della norma è attualmente aperta ad indebite strumentalizzazioni, che rischiano di sovrapporre la valutazione giurisdizionale a quella del pubblico agente, laddove si tratti di descrittività sull'*an*.

Fermo restando che le omissioni integratrici dell'abuso d'ufficio (non già meramente violatrici di un dovere) saranno punite ai sensi del più grave reato di abuso d'ufficio (si rammenti che nemmeno il testo approvato nella scorsa legislatura aveva recepito l'ipotesi di un reato autonomo di «abuso mediante omissione»), l'area di punibilità ricoperta dal nuovo articolo 328 sarà: da un lato il rifiuto indebito di un atto identificato in relazione al suo contenuto tipico (ragioni di giustizia o sicurezza pubblica o di ordine pubblico e di igiene e sanità) e in relazione alla necessità di provvedere «senza ritardo»; dall'altro lato, ogni altra ipotesi di «omissione», che sarà pur subordinata alla richiesta scritta e all'inutile decorso di un termine (entro il quale sarà scriminata anche la mera enunciazione delle ragioni del ritardo).

In altre parole: il primo comma sanziona il rifiuto (che evidentemente, a fronte del dovere di agire «senza ritardo», assorbe anche l'ipotesi di ritardo) in casi di particolare rilevanza. Tale rifiuto, in presenza della clausola («fuori dei casi previsti dal primo comma») d'inizio del secondo comma, non implica necessariamente previa richiesta.

In ipotesi minori, estranee dunque all'ipotesi del primo comma, occorrerà previa richiesta di chi vi abbia interesse e l'inutile decorso del termine di trenta giorni. In presenza di un termine, cade la rilevanza dell'ipotesi del ritardo.

Nel corso della discussione si sono superate le obiezioni di chi - a fronte della possibile difficoltà di applicazione di applicazione del nuovo testo - affermava l'opportunità di mantenere (pur con le sue ambiguità) il testo vigente.

Si è ritenuto, in sostanza, che il prezzo che si deve pagare alla norma vigente, val bene la riformulazione di un nuovo testo che, comunque, ha il pregio di riqualificare l'area della rilevanza penale, attivando (al di fuori delle relevantissime ipotesi del primo comma) l'iniziativa dell'utente, particolarmente apprezzabile in regime democratico.

Si è ritenuta l'ipotesi della richiesta scritta sufficientemente determinata, così non dando corso a modifiche più circostanziate (messa in mora, peraltro di connotazione precipuamente civilistica).

17 e 18) Nozione del pubblico ufficiale e nozione dell'incaricato di un pubblico servizio.

Si è mantenuto (salva una correzione di cui *infra*) il testo già approvato dalla Camera dei deputati, sin dalla scorsa legislatura.

Si sono superate obiezioni circa la eccessiva specificità dei riferimenti contenutistici (tra l'altro: l'espressione «mansione» è tuttora utilizzata nella normativa giuspubblicistica) considerando che i vantaggi di una definizione oggettivistica sopravvanzano gli svantaggi, collaudati dalla casistica giurisprudenziale, della definizione soggettivistica.

L'unica modificazione apportata è (articolo 357, primo comma) la sostituzione della parola «giurisdizionale» con la parola «giudiziaria» laddove si parla di pubblica funzione; ciò al fine di chiarire perentoriamente che tutti i magistrati, indipendentemente dal giusdicere, rientrano in questa categoria «giudiziaria» (cosicché il pubblico ministero non rischierà di essere confinato nella funzione «amministrativa», ipote-

si che probabilmente, pur mantenendo il testo della Camera, difficilmente sarebbe stata sostenibile in sede interpretativa, a fronte dell'articolo 107, ultimo comma, della Costituzione).

19) Nessuna obiezione è stata mossa alla norma sulla competenza del tribunale per tutti i reati del capo I, ad eccezione dei reati di cui agli articoli 329, 330, primo comma, 331, primo comma, 332, 333, 334 e 335 del codice penale.

In sostanza, rispetto alla normativa vigente, si attraggono nella competenza del tribunale i reati di corruzione (in quanto già non di competenza di esso tribunale), istigazione, rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio, eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni e omissione/rifiuto di atti d'ufficio.

* * *

La Commissione è ben consapevole che anche il testo oggi all'esame dell'Aula,

come ogni testo legislativo, può esser suscettibile di ulteriori miglioramenti, anche perchè non esiste norma non-perfettibile.

È altrettanto consapevole, perchè questo coinvolge problemi di grande spessore dottrinale e giurisprudenziale, che esso è il risultato parlamentare di lunghi anni di esame e discussione (sin dalla scorsa legislatura).

