

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

51.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 NOVEMBRE 1985

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

INDICE

PAG.	PAG.
Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):	VIOLANTE LUCIANO, <i>Presidente</i> . . . 3, 4, 12, 13, 17
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844);	MACIS FRANCESCO 10, 11, 12, 13
TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410);	MARTINAZZOLI FERMO MINO, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> 11, 12, 14, 15, 16
AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780);	NICOTRA BENEDETTO VINCENZO 9
ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709);	ONORATO PIERLUIGI 16
VIOLANTE ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793) 3	PONTELLO CLAUDIO, <i>Relatore</i> 11, 12, 13
	RIZZO ALDO 3, 4, 13, 15
	ROMANO DOMENICO 11
	TESTA ANTONIO 11
	TRABACCHI FELICE 13, 14, 15
	TRANTINO VINCENZO 8

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,55.

VALENTINA LANFRANCHI CORDIOLI,
Segretario, legge il processo verbale della
seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844) e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Trantino ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410); Azzaro ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780); Andò ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709); Violante ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione » e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Trantino ed altri: « Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto »; Azzaro ed altri: « Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione »; Andò ed altri: « Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione » e Violante ed altri: « Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione ».

Ricordo che, nel corso della seduta del 21 novembre scorso, l'onorevole Pontello ha svolto la relazione.

Dichiaro, pertanto, aperta la discussione sulle linee generali.

ALDO RIZZO. Ho ascoltato con molta attenzione la relazione dell'onorevole Pontello e sono d'accordo con il relatore quando afferma che sussiste l'esigenza di procedere alla realizzazione di una nuova disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione.

Indubbiamente, dall'esperienza giudiziaria emerge che il quadro normativo vigente è ancorato a concetti e schematizzazioni giuridiche obiettivamente superati dal tempo. Basti pensare alla distinzione fra peculato e malversazione o al delitto di concussione, che, nella pratica, ha una scarsa applicazione.

Vi è, a monte, l'esigenza di meglio configurare l'oggetto giuridico riguardante una tale categoria di reati considerato che in dottrina e in giurisprudenza le posizioni sono discordi con riferimento al bene protetto; è stato affermato, di volta in volta, che i reati contro la pubblica amministrazione tutelano il patrimonio dello Stato, il prestigio della pubblica amministrazione, il dovere di imparzialità e di fedeltà del funzionario.

È stato messo giustamente in evidenza, nella relazione che accompagna la proposta governativa, che l'attuale disciplina non tiene conto del nuovo assetto amministrativo dello Stato, il quale si caratterizza per un ampliamento delle autonomie locali, per un forte decentramento amministrativo; non tiene conto dei numerosi compiti affidati allo Stato sociale, e del rilevante numero di cittadini chiamati alla gestione della cosa pubblica.

Se questo è il quadro dei dati reali, vi è l'esigenza di disciplinare la materia dei

reati contro la pubblica amministrazione in maniera più puntuale, sia per evitare criminalizzazioni che non trovano giustificazione sia per evitare che fatti gravi finiscano con lo sfuggire alle maglie della giustizia.

L'intervento giudiziario in materia non sempre si è mosso entro ambiti di accettabilità e sono stati sottoposti a sindacato penale comportamenti che si dovrebbero ritenere al di fuori della previsione penale. Basta esaminare la raccolta di giurisprudenza per rendersi conto che sono stati qualificati come reati atti e vicende di funzionari e di amministratori non meritevoli della sanzione penale. Si potrebbe ricordare la vicenda relativa alla comunicazione giudiziaria pervenuta ai membri del Consiglio superiore della magistratura per il consumo di tazze di caffè oppure la strana, anomala iniziativa assunta recentemente dalla procura della Repubblica di Roma.

PRESIDENTE. Però, c'è stato un pentimento.

ALDO RIZZO. Sembra che ci sia stato un pentimento. Potrei inoltre ricordare che sono stati configurati come fatti di peculato o di interesse privato in atti di ufficio, l'istituzione di borse di studio, di commissioni di studio, di premi per il personale, addirittura la distribuzione di cartelle per la raccolta degli atti in occasione di convegni, le colazioni di lavoro, l'istituzione di corsi di aggiornamento e le contribuzioni date ad istituti culturali, tutte iniziative riferibili a scelte che spettano alla discrezionalità della pubblica amministrazione.

Purtuttavia vi è stato l'intervento penale. E poco importa quale sia stato l'esito del procedimento penale perché gli effetti negativi sulla reputazione e sul prestigio del pubblico funzionario prodotti dall'azione penale, dalla comunicazione giudiziaria, non vengono cancellati anche se all'incriminazione non segue la condanna.

Credo che in questa sede non si debba aprire una polemica con la magistratura,

procedendo ad una elencazione di tutti i casi in cui si è registrato da parte dei magistrati un eccesso nell'esercizio delle loro funzioni. Se ne fa cenno solo per mettere in evidenza che occorre recuperare la certezza del diritto e fissare con chiarezza l'ambito di applicazione della norma penale; si tratta di un'esigenza a tutti nota, alla quale occorre dare risposta.

L'estrema genericità di alcune fattispecie penali, come il delitto di peculato, di interesse privato in atti d'ufficio o di abuso innominato, ha finito col determinare interventi a volte discutibili della magistratura. Una ingiustificata dilatazione dell'azione penale che ha comportato una criminalizzazione molto diffusa per fatti che non dovrebbero subire il sindacato penale ed uno scetticismo da parte dei cittadini sul corretto funzionamento delle istituzioni, con notevole pregiudizio per i valori della democrazia, ha determinato una sorta di timore nei pubblici amministratori, i quali, vivono con la costante preoccupazione di subire, pur operando correttamente, l'incriminazione penale. Una tale situazione indubbiamente frena lo sviluppo di valide iniziative, conduce a pericolose forme d'inerzia che non giovano alla funzionalità ed efficienza degli apparati pubblici. Peraltro è inaccettabile che qualunque violazione di legge o scorrettezza, anche se di scarso rilievo, possa essere configurata come reato. Occorre non dimenticare che accanto alla responsabilità penale sussistono altre forme di responsabilità quali quella civile, amministrativa, disciplinare e contabile.

Per converso, nella prassi si è verificato che numerosi gravi fatti delittuosi, certe pratiche illecite assai diffuse, come quella delle tangenti, sfuggono all'attenzione del magistrato, determinando ingiustificate forme di impunità.

Emerge con chiara evidenza la necessità di un intervento legislativo ed occorre stabilire su quali linee muoversi per far sì che la nuova disciplina possa corrispondere alle due esigenze che ho messo in evidenza: per un verso evitare

una dilatazione dell'intervento giudiziario, per altro verso impedire che fatti penalmente significativi finiscano per fuggire ad ogni punizione.

Mi limiterò soltanto ad alcune considerazioni.

