

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VASSALLI, FABBRI, SCEVAROLLI, BUFFONI, GARIBALDI, FINOCCHIARO, MARINUCCI MARIANI, SELLITTI, GIUGNI, DE CATALDO, FRASCA, CASTIGLIONE, DELLA BRIOTTA, BOZZELLO VEROLE, MURATORE, JANNELLI, ORCIARI, MASCIADRI, DI NICOLA, PANIGAZZI, SEGRETO, CIMINO e SPANO Ottavio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 1985

Nuova disciplina dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. — 1. Il disegno di legge che si ha l'onore di sottoporre all'attenzione del Senato della Repubblica intende rappresentare una delle indicazioni possibili per una riforma che è stata auspicata, da più parti, da ormai oltre vent'anni: quella rivolta a strutturare in modo parzialmente diverso da quello del codice penale vigente la tormentata materia dei delitti dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio contro la pubblica amministrazione (capo I del titolo II del libro II del codice penale).

L'esigenza di tale riforma, ed anzi la sua urgenza, è stata sottolineata negli ultimi anni da una serie di dibattiti tra studiosi, operatori del diritto e pubblici amministratori ed è stata raccomandata con particolare insistenza anche da alcuni procuratori generali della corte d'appello nei discorsi inaugurali degli ultimi anni giudiziari. Esistono, inoltre, da tempo, sia presso il Senato che presso la Camera dei deputati, alcune iniziative parlamentari, ancorchè limitate, almeno per ora, ai delitti di concussione e

di corruzione. Gruppi di studio all'interno di partiti politici hanno preannunciato disegni di legge riguardanti la materia del peculato, dell'abuso innominato d'ufficio, dell'interesse privato in atti d'ufficio, dell'omissione di atti di ufficio. Lo stesso Governo ha espresso più volte anche in Parlamento l'intenzione di proporre un disegno di legge organico di riforma dell'intera materia e sembra anzi che di esso sia imminente la presentazione al Consiglio dei ministri da parte del Ministro di grazia e giustizia.

D'altra parte conviene riconoscere che le difficoltà, a tutti note, che si sono finora frapposte ad una riforma « globale » dell'intero codice penale o quanto meno della sua parte speciale rendono necessario che, nei limiti del possibile, il Parlamento compia uno sforzo di ricerca e di soluzione in quei settori che reclamano con maggiore urgenza il suo intervento, vuoi in relazione alle mutate condizioni economiche, strutturali e sociali del Paese, vuoi in relazione a revisioni maturate nella coscienza dei cittadini, vuoi in relazione a patenti difetti nel fun-

zionamento del sistema vigente. È quanto è già accaduto, ad esempio, con le riforme della parte speciale del vigente codice penale intervenute negli anni 1954 e 1975 nella materia del traffico di stupefacenti (articoli 446 e 447), nell'anno 1978 nel campo dei delitti già denominati « contro l'integrità e la sanità della stirpe » (titolo X del libro II), nell'anno 1981 in relazione ad alcuni delitti contro la persona previsti nel titolo XII dello stesso libro II. Ed è quanto sta avvenendo, attraverso la discussione attualmente in corso in Parlamento, per i delitti contro la libertà sessuale. Una progressiva messa a punto di alcuni delicati settori della parte speciale del codice penale appare dunque, in linea generale, pienamente plausibile in attesa di una riforma integrale. Si tratta solo di vedere quali siano i settori che reclamano con maggiore urgenza questo intervento legislativo.

Ad avviso dei proponenti tra questi settori vanno tenuti particolarmente presenti quelli nei quali si è diffusa una vasta e articolata tipologia di comportamenti che la coscienza sociale avverte, per un elementare bisogno di giustizia, come meritevoli di assurgere a livello di rilevanza penale e che mal si prestano viceversa ad essere ricondotti nell'ambito delle figure delittuose previste dall'attuale assetto del sistema. La inerzia legislativa, al cospetto di tale situazione, finisce inevitabilmente col legittimare, di fatto, la supplenza della magistratura, che — nello sforzo di fare comunque giustizia, là dove il senso etico comune impedisce di ignorare, o, peggio ancora, di ritenere « indifferenti », comportamenti manifestamente antisociali, sol perchè carenti di una specifica disciplina giuridica — è portata ad attuare manipolazioni interpretative delle norme esistenti, ampliandone e spesso deformandone la portata e l'ambito di applicazione, e, non di rado, spingendo il suo intervento sino al limite di una interferenza, per tanti aspetti pericolosa, nelle funzioni attribuite ad altri poteri dello Stato.

In non pochi settori del codice penale e di leggi speciali si è constatato che, in realtà, troppe volte talune fattispecie che avreb-

bero necessità di essere sanzionate penalmente o restano, di fatto, impunte o, viceversa, risultano perseguite mercè l'applicazione strumentale di norme che sono state create per essere destinate a disciplinare tutt'altro tipo di fatti e le cui sanzioni, naturalmente, in mancanza del requisito della necessaria proporzione, non possono non risultare, a loro volta, inadeguate, rispetto all'entità dei fatti stessi, o per difetto o per eccesso. Ne deriva, in ultima analisi, una definitiva e ancor più preoccupante conseguenza, che investe, direttamente, la stessa credibilità della intera giustizia penale e, in particolare, della magistratura, sempre più frequentemente accusata di esercitare i suoi poteri in modo arbitrario, mentre, almeno nelle ispirazioni di fondo, gran parte degli atteggiamenti da essa assunti nella direzione di cui si discorre è motivata da istanze di rispetto dei principi etici fondamentali, la cui osservanza è ritenuta imprescindibile nell'ambito di qualunque sistema di convivenza civile. Dinanzi a ciò le forze politiche non possono sottrarsi allo sforzo di ricercare e di esprimere il più ampio possibile consenso, mercè un organico riassetto, almeno nei settori di esperienza che più urgentemente lo richiedono, della vigente disciplina del codice.

Uno di questi settori, come si è detto all'inizio, è quello dei delitti dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio contro la pubblica amministrazione. In tale settore l'intervento appare, forse, più urgente che in altri, anche in considerazione dei pericoli che una repressione guidata da leggi di contenuto incerto e poco chiaro può rappresentare per il funzionamento dell'amministrazione, sia sul piano nazionale che su quello locale.