Se approvata tempestivamente tale iniziativa legislativa costituirà la prima grande riforma novellistica della parte speciale del codice penale, e di una sua parte di rilevante importanza.

Anche alla luce di questa riflessione, la Commissione raccomanda all'Aula l'approvazione del disegno di legge n. 2078 con le modifiche di cui si è dato conto, proponendo l'assorbimento dei disegni di legge nn. 58 e 688.

BATTELLO, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore MURMURA)

sul disegno di legge n. 2078

28 febbraio 1990

La Commissione esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole all'unanimità.

Si segnala comunque alla Commissione di merito l'opportunità di meglio precisare le fattispecie di delitti contemplati nel disegno di legge.

(Estensore MURMURA)

sui disegni di legge nn. 58 e 688

15 marzo 1990

La Commissione esaminati i disegni di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole all'unanimità.

Si segnala comunque alla Commissione di merito l'opportunità di meglio precisare le fattispecie di delitti contemplati nei disegni di legge.

DISEGNO DI LEGGE N. 2078

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

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, è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare 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 sè o per un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 316 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 316-bis. - (*Malversazione a danno dello Stato*). - Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico.

Art. 2.

Identico.

Art. 3.

Identico.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni».

Art. 4.

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, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni».

Art. 5.

1. Dopo l'articolo 317 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 317-bis. - (Pene accessorie). - La condanna per i reati di cui agli articoli 314 e 317 importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se per circostanze attenuanti viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la condanna importa l'interdizione temporanea».

Art. 6.

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

«Art. 318. - (Corruzione per un atto d'ufficio). - Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se il pubblico ufficiale riceve la retribu-

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 4.

Identico.

Art. 5.

Identico.

Art. 6.

Identico.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

zione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino ad un anno».

Art. 7.

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

«Art. 319. - (*Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*). - Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sè o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da due a cinque anni».

Art. 8.

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

«Art. 319-bis. - (*Circostanze aggravanti*). - La pena è aumentata se il fatto di cui all'articolo 319 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».

Art. 9.

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

«Art. 319-ter. - (*Corruzione in atti giudiziari*). - Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.

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

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 7.

Identico.

Art. 8.

Identico.

Art. 9.

Identico.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

quattro a dodici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni».

Art. 10.

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

«Art. 320. - (*Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio*). - Le disposizioni dell'articolo 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio; quelle di cui all'articolo 318 si applicano anche alla persona incaricata di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato.

In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore ad un terzo».

Art. 11.

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

«Art. 321. - (*Pene per il corruttore*). - Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319-bis, e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità».

Art. 12.

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 dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto del suo ufficio, soggiace, qualora l'offerta o

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 10.

Identico.

Art. 11.

Identico.

Art. 12.

1. *Identico.*

Identico.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.

La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 318.

La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319».

Art. 13.

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

«Art. 323. - (*Abuso d'ufficio*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, al fine di procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio non patrimoniale o per arrecare ad altri un danno ingiusto, abusa del suo ufficio, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione fino a due anni.

Se il fatto è commesso per procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, la pena è della reclusione da due a cinque anni.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.

Identico.

Identico.

Art. 13.

1. *Identico.*

«Art. 323. - (*Abuso d'ufficio*). - Il pubblico ufficiale che, al fine di procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio non patrimoniale o per arrecare ad altri un danno ingiusto, abusa del suo ufficio, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione fino a due anni.

Identico.

Se i fatti sono commessi da un incaricato di pubblico servizio le pene rispettivamente previste dai precedenti commi sono dimi-
nuite».

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

Art. 14.

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

«Art. 323-bis. - (Circostanza attenuante). - Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 320, 322 e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite».

Art. 15.

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

«Art. 326. - (Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio). - Il pubblico ufficiale o la persona incaricata 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 a un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sè o ad altri un indebito profitto patrimoniale, 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 è commesso al fine di procurare a sè o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni».

Art. 16.

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

«Art. 328. - (Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione). - Il pubblico ufficiale o l'incaric-

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 14.

Identico.

Art. 15.

Identico.

Art. 16.

Identico.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

cato 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 di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal primo comma, 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. 17.

1. L'articolo 357 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 357. - (Nozione del pubblico ufficiale). - Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giurisdizionale o amministrativa.

Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi e certificativi».

Art. 18.

1. L'articolo 358 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 358. - (Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio). - Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 17.

1. *Identico.*

«Art. 357. - (Nozione del pubblico ufficiale). - Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Identico.

