

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1084

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **IMPOSIMATO, GIURICKOVIC, DI BELLA,  
LAFORGIA e CORVINO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 NOVEMBRE 1994**

---

Modifica dei reati contro la pubblica amministrazione

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'esperienza di questi ultimi due anni ha dimostrato da un lato l'efficacia della riforma dei reati contro la pubblica amministrazione del 1990, dall'altra la necessità di un adeguamento della disciplina della «corruzione», intesa in senso lato, ai mutamenti nella società e nella pubblica amministrazione. Sicché resta valida la distinzione tra concussione e corruzione, non potendovi in alcun modo equiparare il comportamento del cittadino che è costretto a pagare una somma di denaro per effetto della violenza o delle minacce del pubblico ufficiale o dell'abuso di potere, alla condotta del cittadino che, al fine di realizzare un indebito lucro, agisce in condizioni di parità o di superiorità rispetto al pubblico ufficiale.

Tuttavia occorre riconoscere che vi sono comportamenti della pubblica amministrazione il cui disvalore sociale è indiscutibile, che sfuggono alla sanzione penale.

Vi è un aspetto della corruzione politica ed è quello della «dazione ambientale» cioè quella situazione oggettiva in cui venendo in contatto con la pubblica amministrazione, l'imprenditore o il cittadino non aspetta neppure più che gli venga richiesto il denaro. Egli sa che in quel determinato ambiente si usa dare la mazzetta al funzionario, al politico o al segretario amministrativo di un partito. Analogamente chi riceve il denaro non corre il rischio di farne richiesta, ma semplicemente aspetta e frapone ostacoli finché l'altro comprenda e paghi. In tal modo si crea la complicità tra chi dà e chi riceve. Insomma manca sia l'offerta del corruttore sia la minaccia o l'induzione da parte del pubblico ufficiale. In questi casi, tali comportamenti, nell'assenza degli elementi essenziali della corruzione o della concussione, rischiano di essere considerati penalmente irrilevanti in

virtù del principio: *nullum crimen sine lege*. È opportuno, dunque, introdurre una nuova figura di reato non distinguendo tra corruttore e concussore. E affermare il principio per cui qualunque consegna di denaro - sia a richiesta che ambientale - venga considerata sempre illecita per entrambi i soggetti: chi dà e chi riceve. In tal modo si eviterebbe il vittimismo *post factum* dell'imprenditore che ha pagato. L'unico inconveniente sarebbe il rischio di vanificare qualunque possibilità di collaborazione da parte della persona ricattata dal pubblico ufficiale. Ma per questi occorre una legislazione premiale.

Occorre dunque:

a) introdurre la «concussione ambientale» che affermi il principio per cui nei rapporti con la pubblica amministrazione, qualunque consegna di denaro - sia a richiesta che ambientale - venga considerata sempre illecita sia per chi dà che per chi riceve;

b) rendere più efficace la disciplina della corruzione, notoriamente paralizzata, nella sua attuazione, dal comune interesse del corrotto e del corruttore ad occultare il reato con la creazione di un regime di omertà che costituisce il brodo di coltura della criminalità organizzata;

c) introdurre nuove figure di reati di pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione che siano al passo con le trasformazioni in corso dei rapporti poteri pubblici-società-cittadini le quali esigono una revisione totale del concetto di «pubblica amministrazione» come funzione ed una riforma drastica della pubblica amministrazione come organizzazione e struttura.

Quest'ultimo punto apre un ampio discorso che merita di essere approfondito ed in

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ordine al quale, invece, mi limiterò ad alcune brevi osservazioni.

Gli studiosi di diritto pubblico (tra cui il Giannini, nella sua opera *Il pubblico potere: Stati ed amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, 1986) hanno messo in rilievo che l'azione della pubblica amministrazione ha subito modifiche sostanziali negli aspetti centralistici ed autoritativi - che si sono estremamente ridotti - nonché negli aspetti organizzativi e negli aspetti operativi.

Anche il diritto penale, nel momento in cui si pone il problema di una nuova disciplina dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione deve farsi carico della trasformazione che è in corso.

Anche per la corruzione si ritiene, comunque, che sia opportuno intervenire sotto due profili.

In primo luogo si sente l'esigenza di stabilire che l'atto d'ufficio discrezionale si consideri *atto contrario ai doveri di ufficio*, sia per evitare incertezze sulla distinzione tra atto d'ufficio ed atto contrario ai doveri d'ufficio nel caso in cui il pubblico ufficiale abbia agito con poteri discrezionali, sia soprattutto per escludere la possibilità di contrasto tra giudice e pubblica ammini-

strazione nella valutazione concernente l'esercizio del potere discrezionale da parte del pubblico ufficiale.

In secondo luogo si pone il problema di rendere più efficace la norma oggi paralizzata nella sua attuazione dal comune interesse del corrotto e del corruttore di mascherare il reato.

In proposito appare utile una soluzione che non solo preveda l'esclusione della punibilità del corruttore che denunci il reato entro un breve termine di tempo dalla sua consumazione e comunque prima che venga iniziata l'azione penale nei suoi confronti (e, ciò, per evitare possibili estorsioni), ma che preveda anche una sensibile riduzione di pena per il corruttore che denunci il fatto nel corso del processo ma prima che l'atto del corrotto abbia prodotti i suoi effetti e che sia stato aperto il dibattimento di primo grado.

Le misure premiali non sono di moda, ma quando si è di fronte ad un fenomeno, come quello della corruzione, calcolato dall'ISTAT in centinaia di migliaia di casi, allora il pericolo che il fenomeno stesso fa correre alle istituzioni democratiche deve essere tenuto nel debito conto anche intervenendo in sede normativa in via di urgenza.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. All'articolo 317 del codice penale è aggiunto il seguente comma:

«Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che nell'esercizio della funzione o del servizio, giovandosi dello stato di soggezione, da lui non volontariamente causato, riceve, per sè o per un terzo, denaro od altra utilità non dovuti o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Alla stessa pena soggiace il soggetto attivo della prestazione o della promessa».

**Art. 2.**

1. All'articolo 321 del codice penale sono aggiunti i seguenti commi:

«Tuttavia il corruttore non è punito se denuncia il reato entro tre mesi dal giorno della sua consumazione e comunque prima che sia iniziata azione penale nei suoi confronti.

Se il corruttore denuncia il reato dopo tale termine, ma prima che l'atto del corrotto abbia prodotti i suoi effetti e che sia stato aperto il dibattimento di primo grado, la pena prevista è per lui ridotta da un terzo alla metà».

**Art. 3.**

1. Dopo l'articolo 322 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 322-bis. - (Atto discrezionale) - Ai fini dell'applicazione degli articoli 318, 319 e 322 l'atto discrezionale si considera atto contrario ai doveri d'ufficio.

L'atto compiuto dal corrotto è nullo, salvo che si tratti di atto dovuto».

## Art. 4.

1. All'articolo 114 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La pena dell'ergastolo è sostituita da quella della reclusione da diciotto a ventiquattro anni e le altre pene sono diminuite di un terzo ma non possono in ogni caso superare gli anni diciotto, se detentive, per chi, essendo concorso nel reato, si dissocia dagli altri e, prima del giudizio, si adopera efficacemente per impedire che l'attività criminosa sia portata a conseguenze ulteriori o fornisce alla autorità giudiziaria o di polizia prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti».