Non v'è dubbio, infatti, che la trasparenza e la correttezza, oltre che l'efficienza, dell'azione amministrativa dello Stato e degli altri enti pubblici sono una esigenza inderogabile, che tutti i cittadini giustamente pretendono sia soddisfatta e che non può mai essere considerata secondaria. Se non la si soddisfa, infatti, è illusorio auspicare fiducia e consenso dai cittadini, e tanto meno collaborazione dagli stessi nel

farsi carico dei non pochi sacrifici che, tuttavia, si devono loro richiedere, per far fronte alle sempre più incalzanti necessità imposte dalla crisi economica generale e dal doveroso sforzo di attuare, pur nella più difficile congiuntura, quegli imperativi di solidarietà sociale del cui fardello lo Stato non può certo disfarsi, abbandonando i più deboli alle inesorabili leggi del mercato e degli egoismi sociali.

Trasparenza, correttezza, imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione che — è doveroso riconoscerlo senza inutili infingimenti — vanno sempre più allontanandosi dalla scena dell'azione concreta di molti organismi amministrativi, con la conseguente gravissima perdita di credibilità dell'intero apparato e con fenomeni di comprensibile scoramento, se non anche di vera e propria frustrazione, nel ceto dei dipendenti pubblici; nell'ambito del quale la tendenza al lassismo e al disimpegno, e la caduta, quasi verticale, dello spirito di sacrificio e di dedizione personale all'amministrazione, che pure, in altri tempi, ha caratterizzato, invece, e in tanta parte, i pubblici funzionari, è senza dubbio alimentata e stimolata anche dal proliferare di varie forme di immoralità, e di vera e propria criminalità, che sistematicamente restano impunte, e dagli « esempi », tutt'altro che positivi, che vengono forniti, e che puntualmente sono indicati alla pubblica opinione (qualche volta con deformazioni peggiorative inopportune), da una stampa di informazione inesorabilmente sempre più che attenta a coglierne e ad amplificarne gli effetti più negativi.

Le cause — e le relative responsabilità — di tale situazione sono, certo, molteplici e di varia natura: ma fra queste, almeno per quanto al Parlamento compete, è d'uopo che sia eliminata e venga a cessare quella che, nell'immediato, appare come l'unica su cui sia possibile incidere radicalmente, e cioè la inadeguatezza del sistema vigente per la repressione dei delitti contro la pubblica amministrazione.

Tale inadeguatezza, in sintesi, si manifesta in tre direzioni:

a) incertezza dei confini di alcune fattispecie legali e conseguente abuso di esse

in una direzione repressiva, che viola canoni interpretativi fondamentali per perseguire penalmente fatti censurabili solo sotto aspetti diversi o addirittura per mirate persecuzioni politiche;

b) insufficienza delle fattispecie stesse ad abbracciare fatti che meritano di essere considerati come reati, ma in un quadro di tipicità, determinatezza e proporzione;

c) inefficacia delle norme penali concernenti la corruzione, in relazione all'estrema vastità del fenomeno.

Il disegno di legge che si ha l'onore di presentare al Senato vuole riparare alla denunciata inadeguatezza delle norme vigenti sotto i profili sopra indicati, cercando peraltro di ricostruire un sistema vicino allo spirito originario di incriminazioni fondamentali note sin dallo scorso secolo e, comunque, senza recare innovazioni suscettibili di produrre turbamento nell'intero ordinamento penale.

2. Un primo profilo caratterizzante il presente disegno di legge, in contrasto con la diffusa aspirazione, anche in queste materie, a norme il più possibile semplici e ridotte, è costituito dalla maggiore articolazione delle figure di illecito, già note al vigente sistema, realizzata mediante la creazione, che è apparsa indispensabile per evitare scorrette strumentalizzazioni nell'applicazione delle norme esistenti, di numerose altre figure « speciali » di reati, particolarmente per quanto riguarda i casi di peculato. A questo proposito, la insopprimibile esigenza di ristabilire la necessaria chiarezza normativa in ordine al sempre più vistoso fenomeno dei conflitti e delle interferenze fra potere amministrativo e potere giudiziario ha suggerito la opportunità di definire (ancorchè nei limiti consentiti da un testo normativo) l'ambito invalicabile del sindacato giudiziario mediante un più rigoroso riparto delle aree di rispettiva competenza.

Sono noti gli sforzi compiuti anche da qualificata dottrina penalistica per fissare, alla stregua del diritto vigente, i presupposti dell'esercizio del sindacato del giudice penale sugli atti della pubblica amministrazione e per tracciare i confini del sindacato

stesso. Basterebbe citare, tra tutti, il volume, tuttora fondamentale, del professor Gaetano CONTENTO, *Giudice penale e pubblica amministrazione*, Bari, 1979. Tuttavia perdura, incurante di ogni richiamo della dottrina, una larga invasione del giudice penale sul merito e l'opportunità dell'atto, con notevole intralcio alla chiarezza dei rapporti giuridici e all'attività amministrativa legittima.

La soluzione proposta nel presente disegno di legge per il peculato per distrazione (una figura che qualcuno vorrebbe vedere addirittura abolita) si attesta sul criterio della destinazione finalizzata o meno all'interesse dell'amministrazione, devolvendo la relativa valutazione agli organi di controllo. Si è inteso, in sostanza, restituire alla esclusiva competenza degli organi amministrativi la delicatissima funzione del controllo della legittimità dei fini — e delle relative scelte politiche — perseguiti dalle pubbliche amministrazioni, la cui azione rischierebbe altrimenti di essere troppe volte ostacolata o inceppata dal latente, quanto invincibile, timore di poter essere, *a posteriori*, e nonostante l'approvazione conseguita, in sede di controllo, da parte dei propri organi tutori, ritenuta illecita dalla magistratura.

Non si esclude che altre soluzioni — tra le molte variamente proposte per evitare eccessi di potere giurisdizionale nella repressione del peculato per distrazione — possano risultare più convincenti. Con il presente disegno di legge si intende prospettare un'alternativa di un certo interesse e, ad un tempo, aprire anche la strada a considerare possibili responsabilità penali degli organi di controllo.

