

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 679

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore OTTAVIANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 OTTOBRE 1992

Norme penali per la repressione
delle raccomandazioni e lottizzazioni

ONOREVOLI SENATORI. - I rapporti tra lo Stato e il cittadino sono intaccati sempre di più dal malcostume politico-amministrativo che ormai ha raggiunto livelli tali da vanificare nell'operare delle pubbliche amministrazioni i principi fondamentali dello stato di diritto, deformando le stesse istituzioni ormai alterate dall'esercizio di un sistema che, attraverso le prevaricazioni e gli abusi, è esercitato allo scopo di autoconservarsi e perpetrarsi da parte dei soggetti che ne sono investiti e delle forze politiche che rappresentano.

Il cittadino è costretto ad adattare le proprie esigenze ai condizionamenti imposti da prevaricazioni di ogni tipo, nella quotidiana necessità di postulare, scendendo a compromessi e contraendo vincoli di dipendenza, attraverso rapporti diretti ad assicurare quanto sarebbe invece suo diritto ottenere dalle pubbliche amministrazioni, da esso accettato invece come favore e privilegio. L'ottenimento del posto di lavoro, la progressione di carriera e eventuali trasferimenti, l'iscrizione a una scuola materna, l'ottenimento della pensione, il reperimento di un posto in ospedale o in un cimitero per una degna sepoltura, tutto è soggetto a raccomandazioni.

La situazione è certamente più grave in determinate zone del Paese ed in alcune fasce del tessuto sociale, anche in corrispondenza di antiche tradizioni amministrative, politiche e culturali che risalgono addirittura agli Stati preunitari, ma essa tende a generalizzarsi piuttosto che a limitarsi e circoscriversi.

Quel che è certo è che «è noto come il sistema delle raccomandazioni» ha modificato il contenuto e la struttura del potere politico, creando clientele, alterando l'iter delle assunzioni e delle carriere nelle pubbliche amministrazioni, defor-

mando il meccanismo elettorale, creando gerarchie nelle amministrazioni e immagini «della potenza» di funzionari e politici che sono in grado di soddisfare «postulanti e clienti».

Il sistema delle «raccomandazioni» instauratosi nella meccanica dei partiti politici dà luogo al fenomeno assai più grave e presente delle «lottizzazioni», che in qualche modo rappresenta una sorta di razionalizzazione delle raccomandazioni, giungendo ad occupare e sfruttare ogni spazio disponibile.

La «lottizzazione» si è venuta modificando in modo da prevedere in molti casi la partecipazione di gran parte delle forze politiche del sistema di potere, accentuando la degenerazione dei rapporti tra questi e la società civile e i pubblici poteri, dando luogo alla cosiddetta «partitocrazia».

La lottizzazione, accordo fra le forze politiche per ripartire tra i loro aderenti cariche amministrative, affari, concessioni e benefici di ogni sorta erogati da pubbliche amministrazioni o enti pubblici, al fine di una vera e propria occupazione e ripartizione di ogni sede e di ogni appannaggio del potere, porta alla degenerazione e deformazione dei meccanismi istituzionali toccando livelli assolutamente intollerabili per il funzionamento della società civile ed è lesivo della libertà, dei diritti e della stessa qualità della vita dei cittadini.

Per far fronte a siffatti fenomeni non bastano i soli provvedimenti legislativi, anche se attualmente le raccomandazioni e le lottizzazioni non sono fatti del tutto indifferenti alla legislazione penale. La raccomandazione infatti, se è accolta e determina quindi un provvedimento in favore del raccomandato, provoca un comportamento che ricade sotto la previsione

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

punitiva del reato di interessi privati in atti d'ufficio, salvo il concorso di altri reati.

Analoghe considerazioni possono farsi per le lottizzazioni. Tuttavia, allo stato attuale della legislazione, ove manchi la prova che il provvedimento sia stato adottato proprio per soddisfare la richiesta del raccomandante, e a maggior ragione ove il provvedimento sollecitato non sia intervenuto, non può essere applicata nessuna sanzione penale.

Sarà quindi utile attraverso una legge dello Stato sanzionare l'intollerabilità per la convivenza civile e democratica di metodi e comportamenti tanto odiosi quanto insidiosi.

Con l'articolo 1 del testo proposto si prevede il reato di «raccomandazione» che si concreta nell'intervento di chi, investito di pubblica funzione o di cariche, o comunque di poteri relativi all'appartenenza a partiti politici, si intromette presso una pubblica autorità, un ente pubblico anche economico o una impresa esercente servizi di pubblica utilità, per far conseguire ad altri concessioni, nomine, posti di lavoro ed

in genere benefici ancorchè non in sè illegittimi.

Sono previste aggravanti sia in relazione all'appartenenza del raccomandante alla stessa amministrazione del destinatario della raccomandazione, sia all'illegittimità del provvedimento sollecitato, nonchè in considerazione del periodo preelettorale in cui la raccomandazione venga effettuata.

Con l'articolo 2 si prevede il reato di promessa raccomandazione, reato la cui consumazione si realizza con la semplice promessa di intervento fatta al raccomandato, quando in effetti poi l'intervento non avvenga. Anche per questo reato sono previste aggravanti analoghe a quelle di cui all'articolo 1.