Come prima esigenza, nel porre mano alla riforma, si pone la necessità di fissare nella formulazione della nuova disciplina, una netta linea di demarcazione tra ciò che è e ciò che non è illecito dal punto di vista penale.

Anzitutto occorre individuare l'oggetto giuridico dei reati contro la pubblica amministrazione, ed a me pare che esso debba essere correttamente incentrato nello sfruttamento della pubblica funzione e, quindi, nell'utilizzazione di denaro o di risorse pubbliche a fini privati. Questo deve essere l'elemento qualificante la categoria dei reati in esame, da utilizzare come canone ermeneutico, con la conseguenza che dovrebbe essere esclusa l'applicazione della norma penale ogni qualvolta nel fatto commesso non è dato di riscontrare l'uso privato della funzione pubblica.

Per quanto concerne, in particolare, il delitto di peculato, sono d'accordo con il relatore, quando afferma, valorizzando i progetti del Governo, del gruppo socialista e di quello comunista, che non ha motivo di sussistere la distinzione tra peculato e malversazione. Se, infatti, l'oggetto giuridico del reato va individuato non già nella tutela del patrimonio della pubblica amministrazione, ma nello straripamento, nella deviazione di potere da parte del pubblico funzionario a fini privati, poco importa l'appartenenza o meno del bene all'amministrazione. Credo, pertanto, che sia corretta l'unificazione delle due fattispecie prevista nelle indicate proposte di legge; considero, altresì, opportuna una disciplina del peculato e della malversazione d'uso, così come è previsto in alcune proposte di legge.

Convengo anche sulla opportunità di escludere la punibilità nel caso di peculato per distrazione; è da tempo che si sostiene la abrogazione di una tale fatti-

specie la quale determina che un amministratore o un funzionario sia sottoposto a sanzione penale, sol perché, per il raggiungimento di finalità pubbliche, ha proceduto ad un irregolare storno di fondi. Si pone, tuttavia, il problema se si debba configurare una punibilità residuale, così come è previsto nel progetto di legge comunista; in tale testo, il peculato per distrazione, è previsto come fatto penalmente perseguibile nel caso in cui la distrazione riguardi risorse finanziarie vincolate dalla legge o da atto di altro ente pubblico. Per la verità, anche in questo caso mi sembra eccessivo ravvisare una responsabilità penale, accanto a quella civile, contabile o disciplinare. Sono dell'avviso che il peculato per distrazione può avere una rilevanza penale soltanto nel caso in cui il pubblico amministratore provvede a destinare i fondi al raggiungimento di fini pubblici del tutto estranei a quelli dell'amministrazione cui appartiene; solo in questo caso è concepibile l'intervento del giudice. Se la distrazione opera nell'ambito di finalità proprie dell'ente o dell'organo al quale il pubblico funzionario appartiene, non credo che sia ammissibile una responsabilità penale, concepibile, ripeto, solo qualora lo straripamento di potere operi nel senso di perseguire finalità pubbliche che non siano comunque riferibili all'ente od organo cui l'autore del fatto appartiene.

Per quanto poi concerne la possibilità che, con riferimento alla fattispecie del peculato, la magistratura possa superare i limiti di una corretta interpretazione della normativa, ritengo che sarebbe assai grave proporre norme di sbarramento, richiamando in vita istituti ormai obsoleti, quali la garanzia amministrativa o la pregiudiziale amministrativa. Quindi occorre operare nel senso di una più precisa tipizzazione della fattispecie.

Non credo possa essere utile recuperare la distinzione tra atti legittimi o illegittimi della pubblica amministrazione, dal momento che il reato di peculato può realizzarsi anche attraverso l'emaneazione di atti formalmente legittimi.

Pertanto, salvo un ulteriore ripensamento su questa problematica, a mio avviso, l'unica via da seguire per evitare eccessi giudiziari è quella di qualificare fortemente il dolo specifico del reato. Il delitto di peculato, cioè, deve essere configurato in maniera tale che il pubblico funzionario è penalmente responsabile solo se ha la consapevolezza di compiere un atto contrario ai propri doveri nel momento in cui destina il bene mobile o risorse finanziarie a finalità private o a vantaggio a terzi. A mio avviso, insomma, soltanto attraverso una migliore e più puntuale qualificazione degli elementi di fattispecie e, in particolare, dell'elemento soggettivo del reato, come coscienza degli elementi di fatto che caratterizzano la fattispecie, si può evitare che si verifichino interventi della magistratura con riferimento a fatti che oggettivamente non possono qualificarsi come reati di peculato, cioè come delitti che hanno realizzato una illecita distrazione di danaro pubblico per finalità private.

Correlativamente alla nuova disciplina del peculato, è il caso di prevedere un'ipotesi di omissione qualificata, di mancato controllo sull'effettiva destinazione di risorse pubbliche. La proposta di legge comunista affronta la tematica riguardante, appunto, l'omissione dei controlli, nonché l'ipotesi che il finanziamento pubblico di fatto non venga destinato al raggiungimento di quelle finalità per le quali è stato erogato.

In tale fattispecie, più che guardare alle responsabilità del privato — che pure debbono emergere — è necessario appuntare l'attenzione su quelle dell'ente o dell'organo di controllo. Pertanto, ritengo che sarebbe da prefigurare, come specifica ipotesi delittuosa, il mancato controllo, da parte dell'organo a ciò preposto, sull'effettiva destinazione delle risorse pubbliche al raggiungimento di quelle finalità per le quali il finanziamento è stato erogato.

Quanto poi al reato di interesse privato in atti di ufficio, sappiamo che si tratta di un reato che ha dato luogo ad abusi e ad inammissibili dilatazioni,

tanto che ci si interroga sull'opportunità di tenere in vita tale fattispecie. Io ritengo che tale reato merita di essere conservato, sia pure con un ambito di applicabilità molto ristretto e ben qualificato. A mio avviso, dovrebbe prefigurarsi il reato di interesse privato in atti di ufficio soltanto nell'ipotesi in cui il pubblico funzionario partecipa all'emanazione di un atto al quale è interessato personalmente o sono interessate persone con le quali egli ha rapporti di affinità, di parentela, d'affari o vincoli di amicizia.

In sostanza, a mio avviso, si può consentire che la figura dell'interesse privato in atti d'ufficio continui a sussistere solo in quanto vi sia una forte qualificazione del terzo a vantaggio del quale l'atto viene commesso, poiché altrimenti è ben possibile che nella pratica si operi una ingiustificata dilatazione della sfera di applicazione di tale delitto. Inoltre, non bisogna dimenticare che, soprattutto nei piccoli centri, è inevitabile che il pubblico amministratore abbia rapporti di conoscenza con numerosi concittadini, rapporti che possono anche dare spazio alla configurazione di un interesse privato, secondo l'attuale disciplina penale.