Ed infatti, nel disegno di legge stesso, alla riaffermazione di competenza esclusiva, sancita nel nuovo ultimo comma proposto per l'articolo 314, fa puntuale riscontro la maggiore responsabilizzazione dei soggetti preposti all'anzidetto compito di controllo, che si è voluta stimolare mediante la creazione di una nuova e specifica fattispecie di peculato per abuso della funzione di controllo, la quale introduce il principio della responsabilità penale dei soggetti ai quali, in

concreto, è rimessa la cura della salvaguardia della legalità dell'azione amministrativa, qualora essi prestino acquiescenza o, addirittura, siano conniventi con gli autori di atti illegittimi che comportino distrazione di denaro pubblico, omettendo di annullarli o procurando altrimenti che essi abbiano, intanto, effettiva esecuzione. Non può sfuggire il significato della innovazione proposta, che mira a riportare nell'area che gli è propria il problema del sindacato sulla legittimità degli atti delle pubbliche amministrazioni, nella convinzione che solo se i controlli « interni » al sistema amministrativo riprenderanno a funzionare con efficacia e con tempestività, senza cedimenti e con inflessibile rispetto della necessaria osservanza della legittimità, verrà meno in modo del tutto naturale la tentazione a cui la magistratura ha ceduto, e cioè quella di sostituirsi essa stessa ai predetti organi amministrativi, attuando una sorta di supercontrollo del loro operato in sede penale: supercontrollo che, talvolta, si è spinto sino al punto di sindacare le scelte politiche e la congruità dell'azione svolta dalla pubblica amministrazione in rapporto ai fini perseguiti.

Maggiore responsabilità, dunque, ad ogni livello dei soggetti che esercitano funzioni di controllo: ma, ad evitare il rischio che, nei confronti di questi, si appunti, mutandosi così semplicemente l'obbietto di eventuali iniziative giudiziarie, l'attenzione (che potrebbe risolversi, al limite, in vera e propria persecuzione) della magistratura, si è espressamente limitato l'ambito della loro responsabilità ai soli casi in cui siano stati approvati, con dolo (o, comunque, ne sia stata resa possibile la produzione concreta degli effetti), atti o provvedimenti manifestamente illegittimi. Ciò è stato stabilito per preservare la serenità e l'indipendenza della attività dei membri degli organi di controllo, che sarebbero venuti a trovarsi, a loro volta, nella condizione di essere costantemente afflitti dalla preoccupazione di essere incriminati, qualora, in ordine a situazioni di non chiaro ed evidente significato, sul piano della legittimità, il loro giudizio fosse venuto a risultare difforme

da quello espresso, *a posteriori*, dal magistrato.

Nella stessa prospettiva, quella cioè del recupero — dall'interno dell'apparato — della correttezza e della imparzialità dell'azione dell'amministrazione, si è anche ritenuto necessario disciplinare, con graduali opportune applicazioni dei principi generali in tema di desistenza e di ravvedimento attivo, le ipotesi in cui l'atto illegittimo sia stato revocato, o comunque ne sia stata impedita volontariamente la effettiva esecuzione, prima della pronuncia dell'organo di controllo. Se si è d'accordo, in definitiva, nel consentire che l'obiettivo principe da conseguire debba essere quello di ristabilire una più piena legalità dell'azione degli amministratori pubblici, non si può che auspicare ed incentivare ogni comportamento che elimini, in radice, anche il semplice pericolo di gestioni scorrette, oltre che di vere e proprie distrazioni del denaro pubblico.

3. A fronte di siffatti interventi, che potrebbero, in un'ottica politica particolarmente « miope », a prima vista apparire ingiustamente riduttivi della sfera di intervento repressivo del giudice penale, proprio nei settori in cui si avverte, al contrario, un sempre maggiore bisogno di « moralizzazione » (mentre sono ispirati, come è chiaro, solo dalla necessità di ristabilire senza cedimenti il valore costituzionale del principio della riserva di legge in materia penale ed una più corretta attuazione del principio della necessaria separazione dei poteri e delle funzioni dello Stato), si colloca un cospicuo gruppo di norme nuove, più appropriatamente rivolte alla tutela della legalità della sfera d'azione dell'amministrazione nei riguardi di forme particolari di abusi e di violazioni, che, senza stravolgere e deformare la fattispecie tradizionale del peculato, ne rendano possibile la persecuzione con sanzioni più adeguate alla peculiarità delle singole situazioni.

Dinanzi alla constatata maggiore frequenza con la quale si realizzano, nella prassi, deplorabili casi di cosiddetto « peculato d'uso » non punibili, quanto alle cose mobili — almeno in conformità della corretta interpretazione dell'articolo 314 — si è creduto

necessario prevedere due nuove fattispecie, concernenti, rispettivamente, il peculato di uso di cose mobili (di specie) ed il cosiddetto peculato delle « energie di lavoro », cioè l'illecita distrazione dai suoi compiti di ufficio di personale impiegato per soddisfare esigenze estranee alle finalità istituzionali dell'ente presso il quale esso presta servizio.

In tal modo, non solo il peculato d'uso di denaro (già, comunque, ritenuto anche attualmente perseguibile, a mente dell'articolo 314), ma anche quello che non comporti una effettiva definitiva « distrazione » dei beni (o delle capacità di lavoro dei soggetti destinati all'assolvimento delle funzioni istituzionali dello Stato o degli altri enti pubblici) potrà essere punito, peraltro in misura meno grave, come pare giusto, in considerazione della indiscutibile minore entità lesiva dei fatti.

Si è opportunamente circoscritta l'area dei comportamenti rilevanti, a tale titolo, limitandola — secondo le indicazioni suggerite, del resto, dalla dottrina — ai casi in cui l'uso indebito delle cose appartenenti alla pubblica amministrazione o l'indebita utilizzazione delle capacità lavorative dei pubblici dipendenti siano realizzati abitualmente, ed a condizione che i fatti abbiano, in concreto, arrecato nocimento all'assolvimento dei compiti cui i beni usati o i soggetti impiegati in altre attività erano destinati. È sembrato infatti eccessivo e inadeguato ricorrere alla sanzione penale anche nei confronti di episodi casuali e sporadici, sostanzialmente improduttivi di qualsiasi apprezzabile danno o di semplice « turbamento » della regolarità del servizio, in ordine ai quali si potrà e si dovrà più congruamente provvedere in sede disciplinare.