Art. 18.

Identico.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale».

Art. 19.

1. All'articolo 6 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente comma:

«2. Il tribunale è altresì competente per i reati, consumati o tentati, previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, esclusi quelli di cui agli articoli 329, 330, primo comma, 331, primo comma, 332, 333, 334 e 335».

Art. 20.

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

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 19.

Identico.

Art. 20.

Identico.

DISEGNO DI LEGGE N. 58

D'INIZIATIVA DEI SENATORI SPADACCIA ED ALTRI

Art. 1.

1. Le pene detentive e pecuniarie previste negli articoli del codice penale: 314 (peculato); 315 (malversazione a danno di privati); 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui); 317 (concussione); 318 (corruzione per un atto d'ufficio); 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio); 321 (pene per il corruttore) con esclusione dell'ipotesi di cui all'articolo 320; 322, comma secondo (istigazione alla corruzione limitatamente all'ipotesi di atti contrari ai doveri d'ufficio), sono aumentate della metà per ciò che riguarda la misura massima prevista.

Art. 2.

1. Quando più pubblici ufficiali concorrono nella commissione di uno dei reati elencati nell'articolo 1, la pena può essere aumentata nei confronti di quello o di quelli tra essi che rivestano grado superiore o abbiano funzioni di vigilanza o di controllo nei confronti degli altri e che abbiano, valendosi di tale autorità, potere o funzione, determinato questi alla commissione del reato.

2. La pena può essere diminuita nei confronti dei pubblici ufficiali che abbiano concorso al reato in conseguenza della partecipazione di altri pubblici ufficiali di grado superiore o comunque investiti di potere di vigilanza o di controllo nei confronti del loro operato.

3. L'aggravante di cui al comma 1 si applica in ogni caso nei confronti dei Ministri, Sottosegretari di Stato, deputati, senatori, consiglieri regionali, sindaci ed assessori di città con più di centomila

abitanti, capi di gabinetto dei Ministri, direttori generali, ufficiali generali delle forze armate, ufficiali superiori dei corpi di polizia, questori e vicequestori che concorrono con pubblici ufficiali nella commissione dei reati suddetti.

Art. 3.

1. Quando ricorre l'aggravante di cui all'articolo 61, numero 2, del codice penale per il fine di eseguire o di occultare taluni dei reati di cui all'articolo 1, la pena è aumentata fino alla metà.

Art. 4.

1. L'aggravante prevista dall'articolo 61, numero 9, del codice penale si applica anche ai segretari ed ai componenti degli organi esecutivi nazionali, ai segretari regionali e provinciali, agli amministratori dei partiti politici rappresentati in Parlamento o, limitatamente agli esponenti della regione e della provincia, nelle assemblee regionali e provinciali, quando commettano reati in danno della pubblica amministrazione o concorrano a commettere reati di pubblici ufficiali in danno di privati.

Art. 5.

1. Nei reati contro la pubblica amministrazione o con danno della pubblica amministrazione aggravati per il concorso della circostanza di cui all'articolo 61, numero 7, del codice penale, se la gravità del danno sia da considerare eccezionale, l'aumento della pena è fino alla metà.

Art. 6.

1. Le pene sono aumentate quando i reati in danno della pubblica amministrazione o i reati di pubblici ufficiali in danno di privati sono commessi al fine di finanziare direttamente o indirettamente partiti e

correnti politici, oppure organi di stampa o di radiodiffusione. L'aumento della pena è non inferiore ad un quarto se trattasi di finanziamento di un partito o gruppo politico che usufruisca in sede nazionale, regionale o provinciale del finanziamento pubblico o di una corrente di esso o di un organo di stampa o di radiotelediffusione che ad esso faccia capo.

Art. 7.

1. Quando concorrano più circostanze aggravanti di cui agli articoli precedenti o taluna di esse concorra con altre circostanze aggravanti, la pena da applicare per effetto degli aumenti, in deroga al disposto dell'articolo 66 del codice penale non può superare il quadruplo del massimo stabilito dalla legge per il reato. La pena pecuniaria non è soggetta al limite di cui al numero 3 di detto articolo.

Art. 8.

1. Dopo l'articolo 322 (Istigazione alla corruzione) del codice penale è aggiunto il seguente:

«Art. 322-bis. - (Non punibilità del corruttore o dell'istigatore). - Non è punibile chi dà o promette od offre ad un pubblico ufficiale per lui o per un terzo danaro od altra utilità quale retribuzione non dovuta per compiere un atto del suo ufficio, quando, anche al di fuori del caso previsto dall'articolo 317, il pubblico ufficiale sia solito ottenere, richiedere, accettare o farsi promettere tale non dovuta retribuzione».

Art. 9.

1. All'articolo 416 (Associazione per delinquere) del codice penale sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Se all'associazione partecipano pubblici ufficiali ed essa abbia quale fine il compi-

mento di reati che essi abbiano il dovere di impedire o di reprimere o che consistano nella violazione dei doveri di ufficio ad essi spettanti o che comunque siano in danno dei settori dell'amministrazione di cui essi facciano parte, o che altrimenti possano essere facilitati nella loro esecuzione o nel loro occultamento dalla suddetta qualità degli associati, la pena per tutti i partecipanti alla associazione è della reclusione da cinque a quindici anni e della multa da uno a sette milioni di lire. I capi ed i promotori sono puniti con la pena della reclusione da sette a venti anni e della multa da cinque a quindici milioni di lire. Alla stessa pena soggiace il pubblico ufficiale che, partecipando a una tale associazione abbia indotto ad associarvisi il suo subordinato o altro pubblico ufficiale o impiegato sulla cui attività abbia dovere di vigilanza o di controllo.

La pena può essere diminuita della metà se il pubblico ufficiale sia stato indotto a partecipare alla associazione per delinquere dal suo superiore o comunque da chiunque abbia l'obbligo di vigilarne o controllarne l'attività.

Ai fini dei commi precedenti sono comunque equiparati ai pubblici ufficiali ivi considerati i Ministri, i Sottosegretari di Stato, i deputati, i senatori della Repubblica, i consiglieri regionali, i sindaci e gli assessori dei comuni con popolazione superiore a centomila abitanti, i segretari nazionali, regionali e provinciali dei partiti rappresentati in Parlamento, gli amministratori di detti partiti».

Art. 10.

1. Le pene previste dagli articoli 378 (Favoreggiamento personale) e 379 (Favoreggiamento reale) del codice penale sono raddoppiate quando il reato per il quale o in occasione del quale è posto in atto il favoreggiamento è commesso in danno degli interessi economici, fiscali o patrimoniali della pubblica amministrazione oppu-

re da pubblici ufficiali per conseguire profitto nei confronti di cittadini.

2. Le pene sono ulteriormente aggravate se il favoreggiamento è commesso da un pubblico ufficiale con abuso delle sue funzioni.

3. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3.

Art. 11.

1. All'articolo 1414 (Effetti della simulazione tra le parti) del codice civile sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Le disposizioni di cui ai precedenti commi non si applicano, ed ha pieno effetto il contratto simulato anche tra le parti, quando una di queste, che abbia voluto concludere un contratto diverso, abbia la qualità di deputato al Parlamento, senatore della Repubblica, Ministro o Sottosegretario di Stato, consigliere regionale, sindaco o assessore di città superiore ai centomila abitanti, presidente di amministrazione provinciale, segretario nazionale, regionale o provinciale di un partito rappresentato in Parlamento o nelle assemblee regionali, capo di gabinetto, direttore generale di un Ministero, segretario generale di una regione, ufficiale generale delle forze armate o ufficiale superiore di un corpo di polizia, questore o vicequestore, amministratore di società a partecipazione statale.

Sono nulli i contratti, purchè non stipulati in forma di atto pubblico, stipulati allo scopo di conseguire gli effetti del contratto dissimulato anche successivamente alla stipulazione dell'atto simulato».

Art. 12.

1. I pubblici ufficiali e gli altri soggetti di cui all'articolo 11 non possono stipulare contratti con società aventi personalità giuridica o acquistare azioni, quote o partecipazioni in tali società, senza dichiarare tale loro qualità.

2. L'acquisto di azioni, quote o partecipazioni da parte dei suddetti soggetti deve essere notificato al tribunale presso il quale è iscritta la società per l'inserimento nel fascicolo della società e deve esserne data pubblicità nel Bollettino ufficiale delle società per azioni ed a responsabilità limitata e nel Foglio annunci legali della provincia. Negli atti pubblici di acquisto o di alienazione di beni immobili, in quelli di stipulazione di contratti di qualsiasi tipo e con qualsiasi oggetto con pubbliche amministrazioni da parte delle suddette società deve essere fatta menzione delle persone tra i soci della società aventi le qualifiche di cui al comma 1.

3. Qualora un socio di una società conseguua una qualifica di cui all'articolo 11 deve farne comunicazione alla società entro quindici giorni e la società deve provvedere entro cinque giorni alla notifica al tribunale ed alla richiesta di pubblicazione del Foglio annunci legali della provincia.