Quanto mai opportuna mi sembra la fattispecie, configurata nella proposta di legge comunista, di interesse privato nell'esercizio delle funzioni di controllo; è opportuno, cioè, che vi sia la prefigurazione di una sanzione penale in caso di mancato controllo o di mancato annullamento di atti viziati e, quindi, illegittimi, se il fatto è commesso per procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio o un danno a terzi.

Quanto al reato di abuso d'ufficio, sono d'accordo con la proposta comunista che prevede l'ammissibilità di tale reato solo se l'abuso si sostanzia in atti illegittimi, compiuti dal pubblico ufficiale o amministratore al fine di procurare a sé o ad altri ingiusto profitto. E mi chiedo se non sia il caso che al posto del profitto, il riferimento normativo sia fatto al vantaggio, in tal modo l'esistenza del reato è fuori discussione ogni qualvolta il pubblico ufficiale procura, a sé o ad altri,

non solo un vantaggio economico, ma anche un vantaggio di natura non patrimoniale, se ne deriva un danno per la pubblica amministrazione.

Quanto alla proposta di legge socialista, concordo sulla previsione di una norma penale che punisca il fenomeno dell'assenteismo, che abbia il carattere dell'abitudine. Credo anche opportuna una sanzione penale per la violazione del dovere di esclusività, se il pubblico dipendente destina il tempo che dovrebbe dedicare al lavoro, presso la pubblica amministrazione, per l'esercizio di attività private.

In merito al problema della corruzione, ritengo che tale reato, così come è configurato oggi, non corrisponde alla realtà dei fatti delittuosi che si vogliono reprimere. La fattispecie della corruzione nel nostro codice penale — così come in quelli svedese e tedesco — è costruita sull'ipotesi della corruzione attiva, per la quale è il soggetto, il terzo estraneo, ad assumere l'iniziativa della corruzione e, quindi, a determinare la disonestà del pubblico ufficiale.

Nel nostro ordinamento penale non è prevista l'altra ipotesi, che è assai diffusa, purtroppo, nel nostro paese che sia lo stesso pubblico funzionario ad attivarsi, direttamente o tramite intermediari, per realizzare la corruzione. Mi riferisco alla pratica delle tangenti e delle « bustarelle »: in questi casi raramente è il terzo ad offrire la tangente, a provocare la corruzione; molto più spesso è lo stesso funzionario che, direttamente o per interposta persona, chiede un compenso per compiere un atto, sia pure legittimo, del proprio ufficio.

Quindi a me pare che l'impostazione data dal nostro codice al reato di corruzione dovrebbe essere rivista, anche perché l'ipotesi dell'istigazione, così come è oggi configurata, si riferisce soltanto al privato, al terzo che mira a compiere la corruzione, mentre non è prevista l'istigazione da parte del pubblico funzionario possibile solo con riferimento alla corruzione passiva.

Queste considerazioni possono essere utilizzate anche per una migliore configu-

razione del delitto di concussione; mi chiedo se non sia il caso di dare una diversa definizione di questo tipo di reato, prefigurandolo soltanto con riferimento alla ipotesi in cui vi sia una corruzione operata sul terzo da parte del pubblico ufficiale che faccia ricorso alla violenza o alla minaccia. Trovo strano che ancor oggi, ai fini dell'esistenza del reato, si valorizzi un asserito *metus* del cittadino nei confronti di chi rappresenta la pubblica amministrazione; penso che sia assai difficile, dati i livelli di democrazia raggiunti dal nostro paese, che un cittadino possa sentirsi in stato di soggezione dinanzi ad un pubblico funzionario.

In conclusione, si pone l'esigenza di una migliore definizione della fattispecie di concussione, probabilmente, oltre a prefigurare la corruzione propria ed impropria, è il caso di chiarire le due ipotesi di corruzione attiva e passiva. Con uno specifico riferimento all'ipotesi in cui il reato è commesso mediante l'azione di un intermediario, come per altro accade nella realtà. Sono numerosi i soggetti, che operano nel sottobosco politico, i quali spesso svolgono una tale funzione di intermediazione, come tante vicende giudiziarie chiaramente dimostrano.

Per quanto infine concerne la previsione di casi di non punibilità (mi riferisco alla proposta di legge Azzaro) il relatore ha sostenuto che per tale parte dovremmo operare uno stralcio, affermando che è opportuno esaminarla nel più ampio contesto concernente tutti i casi di collaborazione offerta dall'imputato in qualsiasi tipo di processo, sia che esso riguardi delitti della criminalità organizzata, sia che riguardi reati contro la pubblica amministrazione.

Per la verità, ritengo vi sia qui spazio per un intervento specifico, perché una cosa è prevedere benefici — che non possono andare al di là della prefigurazione di una attenuante di carattere generale — per l'imputato che, in qualunque tipo di processo, collabora con la magistratura, altra cosa è, invece, con specifico riferimento al delitto di corruzione, individuare

forme incentivanti, che possono consentire di colpire la piaga delle tangenti e che possono giungere sino alla previsione di cause di non punibilità o alla concessione del perdono giudiziale, proprio per le precipue finalità che le giustificano.

Credo che la Commissione, su questo punto, dovrebbe dare mandato al comitato ristretto, di approfondire la materia per valutare se è il caso di operare in questa direzione e con quali limiti. Infatti, anch'io avverto il pericolo che, con ingiuste accuse, potrebbero essere portate avanti pratiche ricattatorie. Per evitare comprensibili allarmi, occorre, quindi, valutare attentamente in quale misura una legislazione premiale in questa specifica materia può essere ammessa.

In conclusione, ribadisco la mia approvazione per la costituzione del comitato ristretto, proposta dal relatore.

VINCENZO TRANTINO. Non sono mai stato entusiasta della mia qualità di deputato, perché l'ormai lontano ingresso in questa Camera ha rivoluzionato le mie certezze, non parlo tanto di quelle morali, quanto di quelle aritmetiche.

Ho messo in discussione, frequentando questi lavori, persino le conoscenze dei numeri arabi, che mi imponevano di valutare che un certo numero a due zeri sia prima di un altro a tre zeri. Sembra bizzarra la premessa, ma così non è.

Non rivendico primogeniture, i « pierini » non mi sono mai piaciuti, ma comincio ad intristire nella reiterazione che viene dagli organi di stampa (e questo poco conta, perché non appartengo alla schiera dei graditi ai giornalisti, non porto regali per Pasqua e Natale), i quali, nella presente situazione, quando si parla della corruzione per atto dovuto, prendono sempre in considerazione la proposta dell'onorevole Azzaro. Comincio a dispiacermi.