Altrettanto innovative, nella stessa linea di coerente ristrutturazione delle fattispecie più frequentemente ricorrenti, sono le norme destinate alla repressione penale dell'assenteismo dei pubblici dipendenti, opportunamente riformulate per fronteggiare in modo più adeguato (ma, nel contempo, più coerente con le effettive necessità di tutela) il fenomeno di cui si tratta, sino a questo momento difficilmente perseguibile

sia per la impossibilità, quasi costante, di sanzionarlo mercè l'applicazione dell'attuale norma di cui all'articolo 333 del codice penale, per difetto del dolo specifico da questa richiesto, sia per la altrettanto evidente impossibilità di applicare la norma di cui all'articolo 640 del codice penale tutte le volte in cui non siano stati posti in essere veri e propri artifici e non sia stato comunque cagionato alcun « errore » dell'amministrazione circa la carenza di giustificazione dell'assenza del dipendente.

Anche in tal caso l'area di applicazione della nuova fattispecie è stata dimensionata — onde evitare la penalizzazione di comportamenti occasionali e scarsamente rilevanti, suscettibili di adeguate sanzioni disciplinari — in modo analogo a quanto si è proposto per le fattispecie di peculato d'uso.

L'innovazione più rilevante, e della quale, peraltro, si avverte il bisogno, è quella che si è creduto di introdurre ristrutturando, *ex novo*, il delitto di malversazione. Del quale, a ben guardare, si è conservato inalterato soltanto il *nomen iuris*, mentre si è notevolmente ampliata la fattispecie prevedendo accanto alla figura tradizionale (la malversazione di cose appartenenti a privati) una nuova e diversa figura che, per motivi di connessione, si è ritenuto di collocare, topograficamente, nella sezione dedicata ai delitti dei pubblici ufficiali, anzichè in quella dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione, come sarebbe stato forse più corretto.

La nuova incriminazione concerne, per l'appunto, i privati ed anche ogni preposto ad organizzazioni che, avendo comunque ottenuto dallo Stato o da altri enti pubblici, sovvenzioni, contributi, finanziamenti o agevolazioni creditizie, per la realizzazione di opere o di attività socialmente rilevanti, in quanto di pubblico interesse, nel campo dell'economia, della istruzione, della formazione professionale, della sanità, dell'assistenza, e in altre consimili aree di intervento (eccettuate quelle di rilievo squisitamente privatistico), abbiano gestito il denaro pubblico così ottenuto destinandolo, in tutto o in parte, ad impieghi incompatibili con le

ragioni e le finalità del finanziamento, al solo scopo di procurarsi un ingiusto profitto privato, senza realizzare i risultati cui era finalizzata la sovvenzione.

Nella formulazione di tale fattispecie si è cercato di conciliare, da un canto, l'esigenza di prevedere tutte le situazioni rispetto alle quali la identità di significato esige identica disciplina e, dall'altro, quella di rispettare il principio di tipicità e di determinatezza della fattispecie.

La particolarità della nuova norma penale qui proposta è di non esaurirsi in un controllo sui mezzi di cui l'operatore nella sua autonomia organizzativa si sia avvalso per il perseguimento dello scopo e sui modi di attuazione della sua azione, essendo invece considerato essenziale alla struttura del reato che il risultato previsto non sia stato conseguito, perchè, in sua vece, se ne sono realizzati altri, a solo scopo di profitto personale.

Una più penetrante ingerenza, estesa anche alle note « modali » della gestione, avrebbe comportato il rischio, politicamente inaccettabile, di disincentivare gli operatori privati da qualsiasi tipo di intervento se, nella sua realizzazione, essi fossero stati — implicitamente — vincolati rigidamente alla osservanza di principi e di regole che sono esclusivi dell'azione amministrativa degli enti pubblici, ma non sempre compatibili con la libertà di gestione privatistica, la cui legalità, dunque, è parso opportuno controllare sul piano dei risultati finali raggiunti, piuttosto che su quello meramente procedimentale.

Nè, per le ragioni già dette, si può secondare la tendenza giurisprudenziale — che sembra peraltro già cominciare ad affiorare — a qualificare tutte le gestioni indirette di denaro pubblico come « gestioni per conto », con la inevitabile indiscriminata qualificazione pubblicistica di soggetti e di attività che, per loro natura, non si prestano ad essere inquadrati in tale qualificazione. La norma in questione è apparsa, dunque, necessaria, da un canto, per coprire un vuoto normativo realmente esistente e largamente avvertito e, dall'altro, per evitare che tale lacuna fosse colmata, ancora una vol-

ta, mediante una inaccettabile estensione delle norme attualmente in vigore.

Per quanto attiene al profilo sanzionatorio, la malversazione da parte di privati a danno dello Stato non poteva essere certo equiparata a quella commessa dai pubblici ufficiali; e — come è parso opportuno — nemmeno alla truffa aggravata di cui all'articolo 640, primo capoverso, del codice penale, dalla quale, ovviamente, si distingue, dovendosi presupporre che l'erogazione del denaro pubblico sia stata legittimamente conseguita senza impiego di artifici o di raggiri alcuno. È parso equo, pertanto, limitare la pena massima ad una misura lievemente inferiore a quella stabilita per tale ultima fattispecie.

4. Il delitto di concussione — il più grave, quanto alle sanzioni edittali previste, fra tutti i delitti contro la pubblica amministrazione — è stato anche esso oggetto di qualche ritocco per contribuire a sottolineare la necessità che la condotta di abuso del pubblico ufficiale, in qualunque delle due forme tipiche si realizzi (costrizione o induzione), deve comunque sfociare nella produzione di un effettivo stato di soggezione del soggetto concusso, il quale deve cedere all'indebita richiesta perchè, in realtà, vittima del *metus publicae potestatis* in lui indotto, e non per altre ragioni. È infatti noto che di tale necessità — formalmente riconosciuta, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza (e tuttavia non senza qualche preoccupante eccezione) — sovente non si tiene conto poi, invece, nella valutazione concreta del fatto, nel senso che il *metus publicae potestatis*, pur affermato, a parole, come indispensabile, si considera quasi sempre come un effetto automatico della condotta abusiva, di cui non sia dunque necessario uno specifico e concreto accertamento. La formalizzazione della condotta di abuso (e della conseguente presunta induzione della vittima) finisce così con il consentire la qualificazione, in termini di concussione, di condotte prive di una reale concreta idoneità a determinare realmente,

nella vittima, quello stato di soggezione senza del quale il delitto non può configurarsi, come la gravità delle sanzioni edittali sta chiaramente ad indicare.

