CAMERA DEI DEPUTATI N. 1765

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati FUSARO e FELICI

Presentata il 4 ottobre 1977

Modifiche agli articoli 361, 362, 363, 364 e 365 del codice penale e 2 del codice di procedura penale in tema di omessa denuncia

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La larga casistica processuale in tema di « omessa denuncia », recentemente arricchitasi nei confronti degli amministratori locali, ha evidenziato l'urgente necessità di un migliore ridimensionamento dell'ipotesi di reato e di una formulazione dell'articolato di codice più rispondente ai fini di giustizia.

A) La fattispecie di « omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale » contemplata all'articolo 361 del codice penale sanziona non solo la « omissione », ma altresì il « ritardo » nel presentare la denuncia all'autorità competente.

La previsione del semplice ritardo quale modalità del reato in parola non è per altro innovazione dell'attuale codice penale. L'articolo 180 del codice Zanardelli prevedeva, infatti, a questo proposito l'indebito ritardo (« indebitamente ritarda ») nel riferire all'autorità la notizia di un reato di cui fosse venuto a conoscenza il pubblico ufficiale.

Esattamente da un punto di vista squisitamente tecnico, fu giustificata dal Guardasigilli Rocco la soppressione della parola « indebitamente », dal momento che « ove l'omettere o il ritardare non fosse indebito, ma giustificato, mancherebbe la illiceità e il reato verrebbe meno » (Lav. preparatori, vol. V, parte II, pag. 163).

La sopravvivenza della previsione del ritardo nella fattispecie *de qua*, solleva però, oggi, non poche perplessità.

Innanzi tutto si rileva che né il codice penale né quello di procedura penale stabiliscono un termine entro il quale il rapporto deve essere inoltrato. All'articolo 2 del codice di procedura penale si legge: « Il rapporto è presentato, senza ritardo [...] »; analogamente, all'articolo 227 del codice di procedura penale si fa obbligo agli uffici di polizia giudiziaria di trasmettere « immediatamente » gli atti compilati e le cose sequestrate; la stessa espressione si ritrova nell'articolo 364 del codice penale: « omessa denuncia di reato da parte del cittadino ».

Orbene, tutte queste espressioni, lungi dal puntualizzare in termini certi il periodo intercorso nel quale si debba intendere verificato il « ritardo », suggeriscono all'interprete soluzioni che siano conformi alla finalità cui è predisposta la normativa in parola: la sollecita persecuzione del reato da attuarsi tramite la stretta collabo-

razione imposta ai pubblici ufficiali (e agli incaricati di pubblico servizio ai sensi dell'articolo 362 del codice penale).

Nessuno può dubitare della necessità di questa collaborazione, né sfugge all'interprete che il ritardo si trasforma a sua volta in « omissione » proprio quando a causa di questo non possa validamente attivarsi il meccanismo giudiziario. Ma, d'altra parte, una non meno importante considerazione si impone a questo proposito: il giudizio sul ritardo viene demandato al prudente apprezzamento del giudice, e ciò espone il soggetto attivo del reato in oggetto ad un margine di incertezza che deve ritenersi in contrasto con il principio espressamente riconosciuto all'articolo 1 del codice penale: « Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge ».

Questa affermazione è, d'altro canto, il precipitato tecnico del tetragono « principio di stretta legalità » previsto al secondo comma dell'articolo 25 della Costituzione.

La discrezionalità del giudice che deve vagliare caso per caso della esistenza o meno del « ritardo » atto a configurare il reato di omessa denuncia, non si pone più come legittima attività logica di giudizio sul fatto, ma, tutt'altro, si appalesa come attività creativa della fattispecie di reato stessa.

Il principio di legalità, costituzionalmente garantito, in tanto ha un significato in quanto la previsione del reato sia effettivamente completa nei suoi elementi. L'uso di espressioni legislative generiche o imprecise per natura loro, sono, nell'ambito del diritto penale, estremamente pericolose. Se, infatti, con espressioni di questo tipo il legislatore detta degli schemi rarefatti a cui può dar sostanza solo l'attività del giudice, la garanzia « regina » del principio di legalità vive solo formalmente, ma dal punto di vista sostanziale il principio stesso soffre di una lacerazione insanabile.