Il giornale della mia città scrisse un corsivo molto gustoso: « Non desiderare la proposta altrui ». Ho dovuto spiegare a mio figlio che la proposta n. 410 dell'onorevole Trantino viene molto, ma molto

prima della proposta n. 1780 dell'illustre onorevole Azzaro (senza che questo, ovviamente, sia un riferimento personale). Allora mi domando: voglio rivendicare qui il primato per aver agitato il problema? No di certo. Mi chiedo se la proposta n. 410 non appartenga al momento morale, quando veniva agitata la questione morale, mentre le altre proposte, di cui si è subito appropriata la stampa, sono una successione più articolata, organica ed importante, tutto quello che volete. Ma al gioco io non ci sto più.

A questo punto, poiché non vengo qui a rappresentare il mio nome, ma la mia parte politica, rivendico con forza che siamo stati i primi, senza essere gli unici, ad agitare questo problema. Rivendico con forza il diritto a discutersi di una proposta, quando si parla di corruzione per atto dovuto, che comincia con Trantino e finisce con altri.

Ho tristi ricorrenze nella mia vita parlamentare: persino nella mia appartenenza monarchica, io ho agitato la abolizione della XIII delle disposizioni transitorie e finali, diventata poi la proposta Mammi; questo pur di togliermi il diritto al minimo, cioè il diritto al nome.

Nella vicenda presente, signor presidente, sono contrario allo stralcio della tematica del corruttore per atto dovuto dalla materia in discussione, per entrare nel merito, perché per me « l'osso » del problema è questo, evitare cioè (parto sempre da quel noto principio: la solitudine del magistrato) di alterare i termini di una questione, per non intravedere concussioni dove vi sono soltanto corruzioni, perché si deve necessariamente vedere concussione al fine di salvare il cosiddetto corruttore per atto dovuto. E poiché la prassi questo impone di considerare, credo che la priorità assoluta debba essere data all'esame di questa vicenda.

Occorre segnalare che spesso un cittadino, se vuole ottenere ciò cui ha diritto, deve « ungere le ruote » con metodi surrettizi. Il *metus*, cui l'onorevole Rizzo faceva riferimento, è ormai desueto, oggi esistono dei sistemi viscidati. Se si ha bisogno di certi documenti, i quali hanno

validità di tre mesi e, se non ci si fa avanti, si rischia che essi perdano efficacia, occorrendo poi rinnovarli.

Il « disgraziato », direttamente, se piccolo imprenditore, o indirettamente, attraverso un delegato, passa negli uffici giorni, settimane o mesi per ottenere dei documenti destinati a diventare infruttuosi, dato che occorrerà rinnovarli.

A quel punto il « povero cristo » si vede costretto a pagare una tangente, che nella regione Sicilia è pari al 10 per cento; invero, l'inflazione impone oggi nuove valutazioni, per cui si può arrivare ad una percentuale — mi pare equa — del 20 per cento. Si finisce con l'indurre il cittadino, per realizzare in ragione della sua attività il proprio diritto, senza fare « lo Zorro vendicatore » ed evitando romantiche « donchisciottate », a soddisfare richieste illecite; ciò si rende necessario per ottenere che la soddisfazione del proprio diritto si compia in tre mesi e non in tre anni.

La nostra proposta di legge nasceva dalla volontà di superare una simile situazione e si inseriva in un panorama semidesolante per l'alterazione dei connotati della concussione, che doveva prendere il posto della corruzione; con tale atto di iniziativa legislativa si voleva nel contempo dimostrare che la Camera dei deputati non intende rendersi nè complice nè favoreggiatrice di certi atteggiamenti che oggi di fatto costituiscono la pratica quotidiana.

Parlo per riferimenti diretti e concreti: in Sicilia non esiste certificato di nascita o di morte il cui rilascio non ubbidisca alla logica delle tangenti. Si è giunti alla situazione estrema per cui, qualora il cittadino richieda un certificato di nascita necessario per andare all'estero, si trova nella necessità di fare omaggio di una bomboniera, che non sia di porcellana o di ottone, ma di argento; il diritto al loculo viene riconosciuto attraverso una segnalazione importante con il versamento di una tangente.

Sono nelle condizioni di poter dire senza tema di smentita che di questa si-

tuazione hanno assunto consapevolezza uomini di potere, i quali sembrano vivere nell'iperuranio e riservare a tali pratiche un semplice sentimento di sorpresa che giunge fino allo sbalordimento. Io che non mi smarrisco dinanzi a questi fatti riconducibili ad una pratica quotidiana, intendo affermare alto e forte il principio secondo cui da questo momento non è più lecito « tuffare » le mani nel pubblico denaro a danno dei privati, scoraggiando iniziative delle grandi imprese destinate ad essere criminalizzate e debellate.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Una considerazione che credo sia condivisibile da tutte le forze politiche è quella della necessità delle modifiche legislative nei reati della pubblica amministrazione per meglio delineare il campo amministrativo da quello delle responsabilità penali. Il sempre più diffuso intervento della magistratura in fatti ed atti della pubblica amministrazione scaturisce proprio dalla « indeterminatezza » di alcune norme penali che sono di una elasticità tale da non dare alcuna certezza al cittadino. Mi riferisco ai reati di abuso di potere e di « interesse privato in atti di ufficio ». Reati questi di un'ampia « elasticità » per cui *stricto iure* non credo che qualcuno sia in grado di « scagliare la prima pietra ». Rivedere, per come concordemente viene proposto in tutti e tre i disegni al nostro esame, l'attuale normativa è una necessità imprescindibile.

Ci troviamo anche d'accordo nella previsione proposta dal testo governativo per la soppressione del reato di malversazione facendolo confluire nel quadro generale del peculato.

Ci dichiariamo contrari alla « novella » che si vuole introdurre con la proposta Azzaro, fra l'altro preceduta da quella Trantino: lottare contro la corruzione introducendo per legge « il pentitismo » significa stravolgere quei traguardi di civiltà giuridica che da tempo andiamo predicando. Guasti già ne abbiamo (ed in abbondanza !): introdurre il princi-

pio che il corruttore ad un certo punto si pente e denunci il corrotto significa — per legge — l'autorizzare il reato di estorsione. Avverrà infatti che gente di poco scrupolo potrà facilmente minacciare un « pentimento di corruzione » (di una corruzione mai esistita) e lo farebbe al fine di ottenere con la violenza morale una qualche prestazione da parte del pubblico amministratore.

Comprendo il momento in cui fu formulata la proposta Azzaro ma, ripensandoci, il male che ne deriverebbe sarebbe peggiore di quello che si vuole lottare. Sarei invece del parere di riformulare un reato che è la chiave per lottare la corruzione: il reato di omissione di atti d'ufficio. I ritardi dell'amministrazione (burocrazia e/o livello politico) sono fatti spesso volutamente giostrati per pervenire a fatti perversi e tangibili in « tangenti » ! Se riformulassimo la attuale generica previsione del reato inserendo un emendamento che deleghi in termini perentori il pronunciamento della pubblica amministrazione su qualsiasi richiesta del cittadino, penso che garantiremmo il cittadino dallo strapotere della cosiddetta macchina burocratica.