Con l'articolo 3 è previsto il reato di «lottizzazione» consistente nell'accordo tra più soggetti investiti di cariche pubbliche e di poteri inerenti a funzioni di partito allo scopo di assicurarsi reciprocamente, con la ripartizione tra i soggetti da loro designati, l'attribuzione a questi ultimi di nomine, concessioni, autorizzazioni, cariche, posti di lavoro.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Chiunque, investito di pubbliche funzioni o di cariche di partiti politici rappresentati in Parlamento o nelle assemblee regionali o di un sindacato ammesso alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni o, comunque, avvalendosi del potere di fatto derivante dalla sua appartenenza a tali partiti o sindacati, al di fuori dei casi in cui una disposizione di legge o di regolamento gli imponga o gli consenta di effettuare la relativa designazione o di esprimere il relativo parere e semprechè l'azione non sia determinata dalla finalità di difendere un diritto civile o politico violato, sollecita, richiede, o altrimenti si adopera per procurare in favore di taluno presso una pubblica amministrazione o un ente pubblico economico, un'impresa a partecipazione pubblica o concessionaria o comunque esercente servizi di pubblica utilità, provvedimenti, atti, contratti, o comunque comportamenti di tali enti e delle persone che li rappresentano, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la pena della reclusione fino a due anni e della multa fino a lire cinque milioni.

2. La pena è aumentata se l'azione è diretta a sollecitare un provvedimento o un comportamento illegittimo.

3. La pena è aumentata da un terzo alla metà se l'agente riveste una carica direttiva nella stessa amministrazione nell'ambito della quale il provvedimento o il comportamento è sollecitato o se è deputato o senatore della Repubblica, Ministro o Sottosegretario di Stato, segretario o altrimenti dirigente nazionale, regionale o provinciale di uno dei partiti di cui al comma 1.

4. La pena è della reclusione da uno a quattro anni e della multa da due a dieci milioni di lire se il fatto è commesso nei sei

mesi precedenti le elezioni politiche, regionali, provinciali, comunali e i *referendum* popolari, nazionali o regionali, che si tengano nel luogo dove il destinatario degli interventi di cui al comma 1 del presente articolo risiede o eserciti il diritto elettorale.

Art. 2.

1. Chiunque, rivestendo le cariche di cui al comma 1 dell'articolo 1, pubblicamente o per iscritto o per il tramite di appartenenti ad un partito o ad un'organizzazione politica o sindacale, promette di compiere gli interventi di cui allo stesso comma senza darvi corso, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la pena della reclusione fino ad un anno e della multa fino a lire tre milioni.

2. Si applicano le aggravanti di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 1.

3. La pena è della reclusione da uno a quattro anni se il fatto è commesso in occasione di elezioni politiche, regionali, provinciali, comunali o di *referendum* popolari, nazionali o regionali, nei sei mesi che precedono tale consultazione.

Art. 3.

1. Chiunque, essendo investito delle cariche e delle funzioni di cui al comma 1 dell'articolo 1, allo scopo di far conseguire a sé o ad altri cariche, concessioni, autorizzazioni, posti di lavoro, contratti di pubbliche forniture nell'ambito o da parte di pubbliche amministrazioni, enti pubblici economici, società ed enti a partecipazione pubblica, imprese concessionarie di pubblici servizi o comunque esercenti servizi di pubblica necessità o pubbliche forniture o appalti, si accorda con altro soggetto investito di analoghe cariche o funzioni allo scopo di assicurare o comunque favorire reciprocamente il conseguimento di tali finalità mediante ripartizione dei benefici tra i partecipanti all'accordo o tra i soggetti da essi patrocinati, è punito, se il fatto non

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

costituisce più grave reato, con la pena della reclusione da due a cinque anni e della multa fino a lire cinquanta milioni.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica quando l'accordo riguardi il conseguimento di cariche politiche nel governo nazionale o regionale e nelle giunte regionali, provinciali e comunali.

3. Le pene di cui al comma 1 sono aumentate se la ripartizione concertata riguarda posti di lavoro. In tal caso le pene sono raddoppiate se l'accordo prevede o comporta l'esclusione di ogni altro soggetto, che non benefici della ripartizione concordata, dall'ottenimento dello stesso posto di lavoro nella stessa occasione o se comunque l'accordo riguarda la maggioranza dei posti di lavoro disponibili.

Art. 4.

1. Non è punibile a titolo di concorso nei reati di cui all'articolo 1, 2 e 3 chi, non essendo investito di cariche o di funzioni previste in tali articoli, solleciti gli interventi di cui al comma 1 dell'articolo 1 o l'inclusione nell'accordo di cui al comma 1 dell'articolo 3 per ottenere un posto di lavoro per sé o per un prossimo congiunto, quando ne sia privo, oppure per ottenere la disponibilità di un alloggio quando ne sia privo o stia per esserne privato.

2. Non è punibile chi, avendo partecipato all'accordo di cui all'articolo 3, ne receda prima che gli interventi per il conseguimento delle finalità di cui allo stesso articolo 3 siano stati effettuati.