Soprattutto in caso di mancata adesione della vittima, la possibilità e l'idoneità della condotta di abuso a determinare lo stato di soggezione dovranno dunque — una volta esplicitato, con maggiore chiarezza, nel testo della formulazione normativa tale requisito — essere sempre valutate, in concreto, secondo i principi generali in tema di tentativo; e così pure è parso più corretto escludere la sussistenza della concussione « propria » tutte le volte che il *metus* della vittima non sia stato provocato dalla condotta abusiva del pubblico ufficiale, ma questi abbia semplicemente profittato, per trarne vantaggio, del timore in cui taluno possa versare, trovandosi, per fatto proprio o comunque indipendente dall'azione del pubblico ufficiale, in condizione di poter essere esposto a subire danno per effetto di atti legittimamente esperibili da parte del pubblico ufficiale medesimo.

In tal caso è parsa opportuna la creazione, in un nuovo capoverso, di una distinta ipotesi di concussione « impropria » (da taluno chiamata « concussione ambientale »), analoga a quella del peculato di cui all'articolo 316 del codice penale e che potrebbe essere denominata come « concussione mediante profitto del timore altrui ». Essa è stata più appropriatamente sanzionata con pene meno elevate, adeguate alla minore gravità della condotta d'abuso, che, nel suo concreto disvalore, non differisce significativamente da quella esplicitata dai pubblici ufficiali nei delitti di corruzione.

E, allo scopo di contribuire ad una più definitiva soluzione dell'ulteriore, delicato problema, ancora assai controverso in dottrina ed in giurisprudenza, concernente la distinzione fra la concussione e la corruzione specie con riguardo ai casi in cui la iniziativa delittuosa sia stata assunta dal pubblico ufficiale, si è ritenuto indispensabile creare una nuova ipotesi di istigazione alla

corruzione, consistente nella semplice offerta del pubblico ufficiale di compiere, previa retribuzione, atti contrari ai suoi doveri d'ufficio (o anche di omettere atti di ufficio), peraltro sempre con effetti vantaggiosi per il destinatario. Si tratta di una ipotesi di fatto che, nella pratica, è purtroppo tutt'altro che infrequente, ma che, alla stregua dell'attuale normativa, non sembra potersi sanzionare, qualora l'offerta sia stata rifiutata, se non ricorrendo, con probabile violazione delle regole di corretta interpretazione, alla norma di cui agli articoli 56 e 317 del codice penale per configurarla, appunto, come tentativo di concussione. Al fine di evitare che il vuoto normativo, indubbiamente esistente, determini siffatte inopportune soluzioni giurisprudenziali, si è dunque ritenuta necessaria la creazione di tale specifica nuova fattispecie, collocata sotto lo stesso *nomen iuris* dell'articolo 322 (istigazione alla corruzione). La criminalizzazione, in termini di autonomia, di tale comportamento — ove non manchi una adeguata collaborazione dei cittadini — dovrebbe essere sufficiente a rendere notevoli servizi alla causa della moralizzazione della condotta dei pubblici ufficiali, senza bisogno che il legislatore sia costretto a ricorrere, ancora una volta, a sanzioni « premiali » in favore dei corruttori che denuncino il fatto pur avendo cooperato alla sua realizzazione: prospettiva che non si è ritenuto di prescegliere, anche in considerazione dell'apprezzamento non totalmente positivo espresso dalla pubblica opinione in relazione ad altre norme analoghe.

Per quanto attiene alla residua disciplina delle varie figure di corruzione, si è agito anzitutto sulle sanzioni, ridimensionando, più appropriatamente, quelle che, o per eccesso o per difetto, sono parse inadeguate.

Inoltre si è provveduto a disciplinare espressamente ed autonomamente l'ipotesi di corruzione riferita al compimento (o alla omissione) di atti discrezionali, al fine di troncane le estenuanti e non sufficientemente conclusive dispute circa la natura (propria o impropria) di tali ipotesi di corru-

zione; ed è stata proposta — in conformità ad analoghe iniziative legislative — la creazione, in luogo delle attuali circostanze aggravanti, della specifica figura della corruzione in atti giudiziari, oggetto di autonoma incriminazione in molte legislazioni. È stata infine eliminata — perchè ritenuta non più adeguata ai correnti giudizi di valore — la incriminazione della figura della corruzione impropria susseguente compiuta dall'incaricato di un pubblico servizio. Trattasi, in concreto, di una ipotesi in relazione alla quale il comune giudizio della pubblica opinione, ancorchè non positivo, non è parso tale da esigerne la penalizzazione: senza aggiungere che, proprio in relazione a tali ipotesi, possono sorgere, in concreto, le più gravi difficoltà in ordine all'accertamento della natura « retributiva » della prestazione del cosiddetto « corruttore », più spesso, in realtà, motivata da semplici intenti di mera espressione di cortesia o di gratitudine.

Il fatto potrà, nei congrui casi, essere più opportunamente valutato in sede disciplinare.

5. Importanti sono le innovazioni che il presente disegno di legge presenta a proposito dei delitti di « abuso di ufficio in casi non preveduti specificamente dalla legge » (che si propone di denominare più semplicemente abuso d'ufficio) e di « interesse privato in atti d'ufficio ». Si tratta peraltro di innovazioni tendenti a riportare, per quanto possibile, chiarezza nei rapporti tra queste due fattispecie legali secondo lo spirito che presiedette alla loro previsione nelle nostre leggi ed a rendere meno evanescente la figura di cui all'articolo 324 del codice penale, rispetto alla quale — tenuto conto dei contenuti e dei contorni che è venuta assumendo attraverso una interpretazione giurisprudenziale la cui erroneità non è qui il caso di ridiscutere — è semplicemente stupefacente che non sia mai stata sollevata questione di legittimità costituzionale in riferimento al principio della determinatezza (articolo 25 della Costituzione).

Per realizzare questa riduzione delle due figure delittuose alla loro matrice origina-

ria e per eliminare al tempo stesso l'ingiustizia oggi praticata attraverso la parificazione del profittantismo al semplice favoritismo, si è sottolineato espressamente che il favoritismo indebito costituisce il meno grave delitto di abuso d'ufficio, mentre l'interesse privato rispecchia il conseguimento di un vantaggio patrimoniale approfittando di una posizione rivestita nella amministrazione. Non erroneamente l'interesse privato in atti d'ufficio è stato qualche volta definito come la « autocorruzione » del pubblico ufficiale; ed infatti non a caso le pene per esso previste dal codice vigente sono state allineate su quelle della corruzione propria.

Attraverso la nuova formulazione dovrebbe inoltre risultare chiaro che l'interesse privato sussiste solo in quanto interesse personale del pubblico ufficiale, sia pure realizzabile per interposta persona.

Nello stesso tempo peraltro si è reso più severo il trattamento penale dell'abuso d'ufficio (sia nella forma dell'abuso diretto a procurare un danno, sia in quella dell'indebito favoritismo), rendendo obbligatoria la pena detentiva, che nel codice vigente è invece prevista in via alternativa a quella pecuniaria.

Non vi è dubbio che con la formula proposta per il nuovo articolo 324 questa figura delittuosa viene a somigliare ai propri precedenti più antichi: codice penale napoleonico, articolo 175; codice penale toscano, articolo 195; codice sardo-italiano, articoli 241 e 242, i quali furono autorevolmente tacciati dal Manzini di inutile casistica. Ma è solo in questo modo che si sfugge agli abusi cagionati da quella indeterminata, che ha permesso di definire l'articolo 324 del codice vigente « una delle figure più misteriose del diritto penale » (PANNAIN, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Napoli, 1966, p. 192).

Il presente disegno di legge non contempla alcuna ipotesi delittuosa riferibile a quelle infrazioni, tuttavia tipiche di certi ambienti e di certe mentalità, che consistono in interferenze, qualche volta pesanti, sull'esercizio delle funzioni degli organi della pubblica amministrazione presso cui il pubbli-

co ufficiale presta il proprio ufficio. Si è infatti temuto, con previsioni del genere (che pur sarebbe possibile cercare di congegnare), di aprire la strada a nuove incertezze e a nuovi eccessi nella repressione o nella persecuzione penale. Le pene previste per l'abuso di ufficio (rinvigorite, come si è detto) dovrebbero in questi casi bastare. Comunque i proponenti sono disposti a prendere in considerazione anche altre nuove figure di reato ove venissero ad essere proposte in altri disegni di legge disciplinanti la materia, disegni che certamente finiranno per confrontarsi con il presente, dato quanto si è rilevato all'inizio.

6. Gli ultimi due articoli del capo I del titolo II, dei quali il presente disegno di legge suggerisce, nell'ordine del codice, la revisione, sono l'articolo 326 e l'articolo 328.

Nel primo, contenente la previsione del delitto di « rivelazione di segreti d'ufficio », è apparso opportuno estendere l'incriminazione anche alla utilizzazione, per indebite finalità patrimoniali, di segreti d'ufficio (l'utilizzazione è sinora inesplicabilmente prevista solo nell'articolo 325 in relazione alle scoperte, invenzioni o nuove applicazioni industriali). Si è inserito a tal fine un nuovo capoverso e si è correlativamente mutata l'articolazione dell'articolo. La pena per il nuovo reato è stata allineata, quanto al massimo, a quella oggi prevista nell'articolo 325.

Quanto alla fattispecie legale della « omissione o rifiuto di atti di ufficio », è parso opportuno chiarire — esplicitando, peraltro, quanto già sarebbe lecito dedurre, anche sulla base dell'attuale formulazione della norma (l'avverbio « indebitamente » caratterizza la necessaria antidoverosità del comportamento incriminato) — che il fatto può considerarsi penalmente perseguibile solo in mancanza di un « giustificato motivo », che renda chiare le motivazioni del comportamento omissivo dell'agente e consenta, così, se del caso, di rimuoverne i presupposti.

La causa del rifiuto, o del ritardo, dev'essere « giusta » o « giustificata » nel medesimo significato che, a tale aggettivo, suole attribuirsi quando lo si impiega in analoghi istituti. Essa deve, cioè, poter essere apprez-

zata in termini positivi, alla stregua delle particolari circostanze del caso concreto, come idonea, secondo il comune criterio di valutazione sociale, a rendere giustificabile — anche nella carenza di una apposita e specifica previsione normativa di circostanza esimente — la condotta dell'agente.

Coerentemente, l'ulteriore innovazione proposta riguarda appunto la precisazione — che, ai sensi dell'attuale capoverso dell'articolo 328, è prevista solo con riferimento alle omissioni dei magistrati — secondo la quale il fatto è punibile sol quando concorrono le condizioni per l'esercizio della azione civile risarcitoria nei confronti del responsabile.

A parte i casi di rifiuto ingiustificato, infatti, non è parso opportuno estendere senza limiti la incriminazione penale di fatti che, specie nei casi di semplice ritardo, non di rado possono essere, in concreto, privi di reale efficacia lesiva, e si è dunque indicata — mediante la esplicita menzione, *sub specie* di condizione per la punibilità, della proponibilità dell'azione risarcitoria — la necessità che il fatto abbia, in concreto, arrecato danno risarcibile agli interessi o ai diritti altrui. Diversamente, ancora una volta, si sarebbe avallata, contraddicendo il principio della necessaria offensività del reato, la tendenza, non certo sporadica, a criminalizzare anche fatti che si esauriscono nella mera violazione di doveri funzionali, il cui apprezzamento non deve trascendere, in ossequio ad un ragionevole uso del criterio di proporzionalità nell'impiego delle sanzioni, la sfera dell'illecito disciplinare.

Del resto, anche per non rimanere carenti dinanzi all'istanza di parificazione del trattamento penale fra i magistrati e gli altri pubblici ufficiali (e, più ancora, i semplici incaricati di pubblico servizio), parificazione imposta dal rispetto dei principi costituzionali, era doveroso ristrutturare la fattispecie.

La scelta poteva essere, in teoria, anche quella di penalizzare le omissioni o i ritardi dei magistrati, alla pari di quelle di tutti gli altri pubblici dipendenti, facendo astrazione dall'effettiva lesività e dannosità dei fatti; ma è parsa preferibile l'opposta soluzione.

7. Si è ritenuto infine di proporre una estensione anche della fattispecie legale della frode nelle pubbliche forniture (articolo 356 del codice penale), che, pur collocata nel capo dei delitti privati, attiene strettamente al buon funzionamento della pubblica amministrazione e dei suoi servizi.

Attualmente l'articolo 356 del codice penale prevede unicamente la frode nell'esecuzione dei contratti di pubblica fornitura e quella nell'adempimento di obblighi contrattuali meglio descritti nel precedente articolo 355. Si è ritenuto di prevedere espressamente anche la frode nell'espletamento di un pubblico servizio, che, come è noto, può molte volte essere affidato a privati. Nell'articolo 355 (e, conseguentemente, nell'articolo 356) l'impresa esercente servizi pubblici appare unicamente come soggetto passivo del delitto, mentre potrebbe essere l'impresa stessa a trovarsi in difetto verso l'ente pubblico per inadempimento o per frode. E quest'ultima merita, ad avviso dei proponenti, di essere sottoposta a sanzione penale, alla stessa stregua delle altre frodi sinora contemplate nell'articolo 356.

8. Le considerazioni e le osservazioni che precedono danno conto, implicitamente, anche dei criteri generali e dei principi di fondo cui si è ispirata la elaborazione del presente progetto di riforma. Ulteriori miglioramenti, senza dubbio, possono esservi ancora apportati, ed è chiaro, peraltro, che esso non esaurisce, nè pretende, certo, di esaurire, l'intera disciplina della materia, in quanto non contempla tutte le modifiche che un riordinamento generale e completo del settore avrebbe richiesto. Senonchè non è sembrato opportuno estendere le innovazioni proposte al di là delle aree che si sono valutate come più bisognose di interventi urgenti, mentre per altre — in relazione alle quali può ragionevolmente prevedersi una maggiore possibile ampiezza del divario di opinioni — si dovrà necessariamente rinviare ogni decisione alla riforma generale del codice.

9. Una sola ulteriore finale modifica è parsa, invece, indilazionabile, poichè, in mancanza di essa, gran parte del significato più profondo delle scelte della proposta di ri-

forma e dei relativi obiettivi di politica criminale sarebbe stato smarrito. La modifica riguarda, specificamente, l'attuale disciplina delle pene accessorie, la cui operatività *ope legis* (articolo 20 del codice penale) è stata attenuata, consentendo di escluderne l'applicazione quando al condannato possa essere concessa la sospensione condizionale della pena, se il giudice ritenga che, per la speciale tenuità del fatto o per la minima entità della capacità a delinquere del reo o per altre circostanze personali, l'applicazione della pena accessoria, anche nella misura minima, possa risultare, in concreto, eccessivamente gravosa. Anche l'articolo 166 del codice penale è stato coerentemente modifica-

to, stabilendo che, ove il giudice abbia fatto uso dell'anzidetta facoltà, non si debbano determinare, automaticamente, a carico del condannato che abbia beneficiato della sospensione condizionale della pena, neppure gli ulteriori effetti negativi della condanna, penali o non penali, ancorchè previsti da disposizioni di leggi diverse da quella penale.

È solo un primo passo — ma necessario ed urgente specialmente in relazione ad alcuni minori reati contro la pubblica amministrazione — verso quella più radicale e generale riforma delle pene accessorie che da tempo viene sollecitata, e che si spera in un non troppo lontano domani di poter compiutamente realizzare.

DISEGNO DI LEGGE
—**Art. 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 la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile appartenente alla pubblica amministrazione, se l'appropria ovvero, per finalità estranee alla pubblica amministrazione, lo distrae a profitto proprio o di altri, è punito con la reclusione da tre a dieci anni e con la multa non inferiore a lire cinquecentomila.

La condanna 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.

Agli effetti della legge penale non si considerano estranei a quelli della pubblica amministrazione i fini che siano stati riconosciuti ad essa pertinenti dai competenti organi preposti al controllo della legittimità degli atti e dei provvedimenti amministrativi ».

Art. 2.

Dopo l'articolo 314 del codice penale è aggiunto il seguente:

« Art. 314-bis. (*Peculato mediante abuso della funzione di controllo*). — Il pubblico ufficiale che, essendo preposto al controllo degli atti e dei provvedimenti della pubblica amministrazione, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, omette di annullare atti manifestamente illegittimi che comportino un danno per la pubblica amministrazione, ovvero procura altrimenti che gli stessi abbiano concreta esecuzione, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa non inferiore a lire cinquecentomila.

Si applica la disposizione di cui al primo capoverso dell'articolo precedente ».

Art. 3.

Dopo l'articolo 315 del codice penale sono aggiunti i seguenti:

« Art. 315-bis - (*Malversazione a danno dello Stato*). — Chiunque, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere e allo svolgimento di attività di pubblico interesse per l'economia nazionale nel settore dell'industria, del commercio, dell'artigianato e del turismo, ovvero concernenti l'istruzione e la formazione professionale, la sanità o l'assistenza sociale, li distrae a profitto proprio o altrui, o comunque li impiega nella realizzazione di iniziative estranee alla destinazione stabilita, è punito, qualora non siano compiute le opere, i servizi o le prestazioni previsti nell'atto di erogazione, con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da lire cinquecentomila a lire due milioni.

Art. 315-ter - (*Peculato o malversazione d'uso*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, per procurare a sè o ad un terzo un vantaggio indebito, fa abitualmente uso delle cose mobili di cui abbia il possesso per ragione del suo ufficio o servizio, è punito, se dal fatto è derivato nocumento al regolare esercizio delle funzioni o del servizio cui le cose sono destinate, con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa da lire duecentomila a lire un milione.

Art. 315-quater - (*Peculato di energie di lavoro*). — Il pubblico ufficiale che, al fine di procurare a sè o ad un terzo un vantaggio, si giova abitualmente delle energie e delle capacità di lavoro di persone dipendenti, a qualsiasi titolo, da una pubblica amministrazione, nei cui confronti, per ragione del suo ufficio, sia investito di qualunque autorità, è punito, se dal fatto sia derivato nocumento al regolare svolgimento delle funzioni o del servizio da cui il dipendente

è stato distolto, con la reclusione fino a quattro anni e con la multa da lire duecentomila a lire un milione ».

Art. 4.

Dopo l'articolo 316 del codice penale è aggiunto il seguente:

« Art. 316-bis - (*Causa di non punibilità - Circostanze attenuanti*). — Se la distrazione è realizzata mediante atti o provvedimenti non sottoposti a preventivo controllo di legittimità, o comunque suscettibili di immediata esecuzione, la punibilità è esclusa se gli atti o i provvedimenti siano volontariamente annullati o revocati prima che sia cagionato il danno derivante dalla loro esecuzione.