Sono anche dell'avviso favorevole a introdurre — per come leggo nella proposta socialista — il reato di assenteismo.

Sono perplesso invece sull'estendere la responsabilità penale agli organi di controllo. Finora gli organi sono stati dalla stessa giurisprudenza considerati estranei all'atto volitivo.

Manifesto la mia personale contrarietà all'introduzione di una nuova formulazione del reato di frode nelle pubbliche forniture. Infatti, penso che l'attuale dizione dell'articolo 356 del codice penale sia tale da soddisfare l'esigenza di giustizia poiché integra la tutela della pubblica amministrazione, nel momento in cui riscontra che il pubblico fornitore, non eseguendo nei limiti previsti dal capitolato o dal contratto di fornitura le proprie prestazioni, incorre nel reato suddetto. Nelle proposte di modifica, invece, è stata introdotta la novità di punire la destinazione privata di pubbliche risorse. Tale

introduzione comporterebbe in ogni caso la verifica della previsione penalistica. Infatti, bisogna prestare attenzione a non toccare la sfera del privato: l'imprenditore che consegue una pubblica fornitura può fare l'uso che vuole del reddito che ne ricava, anche se ovviamente deve assicurare la corretta osservanza delle norme contrattuali. L'introito realizzato dal privato per ciò che gli compete contrattualmente non deve essere sottoposto a controllo se non ai fini fiscali.

Con queste brevi considerazioni a braccio ho voluto dare un contributo al dibattito generale su un provvedimento che ritengo di grande rilevanza e sul quale il gruppo della democrazia cristiana si ripromette una rilettura organica. Il vaglio del Parlamento, anche se rapido, dovrà essere infatti quanto mai approfondito: da un lato, bisognerà sottrarre i pubblici amministratori alle interpretazioni talvolta soggettive dei magistrati, dall'altro sottrarre questi ultimi dall'onere di dover svolgere ruoli di supplenza o di arbitrio. Ciò allo scopo di contribuire ad assicurare alla pubblica amministrazione quella trasparenza che tutti auspichiamo vi sia nei fatti e non solo nei testi delle leggi.

FRANCESCO MACIS. Vorrei limitarmi ad alcune osservazioni, tenendo soprattutto conto dell'orientamento prevalso di dare incarico ad un comitato ristretto di dipanare ed esaminare puntualmente la materia. Le osservazioni di merito, perciò, credo debbano essere riservate a questo momento, anche perché, come risulta dalla relazione del collega Pontello, mi sembra che i progetti partano da una comune esigenza e che siano identici, pur con qualche differenza, negli obiettivi cui tendono.

Innanzitutto, vi è l'esigenza di andare ad una nuova legislazione in materia di reati dei pubblici amministratori; si è insistito molto sui mutamenti intervenuti a livello istituzionale dal momento in cui è entrata in vigore la disciplina del codice penale riguardante questa materia. Ora,

non possiamo neppure limitarci ad un aggiornamento, in quanto ci troviamo di fronte ad una situazione che, al punto attuale, possiamo definire insostenibile.

Abbiamo dinanzi a noi delle norme penali e delle condotte incriminatrici, da una parte, ed una realtà, dall'altra. È proprio in questo spazio che i magistrati cercano di muoversi ed è sempre in questo spazio che nascono quei conflitti e quelle differenze di valutazione che spesso esistono e che contrappongono, talvolta, magistrati e pubblici amministratori.

Il problema è di definire delle norme incriminatrici che siano estremamente chiare e precise; parlo di nuove norme, perché non vorrei che all'esterno si pensasse che il Parlamento, nel rivedere la materia, voglia in qualche modo allargare le maglie della difesa sociale nei confronti dei pubblici amministratori disonesti.

Si tratta, all'opposto, di attribuire strumenti normativi più chiari e precisi, che consentano di perseguire e di punire gli amministratori disonesti, ma allo stesso tempo di offrire quella serenità che oggi la stragrande maggioranza degli amministratori non ha. La realtà è questa: molti amministratori, quando compiono atti del loro ufficio e, più spesso, quando entrano nel loro ufficio, non sanno se il loro operato potrà comportare una comunicazione giudiziaria, in quanto non riescono a capire se stiano omettendo di compiere qualcosa ai danni di un cittadino, il quale manderà una lettera per conoscenza, come è ormai d'uso, non all'organo di controllo, non all'assessore regionale, non all'autorità politica, bensì al procuratore della Repubblica.

ANTONIO TESTA. Occorre modificare la legge del 1965 sull'accertamento incidentale, che è la normativa più abusata, nonché il costume ormai invalso.

DOMENICO ROMANO. Vi è inoltre il problema degli scritti anonimi.

FRANCESCO MACIS. Questi ultimi spesso vengono battuti con macchine da scrivere appartenenti ad uffici pubblici; se si facesse una perizia su tali scritti, senza andare molto lontano, si scoprirebbe che anonimi non sono. È questa la situazione in cui dobbiamo intervenire, cercando di tracciare una linea di demarcazione molto netta tra l'attività amministrativa e l'intervento giudiziario, tutte le volte in cui si contravvenga alle norme del diritto penale, le quali non possono più essere quelle degli anni trenta.

Fatta questa premessa, mi pare sia questo l'obiettivo, almeno a giudicare dalla relazione del collega Pontello, al quale potremo riferirci per isolare nel nostro lavoro alcuni gruppi di argomenti in sede di comitato ristretto. Il primo riguarda le questioni del peculato e della malversazione, affrontando i nodi che sono stati posti, che vanno dalla eliminazione *tout court* del peculato per distrazione, presente nel disegno di legge, ad una eliminazione parziale, presente nella nostra proposta di legge, in ogni caso affrontando poi il problema della malversazione, che nei due testi è sostituita od eliminata.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. La verità è che nel disegno di legge governativo il peculato non è totalmente azzerato, ma è recuperato nel reato di abuso d'ufficio ad uso non patrimoniale.

FRANCESCO MACIS. Il ministro ha perfettamente ragione. Si tratta di affrontare e sciogliere questi nodi e di definire il peculato per distrazione e quelle condotte che attualmente rientrano nella ipotesi di malversazione.

Altra tematica da affrontare è quella dell'interesse privato e dell'abuso innominato, di cui agli articoli 324 e 325 del codice penale.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ed è lì che il Governo, nel suo disegno di legge, recupera le ipotesi di distrazione.