4. Chiunque ometta di provvedere agli incumbenti di cui ai commi 1, 2 e 3 è punito, ove il fatto non costituisca più grave reato, con la reclusione fino a due anni e con la multa fino ad un milione. Gli atti compiuti in violazione delle norme suddette sono inefficaci nei confronti dei soggetti che abbiano omissso di notificare la loro qualifica.

DISEGNO DI LEGGE N. 688

D'INIZIATIVA DEI SENATORI CASOLI ED ALTRI

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, appartenente alla pubblica amministrazione, se l'appropria ovvero la distrae a profitto proprio o di altri soggetti privati è punito con la reclusione da tre a dieci anni e con la multa non inferiore a lire cinquecentomila.

Se il fatto è commesso su denaro o qualsiasi altra cosa mobile non appartenente alla pubblica amministrazione, la pena è diminuita.

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

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 altro privato soggetto, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a lire duecentomila».

Art. 3.

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

«Art. 317. - (*Concussione*). - Il pubblico ufficiale che, abusando dell'autorità che gli deriva dalle funzioni esercitate, si fa dare o promettere indebitamente, per sé o per altri, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa non inferiore a lire un milione.

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 offre denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale perchè questi ometta o ritardi un atto del suo ufficio ovvero compia un atto contrario ai doveri di ufficio è punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa non inferiore a lire cinquecentomila.

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

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 aggiunto il seguente:

«Art. 318-bis. - (*Circostanze aggravanti*). - La pena è della reclusione da tre ad otto anni e della multa non inferiore a lire un milione se il fatto di cui all'articolo precedente ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni, le stipulazioni di contratti nei quali sia interessata la pubblica amministrazione; 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 e della multa non inferiore a lire due milioni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna a pena superiore a dieci anni, 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 di ufficio*). - Chiunque offre denaro o altra utilità non dovuti, ad un pubblico ufficiale, perchè questi compia un atto del suo ufficio è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa non inferiore a lire duecentomila.

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

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

Art. 7.

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

«Art. 323. - (*Abuso di ufficio*). - Il pubblico ufficiale che abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni o alla sua sfera di autonomia procura ad altri un ingiusto danno o un ingiusto vantaggio, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

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

Art. 8.

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 se stesso o ad altri una arbitraria situazione di vantaggio o di privilegio o ad altri una arbitraria situazione di documento, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa fino a cinque milioni.

La pena è diminuita se il fatto è commesso da un incaricato di un pubblico servizio».

Art. 9.

1. Dopo l'articolo 326 del codice penale è aggiunto il seguente:

«Art. 326-bis. - (*Rivelazione di una informazione di garanzia*). - Le disposizioni di cui all'articolo precedente si applicano anche alla rivelazione di una informazione di garanzia.

Se la rivelazione avviene con il mezzo della stampa o di qualsiasi altra forma di pubblicità, le pene sono aumentate fino alla metà e si procede con rito direttissimo».

Art. 10.

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

«Art. 328. - (*Omissione o rifiuto di atti d'ufficio*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, dopo essere stato costituito in mora, senza legittima giustificazione, rifiuta, omette o ritarda un atto dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione fino ad un anno».

Art. 11.

1. Gli articoli 315, 320, 321 e 322 del codice penale sono abrogati.

Art. 12.

1. L'articolo 140 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 140. - (*Applicazione provvisoria di pene accessorie*). - La sospensione provvisoria non si applica agli uffici elettivi ricoperti per diretta o indiretta investitura popolare».

Art. 13.

1. L'articolo 20 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«Art. 20. - (*Altre questioni pregiudiziali a un giudizio penale*). - Qualora la decisione

sulla esistenza di un reato dipenda dalla risoluzione di una controversia di competenza di un giudice civile o amministrativo, diversa da quella prevista dall'articolo precedente, il giudice penale, anche d'ufficio, con ordinanza, rimette tale risoluzione al giudice competente.

Questa disposizione non si applica se la controversia è di facile e pronta soluzione e se la legge pone limitazioni alla prova del diritto controverso.

La controversia pregiudiziale deve essere

trattata con precedenza su ogni altra iscritta a ruolo e deve esaurirsi entro e non oltre tre anni dalla data di sospensione del procedimento penale.

Decorso inutilmente detto termine la sospensione viene revocata ed in tal caso con la sentenza il giudice decide su ogni elemento della imputazione.

Quando sulle controversie si trova già in corso il giudizio dinanzi ad un giudizio civile o amministrativo, il giudice provvede a termini delle disposizioni precedenti».