Se i fatti preveduti dagli articoli precedenti, per l'esiguità del denaro o del valore della cosa mobile sottratta o distratta, abbiano cagionato un danno di speciale tenuità, ovvero se, per altre circostanze, risultino di minima entità, la pena è quella della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa fino a lire cinquecentomila ».

Art. 5.

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

« Art. 317 - (*Concussione*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, determinando in taluno uno stato di soggezione con abuso della sua qualità o dei suoi poteri, si fa dare o promettere, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità non dovuti, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'altrui stato di soggezione, da lui non volontariamente causato, accetta o riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità non dovuti, è punito, anche se dal fatto sia derivato al soggetto passivo un indebito vantaggio, con la reclusione da uno a quattro anni.

La condanna per il delitto previsto dal primo comma importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ».

Art. 6.

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

« Art. 318 - (*Corruzione*). — Il pubblico ufficiale che riceve, per sè o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, quale retribuzione per compiere un atto contrario ai doveri del suo ufficio, o per omettere o ritardare un atto d'ufficio, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa non inferiore a lire due milioni.

La stessa pena si applica se la retribuzione è data o promessa in relazione al compimento o al ritardo o alla omissione di un atto discrezionale.

Se la retribuzione è data o promessa in relazione al compimento di un atto dovuto la pena è della reclusione fino a tre anni e della multa fino a lire cinquecentomila.

Le disposizioni di questo articolo si applicano anche se la retribuzione è promessa o è ricevuta dopo il compimento o il ritardo o la omissione dell'atto cui si riferisce, ma le pene sono diminuite da un terzo alla metà ».

Art. 7.

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

« Art. 319 - (*Corruzione in atti giudiziari*). — Se i fatti indicati nei primi due commi dell'articolo precedente 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 e la multa non inferiore a lire cinque milioni. Le pene sono diminuite di un terzo se si tratta di uno dei fatti previsti nel comma quarto dell'articolo precedente.

Se i fatti stessi sono commessi al fine di provocare l'ingiusta condanna di taluno all'ergastolo o alla reclusione o se dai fatti deriva una tale condanna, la pena è della reclusione da sei a venti anni ».

Art. 8.

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

« Art. 320 - (*Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio*). — Le disposizioni di cui ai primi due commi dell'articolo 318 si applicano anche se il fatto è commesso da un incaricato di un pubblico servizio; la disposizione di cui al comma terzo dello stesso articolo si applica anche all'incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato.

In ogni caso le pene sono ridotte di un terzo ».

Art. 9.

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

« Art. 321 - (*Pena per il corruttore*). — Le pene previste dagli articoli 318 e 320 si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro o altra utilità ».

Art. 10.

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

« Art. 322 - (*Istigazione alla corruzione*). — Chiunque offre o promette denaro od altra utilità, come retribuzione non dovuta, a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato, per indurlo ad omettere o ritardare un atto dell'ufficio o servizio, ovvero a compiere un atto contrario ai doveri dell'ufficio o servizio, è punito, qualora l'offerta o promessa non sia accettata, con le pene stabilite, rispettivamente, nei primi due commi dell'articolo 318 o nell'articolo 320.

Il pubblico ufficiale che, offrendo a taluno di compiere un atto contrario ai doveri del suo ufficio, ovvero di omettere o ritardare un atto di ufficio, al fine di procurargli un vantaggio, chiede, quale retribuzione, denaro

o altra utilità, è punito, qualora la richiesta non sia accettata, con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa non inferiore a lire trecentomila ».

Art. 11.

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

« Art. 323 - (*Abuso di ufficio*). — Il pubblico ufficiale che abusa dei poteri inerenti alle sue funzioni per recare ad altri un ingiusto danno, ovvero viola il dovere di imparzialità per favorire indebitamente taluno, è punito, salvo che il fatto non sia previsto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a lire due milioni ».

Art. 12.

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 o con qualsiasi altro mezzo fraudolento, assume partecipazioni o altre cointeressenze in concessioni, appalti, o altri atti o contratti in cui sia parte la pubblica amministrazione presso la quale esercita il proprio ufficio, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da lire duecentomila a lire due milioni ».

Art. 13.

All'articolo 326 del codice penale è aggiunto il seguente capoverso:

« Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che, per procurare a sè o ad altro 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 indebito profitto non patrimoniale o di cagionare

ad altri un danno, si applica la pena della reclusione fino a due anni o della multa da lire centomila a lire due milioni ».

Art. 14.

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, senza giustificato motivo, rifiuta, omette o ritarda un atto dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni. Se il termine per il compimento dell'atto non è stabilito espressamente dalla legge, vi è omissione o ritardo quando il colpevole sia stato previamente costituito in mora da chi ne abbia titolo e concorrano le condizioni per esercitare nei suoi confronti l'azione civile risarcitoria ».

Art. 15.

Dopo l'articolo 333 del codice penale è aggiunto il seguente:

« Art. 333-bis - (*Assenteismo*). — Le pene previste dall'articolo precedente si applicano nei confronti di chi, anche senza abbandonare l'ufficio, il servizio o il lavoro, si assenta dal medesimo senza giustificato motivo, qualora dal fatto sia derivato nocuo alla continuità o alla regolarità dell'ufficio, del servizio o del lavoro ».

Art. 16.

Il primo comma dell'articolo 356 del codice penale è sostituito dal seguente:

« Chiunque commette frode nella esecuzione dei contratti di fornitura, o nell'adempimento degli altri obblighi contrattuali previsti dall'articolo precedente, ovvero nell'espletamento di prestazioni afferenti la esecuzione di un pubblico servizio, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa non inferiore a due milioni ».

Art. 17.

All'articolo 20 del codice penale è aggiunto il seguente capoverso:

« L'applicazione delle pene accessorie può tuttavia essere esclusa, in relazione alla tenuità del fatto o a circostanze personali, nei confronti di coloro a cui sia concessa la sospensione condizionale della pena principale ».

Art. 18.

All'articolo 166 del codice penale è aggiunto il seguente capoverso:

« Se il giudice si avvale della facoltà di cui al capoverso dell'articolo 20, la sospensione condizionale della pena impedisce ogni altro effetto penale della condanna, ancorchè previsto da disposizioni di leggi diverse da questo codice ».