FRANCESCO MACIS. Mi pare vi sia un comune orientamento volto al superamento di queste norme, così come oggi configurate, sostituendole con l'abuso di ufficio, finalizzato a reprimere determinate condotte, mentre rimane l'interesse privato solo nella proposta socialista. Non vi è nel disegno di legge governativo, ma viene recuperato nella nuova ipotesi, come ora è stato ricordato. Mi pare questo il punto da considerare, per vedere se possa essere superato, come invece non accade nella proposta socialista. Ritengo debba essere superata l'attuale configurazione dell'interesse privato in atti d'ufficio e dell'abuso innominato, per riassorbirla nelle nuove ipotesi di reato.

Il terzo ordine di argomenti riguarda, a mio avviso, la corruzione; credo che sbagliremmo se incentrassimo il dibattito sulla proposta di non punibilità del corruttore contenuta nei progetti di legge Trantino e Azzaro. Dico inoltre — l'osservazione mi viene suggerita dall'intervento del collega Nicotra — che la previsione di non punibilità non deve essere ricompresa nella categoria del pentitismo: mi pare che questo sia un modo per deviare il discorso e non affrontare il problema, presentando la questione sotto forma di tabù.

Esiste, infine, il problema di una definizione più chiara e possibilmente unificante delle condotte oggi inserite in tre articoli del codice penale (le ipotesi sono ancora più numerose), come hanno ripetutamente ricordato i colleghi e in particolare l'onorevole Rizzo, esiste la questione della distinzione rispetto al reato di concussione. Credo che tale differenziazione debba essere spinta — mantengo la questione in termini assolutamente dilemmatici, chiedendo se non sia possibile giungere all'abrogazione dell'ipotesi di concussione — sino al punto di indicare nuove figure di reato che comprendano quelle ipotesi.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Per memoria, desidero ricordare che l'intenzione primaria del progetto governativo era quella di

giungere a un risultato profondamente diverso, per cui la configurazione attuale della concussione è totalmente difforme da quella inizialmente prevista.

FRANCESCO MACIS. Ho parlato di dilemma, perché volevo rappresentare un altro aspetto: se non si debba arrivare ad un'eliminazione di questa ipotesi confusa e farraginoso di corruzione per indicarne un'altra.

Un ultimo problema — non certo in ordine d'importanza — è quello di prevedere un meccanismo che renda davvero perseguibile il delitto di corruzione. Sotto questo profilo, non mi pare che l'ipotesi di un cittadino il quale denunci una determinata situazione prima dell'inizio dell'inchiesta giudiziaria e in ogni caso entro un determinato termine abbia nulla in comune con il pentitismo. Resta certamente da considerare se una simile ipotesi costituisca uno strumento utile o se, piuttosto, rischi di ingenerare meccanismi perversi; in ogni caso, la questione deve essere esaminata « laicamente », senza alcun rifiuto d'ordine pregiudiziale.

Un quarto gruppo di disposizioni riguarda nuove ipotesi, formulate in alcune proposte di legge, quali l'omissione (indicata tra tali nuove ipotesi, mentre la nostra formulazione si riferisce ad un reato diverso) e l'illecita destinazione di pubbliche risorse, contenuta nella proposta di legge del gruppo comunista.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. È questo un aspetto sul quale ci dovremo intrattenere. Esiste la truffa aggravata, che non è riferibile solo a casi modesti, come quelli enunciati dall'onorevole Nicotra, ma a fatti ben più gravi e di portata dirompente nell'economia del paese. Non intendo riportare nomi, che d'altra parte sono largamente conosciuti, di imprenditori i quali hanno ricevuto sovvenzioni e mutui utilizzati per finalità diverse da quelle proprie.

PRESIDENTE. Per trasformazioni agricole.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Rammento il caso di imprenditori che hanno ricevuto sovvenzioni e mutui per realizzare insediamenti produttivi in Sardegna, insediamenti che o non sono stati effettuati o lo sono stati in parte.

FRANCESCO MACIS. Avendo lei riportato il caso della Sardegna, sono indotto a rappresentare questa ipotesi: un'industria che si deve insediare ottiene finanziamenti anche per costruire abitazioni destinate ai dipendenti e ai tecnici che lavoreranno sul posto; una volta compiuta l'opera, poiché quell'attività non riesce ad impiantarsi, le case vengono utilizzate come dimora estiva da quegli stessi tecnici cui erano destinate, ma che continuano a lavorare, ad esempio, a Trieste. Mi pare che l'ipotesi risponda ad una realtà nota, determinatasi in seguito all'introduzione del sistema delle incentivazioni.

Altre nuove ipotesi di reato previste nella proposta di legge socialista riguardano l'assenteismo e il peculato di lavoro e di servizio, ipotesi di un certo rilievo che dovrebbero essere valutate qualora si decidesse di limitare il peculato per distrazione.

Rimangono ancora da approfondire le questioni di carattere generale. Non so se dovremmo affrontare come premessa (certo non possiamo ignorarlo) il problema di definire maggiormente la nozione di pubblico ufficiale e di privato che concorre nel reato del pubblico ufficiale.

Altra questione di notevole rilievo — emersa anche in interventi precedenti — riguarda il rapporto tra atto legittimo e condotta penalmente rilevante.

PRESIDENTE. Dal punto di vista amministrativo.

FRANCESCO MACIS. In determinati casi, forse la legittimità dell'atto riconosciuta deve prevalere sull'ipotesi di devianza.

ALDO RIZZO. Occorre tener presente che la maggior parte dei fatti delittuosi vengono commessi con atti legittimi.

FRANCESCO MACIS. Credo che nel comitato ristretto si debba esaminare il materiale prodotto dal Senato e relativo alla riforma delle autonomie.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Anch'io ravviso quest'opportunità.

FRANCESCO MACIS. È, infatti, importante tenere presente ai fini del nostro lavoro gli orientamenti prevalenti nella realizzazione di quella riforma. Questo ho voluto dire anche per concludere, ribadendo, come già abbiamo dichiarato nella scorsa seduta, che siamo favorevoli ad un dibattito serrato in modo che la discussione si concluda in tempi ristretti. Non so se sarà possibile concludere l'iter legislativo entro la fine dell'anno, come è stato sollecitato — forse ottimisticamente — dal collega Gargani, ma è importante agire in tempi rapidi, tenendo presenti le aspettative che si sono determinate.

Credo che se diamo uno sguardo alla produzione legislativa nel suo complesso e se pensiamo che in questo momento la Camera sta per approvare dopo tante esitazioni, una nuova normativa sull'indennità dei pubblici amministratori, ci rendiamo conto che, portando avanti rapidamente i progetti di legge in materia di reati dei pubblici amministratori, possiamo fare in modo che il Parlamento non perda l'occasione per definire lo *status* del pubblico amministratore.