L'esempio offerto dalla normativa contenuta nell'articolo 361 del codice penale appare, a questo proposito, paradigmatico. Delle due l'una: o il legislatore fissa chiaramente il termine del ritardo (stesso giorno, due giorni, eccetera), o rinuncia, in coerenza con le suaccennate premesse costituzionali, alla previsione in siffatta maniera evanescente del fatto di reato.

A ben vedere appare più idonea la seconda prospettiva. In realtà fissare un termine per il ritardo significherebbe, *in subiecta materia*, risolvere un problema, e un problema grave, ma crearne un altro di non minore importanza.

Non sempre, infatti, vi può essere da parte del pubblico ufficiale la possibilità di giudicare *de plano* sulla esistenza del reato di cui viene a conoscenza e che cristallizza in lui l'obbligo della denuncia; se è vero che non è sufficiente « il semplice sospetto o una diceria o una voce coerente nel pubblico » ma che occorre quanto meno che « il fatto abbia l'apparenza della verità », i termini del problema sono già ardui per il giudizio sulla « omissione », ma diventano veramente insuperabili per il giudizio su di un « ritardo » ancorché puntualmente, e perciò stesso rigidamente, quantificato.

In sostanza anche esigenze probatorie suggeriscono la soppressione della modalità del ritardo, perché il termine che pur si volesse configurare dovrebbe sempre essere dato, nel suo momento iniziale, dall'attimo in cui il fenomeno appalesatosi alla coscienza del pubblico ufficiale si sostanzia nella « convinzione dell'apparenza della verità ». In altri termini il legislatore può ben fissare dei termini temporali, ma non può violentare una reale situazione di fatto rappresentata dalla necessaria fluidità del fenomeno che sta alla base della previsione legislativa: il sorgere progressivo nella coscienza e nel giudizio del pubblico ufficiale della consapevolezza di trovarsi di fronte ad un fatto di reato.

La menzione del « ritardo » deve pertanto scomparire non solo dall'articolo 361 del codice penale ma altresì dagli articoli 362: « o ritarda », 363: « o ritardata », 364: « immediatamente », 365: « o ritarda » del codice penale.

B) Una innovazione rispetto al codice Zanardelli è rappresentata dall'inciso « o a causa delle sue funzioni » che viene introdotto nell'articolo 361 del codice penale, mentre la previsione corrispondente del codice del 1889 faceva obbligo di denuncia a carico del pubblico ufficiale solo delle notizie di reato cui fosse venuto a conoscenza « nell'esercizio delle sue funzioni ».

Questa estensione è stata giustificata dal Guardasigilli Rocco con la necessità di rendere « più rigorosa e completa la osservanza dei doveri dei pubblici ufficiali »; e sempre per la stessa ragione l'obbligo di denuncia fu previsto dal codice del 1931 anche a carico dell'incaricato di pubblico servizio.

Infatti oggi il pubblico ufficiale ha l'obbligo di denuncia non solo dei fatti di reato di cui sia venuto a conoscenza « in maniera concomitante alla esplicazione della sua attività funzionale », ma anche quando esiste un mero nesso di casualità tra la funzione e la notizia del reato stesso. Anche a questo proposito si nota, quindi, il tratto inconfondibile del legislatore di un regime autoritario che dilata oltre il limite normale la figura del pubblico ufficiale a fini di polizia. È affatto conforme ad una moderna concezione dell'organizzazione statuale che lo *status* di pubblico ufficiale imponga oneri e doveri particolari, ma è altrettanto vero che questi particolari obblighi trovano la loro ragion d'essere esattamente nei limiti della funzione e non oltre. E dire nei limiti della funzione (o del servizio, per gli incaricati di pubblico servizio), significa far riferimento al solo esercizio della stessa, non anche alla « causa » che si appalesa come un dato puramente meccanicistico, meramente occasionale e perciò stesso esterno alla funzione.

È interessante notare come anche a proposito della tutela del pubblico ufficiale si faccia riferimento alla « causa » della funzione: si ha infatti oltraggio a pubblico ufficiale ai sensi dell'articolo 341 se l'offesa all'onore o al prestigio sia fatta « a causa o nell'esercizio delle sue funzioni ». Ma i sospetti di incostituzionalità che gravano su quest'ultima fattispecie – in quanto per questa « supertutela » si avrebbe una lesione del principio di uguaglianza sancito nell'articolo 3 della Costituzione –, sono tanto più fondati proprio in riferimento all'oltraggio rivolto « a causa delle funzioni ». In quest'ultima ipotesi infatti, la più intensa protezione penale riservata al pubblico ufficiale non si giustifica dallo *status* particolare in quanto manca l'attualità di tale situazione soggettiva, che è data, appunto, dall'esercizio della funzione. Nell'oltraggio commesso « a causa » delle funzioni la funzione stessa è mero antecedente logico, solo *per incidens* sfiorato dalla espressione ingiuriosa. In altri termini la funzione del pubblico ufficiale esiste solo in quanto essa sia esercitata. La tutela della funzione perciò dovrebbe essere riservata nei soli casi in cui essa veramente esiste: durante l'esercizio della stessa. Così come si dovrebbero imporre obblighi particolari ai pubblici ufficiali limitatamente alla sola attualità della loro attività funzionale.

Così nel caso di omessa denuncia di reato. Anche in questo caso, infatti, si può osservare che il pubblico ufficiale che non sia nell'esercizio delle sue funzioni non è pubblico ufficiale: è un privato cittadino cui non si dovrebbe concedere tutela penale maggiore, ma che, per lo stesso motivo, non dovrebbe essere più gravato da obblighi specifici come quello, nel caso che ci interessa, di denuncia di un qualsiasi reato.

Queste considerazioni trovano conferma sol che si ponga per un attimo l'attenzione sulla aggravante contemplata dal secondo comma dell'articolo 361. Se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria l'obbligo del rapporto riguarda il reato di cui egli « ha avuto comunque notizia ». E la ragione è evidente: i soggetti contemplati dal secondo comma dell'articolo 361 hanno come compito essenziale e caratteristico quello di prendere notizia dei reati e di riferirne all'autorità giudiziaria e questo giustifica l'aggravante; ma, quel che più conta, essi soggetti sono, di regola, in servizio permanente: cioè sono sempre nell'esercizio delle loro funzioni.

Caratteristica della funzione e permanenza della stessa in capo ad ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria legittimano appieno l'espressione « comunque » usata dal legislatore che, a ben vedere, è appunto espressione riassuntiva che sottintende questa più ricca realtà normativa.

Per queste ragioni la soppressione della formula « o a causa » nel primo comma dell'articolo 361 così come nell'articolo 362 del codice penale e al secondo comma dell'articolo 2 del codice di procedura penale, non può che ritenersi conforme ad una moderna concezione del pubblico ufficiale che – a prescindere, per le ragioni sopra considerate, dagli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria – è tale, *in bonam* come *in malam partem*, nella tutela come nella responsabilità accentuata, solo quando esercita, e perché esercita, la sua funzione.

C) Un'ulteriore modifica viene infine proposta per riservare l'obbligo di denuncia da parte del pubblico ufficiale ai soli delitti, e quindi escludendo le contravvenzioni, mentre l'obbligo attuale riguarda i reati in genere.

Due sono le ragioni a sostegno di questa innovazione:

a) innanzitutto l'obbligo della collaborazione del pubblico ufficiale con il potere giudiziario si pone come veramente indefet-

tibile in quei casi in cui la lesione ai beni giuridici tutelati, e di cui si viene a conoscenza, sia veramente grave. Ed è noto come le contravvenzioni rappresentino invece, per definizione, lesioni particolarmente lievi nell'ordinamento giuridico, tali da non suscitare di per sé, immediate reazioni nell'animo dei consociati;

b) in secondo luogo si osserva oggi una proliferazione enorme di reati contravvenzionali, previsti da leggi speciali diversissime per contenuto, spesso poco o niente affatto conosciute.

Il pubblico ufficiale in molti casi si trova per ciò stesso particolarmente imbarazzato: il dubbio sull'esistenza e la configurabilità di una contravvenzione si presenta infatti ben più lecito che quello sulla esistenza di un delitto. Si deve tener conto, infatti, anche della preparazione specifica del pubblico ufficiale che non sempre, anzi raramente, è tale da consentire giudizi sicuri in un campo così delicato.

D'altra parte la soluzione prospettata porterebbe altresì ad una « economia amministrativa ». Infatti ogni volta che il pubblico ufficiale ha il sospetto di essere in presenza di un fatto di reato deve verificare questo suo sospetto fino ad arrivare a quel « giudizio di apparenza » cui si accennava innanzi.

Limitare questa indagine ai soli casi in cui si appalesa un delitto e non anche una contravvenzione, da un lato non tocca quella « collaborazione » che abbiamo già avuto modo di ritenere insopprimibile, d'altro canto lascia maggiore respiro al pubblico ufficiale (o all'incaricato di pubblico servizio) che nell'esercizio delle sue funzioni (o servizio) non deve « sempre e comunque » essere un poliziotto.

Naturalmente queste osservazioni non valgono per l'agente od ufficiale di polizia giudiziaria che hanno proprio come compito istituzionale la persecuzione di ogni tipo di reato.

Così l'emendamento si riferisce al solo primo comma dell'articolo 361 (e non al secondo), e all'articolo 362.

Tra l'altro, così operando, si addiviene ad una unificazione di contenuto del dettato degli artcioli 361 e 362 con gli articoli 363, 364 e 365 che riguardano già ora i soli delitti.

La triplice modifica contenuta nella seguente proposta di legge appare quindi come la più rispondente alle esigenze sopraevidenziate e se ne raccomanda pertanto la sollecita approvazione del Parlamento.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

L'articolo 361 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ARTICOLO 361. (*Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale*).

Il pubblico ufficiale il quale omette di denunciare all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne un delitto di cui ha avuto notizia nell'esercizio delle sue funzioni è punito con la multa da lire 12.000 a lire 200.000.

La pena è della reclusione fino ad un anno se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria che ha avuto comunque notizia di un delitto del quale doveva fare rapporto.

Le disposizioni precedenti non si applisano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa ».

ART. 2.

Il primo comma dell'articolo 362 del codice penale è sostituito dal seguente:

« L'incaricato di un pubblico servizio, che omette di denunciare all'autorità indicata nell'articolo precedente un delitto del quale abbia avuto notizia nell'esercizio del servizio è punito con la multa fino a lire quarantamila ».

ART. 3.

L'articolo 363 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ARTICOLO 363. (*Omessa denuncia aggravata*).

Nei casi preveduti dei due articoli precedenti, se la omessa denuncia riguarda un delitto contro la personalità dello Stato, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni; ed è da uno a cinque anni, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria ».

ART. 4.

L'articolo 364 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ARTICOLO 364. (*Omessa denuncia di reato da parte del cittadino*).

Il cittadino che, avendo avuto notizia di un delitto contro la personalità dello Stato, per il quale la legge stabilisce l'ergastolo, non ne fa denuncia all'autorità indicata nell'articolo 361, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da lire quarantamila a lire quattrocentomila ».

ART. 5.

Il primo comma dell'articolo 365 del codice penale è sostituito dal seguente:

« Chiunque, avendo nell'esercizio di una professione sanitaria prestato la propria assistenza od opera in casi che possono presentare i caratteri di un delitto pel quale si debba procedere d'ufficio, omette di riferirne all'autorità indicata nell'articolo 361, è punito con la multa fino a lire duecentomila ».

ART. 6.

Il secondo comma dell'articolo 2 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Gli alti pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio, che, nell'esercizio delle loro funzioni o del loro servizio hanno notizia di un reato, sono obbligati a farne rapporto, salvo che si tratti di reato punibile a querela dell'offeso ».