FELICE TRABACCHI. Signor presidente, condivido quasi completamente quanto affermato dal collega Macis e soprattutto le preoccupazioni da lui espresse nelle prime fasi del suo intervento. Mi riferisco in particolare a ciò che il collega Macis ha sottolineato in relazione al gravissimo disagio che si determina per l'intervento del giudice penale negli atti amministrativi. Si verificano sempre più spesso casi di istanze amministrative riguardanti l'attività dei comuni o degli uffici amministrativi locali che di consueto vengono inviate al pretore o al procuratore della Repubblica, ciò sta a segnalare il diffondersi di una certa opinione pubblica fuor-

viata. Tale situazione non crea soltanto confusione ma anche pericoli dal punto di vista istituzionale, in alcuni casi, infatti, ciò che si verifica di fatto non è più supplenza, ma una pretesa di sostituzione pseudo-istituzionale. Occorre valutare nella loro dimensione e nella loro ripetitività situazioni che per essere divenute ormai consuete — mi riferisco in particolare agli interventi nelle amministrazioni comunali, — determinano notevoli ripercussioni.

Il problema centrale è quello relativo allo spazio che i progetti e le proposte di legge in discussione affidano al giudice penale per penetrare nell'attività discrezionale della pubblica amministrazione. Voglio sottolineare che si tratta di uno spazio che concerne soprattutto il momento dell'incriminazione. Quando formuliamo una norma che prevede una certa restrizione, la questione vera dello spazio va posta con riferimento alla possibilità di incriminazione.

Mi riferisco per esempio al contenuto del disegno di legge governativo, in cui lo spazio lasciato al giudice penale appare ancora eccessivo. Con l'articolo 9, infatti, si vuole realizzare una sintesi dell'abuso di ufficio e la distrazione, delineando i comportamenti incriminati con maggiore rigore e precisione. È necessario che il problema trovi una soluzione, altrimenti si porrebbe la esigenza di scegliere strade radicalmente diverse sulle quali potrei dire in una prossima occasione.

A proposito dell'articolo 9, credo che occorra appunto sottolineare che il pericolo riguarda soprattutto il momento iniziale del procedimento, cioè l'incriminazione, l'avviso di reato e la pubblicità consueta di questo atto. Infatti in materia di pubblici ufficiali, e in particolare per quanto riguarda gli amministratori eletti, la comunicazione giudiziaria ha un valore enorme rispetto ai casi di reati comuni.

Essendo qui presente il ministro di grazia e giustizia, vorrei chiedere quali differenze sostanziali, agli effetti della possibilità di incriminazione, vi siano fra l'articolo 9 del disegno di legge ed il

vecchio articolo 323 del codice penale. Nell'articolo 9 si legge: « Il pubblico ufficiale che al fine di procurare a sé o ad altri un profitto patrimoniale, utilizza i poteri inerenti alle sue funzioni » — e qui è l'abuso di ufficio — « per compiere un atto illegittimo » — chi stabilisce la legittimità o l'illegittimità? — « ovvero per determinarne, comunque, il compimento, è punito con la reclusione da due a cinque anni ». Non parliamo a questo proposito di una esigenza di pregiudiziale amministrativa, anche se un'osservazione di questa natura è stata incidentalmente avanzata da un collega che mi ha preceduto. Non vedo altro in questa nuova formula che un tentativo di puntualizzazione di una norma, che viene così resa un po' più « difficile da percorrere ». Non mi pare che si possa però dire realizzato l'obiettivo di evitare che gratuitamente il magistrato inquirente possa interferire nell'azione ordinaria dei pubblici amministratori.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Accolgo molte obiezioni, ma vorrei segnalare il fatto che, rispetto all'attuale articolo 323 del codice penale, la novità dell'articolo 9 sta nella collocazione, all'interno dell'ordinamento, del concetto di profitto patrimoniale e non patrimoniale; oggi, tale questione dà luogo ad interventi talvolta arbitrari, comunque scarsamente verificabili.

FELICE TRABACCHI. Mi domando se alla luce di questa nuova formula, nell'emancipare qualsiasi atto amministrativo riguardante interessi di privati, il pubblico amministratore possa ritenersi esente dal pericolo dell'incriminazione gratuita. Questo non lo credo: se un amministratore ha consentito una lottizzazione o concesso una licenza edilizia l'atto realizza per il titolare un indubbio vantaggio o profitto, di natura patrimoniale.

È chiaro, signor ministro, che tutte le numerose incriminazioni verificatesi per esempio nella provincia di Piacenza potranno essere sottoposte alla « verifica » dell'articolo in discussione ed allora si

constaterà che il 99 per cento dei casi manterrà il carattere « criminoso », anche alla luce della nuova norma, anche in assenza di qualsiasi illiceità. Dal momento che rimane al magistrato inquirente il giudizio sulla legittimità, per il quale non si pone la pregiudiziale.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Secondo lei, quale sarebbe la soluzione? Le strade che avevamo erano due: trasformare l'istituto in reato di danno o lasciarlo reato di pericolo.

FELICE TRABACCHI. Mi rendo conto che il problema è difficile da risolvere in chiave di « formulazione tecnica »; per questo motivo nella seduta precedente mi permisi di avanzare obiezioni di fronte alla facilità di accedere al comitato ristretto. Insisto che la soluzione non potrà essere di natura tecnica; in realtà si tratta di un problema istituzionale e politico prima comunque che una questione tecnica. Dalle statistiche giudiziarie appare un numero di circa 7.000 amministratori pubblici incriminati nel 1983 e 7 mila ancora nel 1984, dunque il fenomeno è rilevante e riguarda la dignità, il rispetto ed il prestigio di tutte le persone che sono impegnate per mandato politico o per funzione nella pubblica amministrazione.

L'affidamento troppo facile di questo gravissimo problema alla prospettiva di una soluzione tecnica, da adottare in rapide battute in sede di Commissione giustizia, mi pare che riveli in ogni modo un'illusione.

Se fosse vero che una delle cause principali o addirittura esclusive del conflitto proviene dalla natura elastica delle norme incriminatrici contenute negli articoli 323 e 324 del codice penale, allora non avrei obiezioni ad una tale soluzione. Ma non condivido questa proposizione per il motivo semplice che anche le formule attuali, pur generiche, non potevano impedire di distinguere il reato dal non reato tra le migliaia di avvisi di reato e

procedimenti in atto dovunque. È questo anche il tema.

Osservo tra l'altro che alcune proposte tendono ad allargare addirittura lo « spazio » discrezionale di intervento penale.

Non comprendo tra l'altro per quale motivo nelle relazioni si parta dal presupposto che la pubblica amministrazione a causa di questo « conflitto » soffre da oltre venti anni un travaglio grave e si proponano poi addirittura delle nuove ipotesi di reato in materia; non riesco a comprendere come si possa partire da una certa posizione per giungere alla soluzione contraria.

Signor ministro, ho fatto accenno soltanto all'articolo 9 del disegno di legge n. 2844; in verità ritengo che questo mio intervento si sarebbe dovuto svolgere sulla base di un « riscontro » in base alle norme innovative proposte delle incriminazioni attualmente in atto tra le quali le numerose incriminazioni di cui conosco gli estremi abbastanza precisi.

ALDO RIZZO. Il disegno di legge del Governo non punisce gli atti di favoritismo in quanto sono ritenuti formalmente legittimi.

FELICE TRABACCHI. Ma anche se putacaso dalla norma contenuta nell'articolo 9 del progetto dovesse essere eliminato il 90 o il 95 per cento delle incriminazioni che ho definito gratuite, perché rivolte nei confronti di persone colpevoli soltanto di « atti amministrativi », credo che non si dovrebbe approvare tale articolo. Il codice penale, infatti, ha sì il compito di prevenire intimidendo e di punire, ma ritengo che debba avere come presupposto quello innanzitutto di salvaguardare a tutti i costi la dignità e la libertà dei cittadini onesti; pertanto, se anche soltanto il 5 per cento di costoro dovesse incappare in ipotesi nella norma contenuta nell'articolo 9 del disegno di legge, io non potrei far altro che votare contro di esso.

Dunque la questione non può essere mandata così rapidamente al comitato ristretto quasi si trattasse di una riformu-

lazione e sistemazione di articoli. Personalmente avverto la necessità di convincermi della giustezza e della efficacia del disegno di legge governativo e delle altre proposte, ho bisogno di interpellare i colleghi e di sentire la loro opinione sui veri motivi dell'enorme estensione delle ipotesi di reato a carico dei pubblici amministratori. Sento anche la necessità di chiarire alcuni punti incerti della proposta di legge presentata da noi comunisti, proposta che, comunque, a mio avviso, realizza in misura maggiore gli obiettivi di precisione che si debbono porre in siffatta materia.

Teniamo conto del fatto che i comuni e le autonomie locali trovano una collocazione di prestigio nell'ambito della Costituzione della Repubblica italiana. A fronte di tale constatazione, non si può non prendere atto che le autonomie stanno subendo un grave processo di degradazione anche a causa del fenomeno che con i provvedimenti in esame si intende combattere.

Sono questi i motivi per i quali ho insistito perché si svolgesse un'ampia discussione prima di passare al comitato ristretto; dibattere questi temi in convegni o congressi di giuristi è senz'altro cosa utile, ma nel momento in cui ci apprestiamo ad esaminare un testo di legge, il dibattito può e deve assumere una concretezza ed una responsabilità ben più accentuate.

PIERLUIGI ONORATO. Vorrei brevemente intervenire, sollecitato dall'intervento del collega Trabacchi, sull'ordine dei lavori. Sono d'accordo sul fatto che la materia al nostro esame sia quanto mai complessa; le perplessità manifestate in tale senso dal collega Trabacchi potrebbero forse essere fugate se egli facesse parte del comitato ristretto. Probabilmente, però, lo stesso onorevole Trabacchi, svolgendo le sue argomentazioni, voleva evidenziare un'esigenza di maggiore pubblicità dei lavori della Commissione, pubblicità che, com'è noto, la sede del comitato ristretto, che probabilmente sarà costituito dopo la discussione sulle linee

generali, non assicurerebbe. Si tratta effettivamente di un problema sul quale riflettere con la dovuta attenzione.

Concordo poi pienamente con le osservazioni svolte dal collega Macis, dissento da esse solo per ciò che riguarda l'inopportunità, a mio avviso, di delegare al Comitato ristretto la trattazione della materia riguardante il diritto premiale per i corruttori — non intendo parlare di pentitismo. Si tratta, infatti, di materia politicamente ed istituzionalmente non ancora matura e che coinvolge tematiche notevolissime. Si prefigurerebbe, infatti, un diritto premiale di tipo nuovo, perché concernente un reato bilaterale, non un reato in cui vi sia correttezza.

Mi chiedo cosa sarebbe accaduto se lo stesso tipo di diritto premiale si fosse applicato in un altro caso di reato bilaterale (ormai scomparso dal nostro codice), quello di adulterio. In sostanza, se il coreo dell'adultera avesse confessato il proprio reato, avrebbe potuto non scontare la pena prevista dal codice, anche se, indubbiamente, in qualche misura, aveva tratto vantaggio dal reato compiuto.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Desidero anch'io esprimere alcune osservazioni sull'ordine dei lavori. Mi permetto, in primo luogo, di ricordare alla Commissione che il Governo ha presentato un disegno di legge su una materia che in un primo tempo si era pensato di inserire nei provvedimenti al nostro esame; più correttamente si è poi preferito trattare in un progetto autonomo la possibilità per il giudice, in caso di sospensione della pena principale, di procedere alla sospensione condizionale della pena accessoria. Esiste una chiarissima relazione con il tema del quale ci stiamo occupando. Dal punto di vista di una riflessione critica alle osservazioni dell'onorevole Trabacchi, sono indotto a ritenere che le regole, se pure non risolvono nulla in termini definitivi, contribuiscono a risolvere qualche situazione. Per citare uno degli aspetti più « insopportabili », accade sovente, quando un amministratore locale riveste la qualifica di pubblico impiegato, che, per aver rice-

vuto una condanna in seguito ad un fatto lievissimo e molto discutibile, perda l'impiego oltre alla carica di amministratore: la sospensione della pena principale, infatti, non implica quella della pena accessoria. Mi pare che una tale conclusione non sia assolutamente accettabile. Mi domando, pertanto, se non sia possibile portare all'esame dell'eventuale comitato ristretto, che dovrebbe essere istituito per l'esame dei provvedimenti in discussione, anche il disegno di legge cui ho fatto cenno per un'approvazione simultanea dei due provvedimenti; si tratterebbe di un corollario di grande interesse, la cui importanza credo non sfugga agli onorevoli deputati.

Infine, mi permetto di richiamare l'attenzione della Commissione su una proposta di legge d'iniziativa comunista (atto Camera n. 2794), riguardante le procedure di semplificazione dei giudizi d'appello. Il Governo è interessato ad un suo esame tempestivo, anche perché, pur avendo qualche opinione in materia ed immaginando eventualmente la possibilità di avanzare proposte emendative, ritiene che per l'economia dei nostri lavori sia

preferibile non presentare un disegno di legge sulla stessa materia. Per altro, se la Commissione ritenesse di portare rapidamente al suo esame tale proposta, il Governo avrebbe la possibilità di proporre aggiustamenti e allargamenti coerenti con l'impostazione generale. Credo non sfugga a nessuno l'urgenza di una valutazione del problema: occorre considerare l'esigenza di non effettuare ripensamenti in ordine all'accorciamento dei termini della carcerazione preventiva e contemporaneamente valutare, sulla base dell'esperienza trascorsa, quali soluzioni possano essere adottate per rendere compatibili i tempi fissati con le necessità di carattere generale.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,55.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO