

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

52.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 DICEMBRE 1985

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

INDICE

PAG.	PAG.
Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844);	
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) 3
	RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> 3, 8
	FELISETTI LUIGI DINO 3, 5, 6, 7
	MARTINAZZOLI FERMO MINO, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> 6, 7
	PONTELLO CLAUDIO, <i>Relatore</i> 5

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11,50.

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 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 abbinata 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 »; Violante ed altri: « Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione ».

Proseguiamo nella discussione sulle linee generali.

LUIGI DINO FELISETTI. Chiedo scusa agli onorevoli colleghi se il mio intervento si svolgerà in maniera piuttosto affrettata, ma sono stato pregato dal collega Testa, momentaneamente indisposto, di sostituirlo nel far sentire la voce del gruppo socialista su questo provvedimento. Per tale motivo, quanto verrò dicendo sarà caratterizzato da un tono di notevole improvvisazione, certo non adatto ad una materia che, invece, per la sua grande importanza, richiede un approfondimento maggiore.

Toccherò alcuni argomenti di carattere generale sul complesso dei progetti di legge in discussione, riservandomi — così come hanno fatto i colleghi finora intervenuti — di esprimermi più puntualmente durante l'esame degli articoli.

Innanzitutto, desidero sottolineare l'esigenza di un riordino della materia relativa ai delitti contro la pubblica amministrazione. Tale esigenza è largamente rappresentata dal fatto che siamo di fronte non solo ad un certo numero di proposte di legge — presentate, in periodi diversi, tra il 1983 ed il 1985 e pertanto determinate da situazioni diverse nel tempo, ma tutte riconducibili alla necessità di modificare la materia in discussione — bensì anche ad un disegno di legge del Governo che mi sembra particolarmente centrato sulla materia medesima e che quindi può essere fin da ora considerato — lo dico pur facendo parte di un gruppo parlamentare che ha proposto una nuova disciplina organica — come testo cui fare riferimento rispetto alla trattazione successiva, in quanto è presumibile che questa prima fase di discussione si concluderà con la nomina di un comitato ristretto (come ha avuto modo di ipotizzare lo stesso relatore Pontello).

Desidero aggiungere una considerazione di carattere preambolare e cioè che, in verità, tutto questo deriva dal fatto che, pur se con diversi accenti, una cosa è apparsa come quella su cui tutti si conviene: che, anche in relazione all'enormità di amplificazione di interventi della pubblica amministrazione in tutte le materie, è venuta stabilizzandosi una condizione di totale incertezza del diritto, anche a fronte di pronunciamenti giurisprudenziali diversi, in capo ai pubblici amministratori.

Questi sono spesso posti nella condizione di muoversi per un preventivo assaggio del terreno giudiziario, consultando i giudici, così come avviene in materie come quella edilizia, allo scopo di evitare « inghippi » di carattere giudiziario, con conseguente travalicazione dei poteri sia pure a livello apparentemente soltanto volontario e precauzionale.

Emerge un'esigenza di riordino della materia in relazione alle funzioni nuove, rispetto alle quali i delitti della pubblica amministrazione erano stati in un altro tempo e in un diverso livello di civiltà giuridica e sociale approvati.

Devo dare atto all'onorevole Trabacchi, intervenuto nel corso della precedente seduta, che Piacenza, la sua città, è stata sotto questo profilo antesignana dell'esigenza di riforma, forse per essersi trovata al centro di situazioni particolari. Tuttavia, nel corso della nostra storia, anche locale, si possono cogliere strani sviluppi e credo che Piacenza attualmente non sia, rispetto al suo antagonista (in questo caso la procura della Repubblica), nelle condizioni di affrontare e risolvere il problema.

Il tema consiste nella necessità di limitare l'intervento del giudice penale, riguardante veri e propri illeciti, laddove subentra la discrezionalità e l'autonomia dell'amministratore, che deve essere comunque salvaguardata. Una simile « supplenza » da parte del giudice penale rischia, altresì, di ridurre o eliminare gli ordinari strumenti di rettifica delle illegittimità che vanno verificate nella sede del contenzioso amministrativo.

In questa materia si verifica un salto quasi totale: si passa direttamente dall'adozione dell'atto amministrativo alla sua censura, spesso in sede esclusivamente penale, dal momento che questa via risulta facilmente percorribile per ricondurre in termini di legittimità un atto che eventualmente sia criticabile sotto questo profilo. Ciò avviene come conseguenza del malcostume del privato e delle concorrenze esistenti all'interno dell'ambito privatistico, infatti, piuttosto che accendere un ricorso nella sede amministrativa — dove la giustizia viene spesso amministrata con estrema lentezza — per impugnare un atto di cui si lamenta l'illegittimità, si preferisce ricorrere ad una denuncia, ad una querela o ad una segnalazione che valga a portare il caso davanti alla pretura o alla procura della Repubblica. Tale strumento viene privilegiato come più semplice e meno costoso per risolvere controversie, che avrebbero dovuto e potrebbero trovare soluzione in un ambito diverso.

Ho voluto fin qui soffermarmi su aspetti relativi all'impostazione generale, che risente forse di una affrettata preparazione.

Quanto al contenuto delle proposte, desidererei esaminarle facendo riferimento ai singoli oggetti, considerando i diversi orientamenti contenuti nei progetti presentati dai gruppi e dal Governo. Una traccia nella conduzione di questa disamina è rappresentata dall'attuale legislazione, alla quale ci possiamo ricondurre per evidenziare i punti suscettibili di modificazione.

In materia di peculato, mi sembra che tutti i progetti conservino *grasso modo* l'impianto attualmente esistente, l'unico punto di considerazione consistendo nel famoso nodo del peculato per distrazione. Viene generalmente riconosciuta la necessità di accettare questa distinzione: laddove il peculato viene inteso come passaggio del pubblico denaro al privato da parte del pubblico ufficiale, la sanzione penale deve essere particolarmente esemplare e pesante, in quanto i colpevoli de-

vono essere puniti in termini di equa remunerazione del prestigio della pubblica amministrazione. Intesi in questo senso, impossessamento e distrazione sono due argomenti che non contrastiamo sotto il profilo dell'attuale disciplina del reato di peculato. Tuttavia, occorre in proposito introdurre una distinzione che mi pare venga considerata in molti progetti; infatti, non si può fare riferimento al peculato per distrazione, quando bisogna riportarsi ad una disciplina più tipicizzante dei singoli casi. Se per distrazione si intende una di quelle forme riconducibili all'impossessamento privatistico, si ricade nel primo caso; viceversa, quando essa è intesa nel senso tecnico di devianza dalla direzione prevista ad un'altra, pur sempre nell'ambito della pubblica amministrazione, il discorso è profondamente diverso. È pur vero che anche in questo caso possiamo rintracciare una forma di peculato, ma, quando il comportamento censurabile è consistito nello stornare una partita da un capitolo all'altro del bilancio o, per affrontare una determinata spesa rispondente ad una utilità di carattere generale — di tanto in tanto manifestazioni solidaristiche di questo genere si verificano — nel fare riferimento ad un capitolo di spesa inesistente, la situazione deve essere valutata in termini profondamente diversi, in quanto il dolo assume connotati del tutto particolari.

Sotto tale profilo, desidero ricordare che i vari progetti hanno introdotto un criterio distintivo, al quale come legislatori avevamo fatto riferimento in provvedimenti precedenti. In tema di amnistia, il reato di peculato per distrazione, pur essendo stato sempre escluso, veniva ricompreso quando il denaro risultava in modo manifesto, da atto pubblico dichiarato, rifluire all'interno dell'amministrazione. Questo orientamento, seguito anche nelle amnistie successive, sta ad indicare il riconoscimento da parte nostra di una sostanziale differenza.

In sostanza, nel peculato classico c'è il furto ai danni della Stato; in quello per distrazione si assiste, invece, ad una deviazione rispetto al preordinato di bilancio.

Passo ora ad occuparmi del reato di malversazione. Non mi pare vi siano molte differenze nel modo in cui tale reato è delineato nei provvedimenti al nostro esame; la proposta di legge socialista introduce una nuova figura di reato, quello di malversazione in danno dello Stato, il che mi sembra degno di una certa considerazione.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Anche il disegno di legge governativo contempla questa figura di reato.

LUIGI DINO FELISETTI. Non ritengo opportuno aggiungere altro su questo specifico argomento, poichè esso trova una valutazione praticamente concorde e, quindi, non crea problema alcuno.

Maggiore attenzione merita, invece, a mio avviso, il reato di corruzione. In alcuni progetti di legge — mi riferisco, ad esempio, a quello socialista — si rileva l'assenza della distinzione tra corruzione per atto conforme o per atto diverso. Non so se questa soluzione sia percorribile o se non sarebbe preferibile mantenere la distinzione di cui ho detto. In verità, la corruzione è di per sé una nozione che si esaurisce nel fatto corruttivo, che poi la finalità cui l'atto di corruzione è diretto sia quella di andare oltre i limiti della legittimità dell'atto amministrativo, oppure di situarsi all'interno di tale legittimità, con molta franchezza non saprei dire, allo stato, se sia un dato di grande rilevanza sotto il profilo del trattamento penalistico, in quanto «maliziosamente» spesso la corruzione è più facile da attuare e, quindi, più insidiosa, per i fatti propri della pubblica amministrazione, laddove, se non vi è una specifica verifica, la cosa potrebbe sfuggire, dal momento che l'atto è perfettamente conforme ai doveri del funzionario. Di contro, la corruzione è plateale nel caso in cui si chiede e si ottiene — attraverso, appunto, lo strumento della corruzione — un atto contrario al dovere d'ufficio. Indubbiamente quest'ultimo caso è più grave del precedente.

Probabilmente la soluzione migliore per risolvere questa fattispecie di reato potrebbe riscontrarsi nell'equo dosaggio della pena, lasciando al magistrato l'apprezzamento se la violazione in danno dell'ente sia stata maggiore o minore e se sia più carica di « maliziosità » la linea di comportamento del pubblico ufficiale nel caso in cui abbia accettato la corruzione rispetto all'atto compiuto in sé e per sé.

È capitato spesso che, trattandosi di atti conformi al dovere d'ufficio, si siano considerati come non esistenti taluni reati. In alcuni casi, si è arrivati persino a sostenere la legittimità di un atto — mi riferisco, ad esempio, al caso *Lockheed*.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. In effetti, se si adottasse la soluzione dell'unificazione della figura di reato, quanto meno si conseguirebbe il vantaggio di interrompere dispute quanto mai sofisticate intorno alla corruzione propria ed impropria, poiché tutto l'ambito dell'atto discrezionale è estremamente ambiguo.

LUIGI DINO FELISETTI. Accolgo con estremo favore l'interruzione del ministro.

Ritengo di dovere qualche spiegazione in merito alla proposta Azzaro, tra i tanti firmatari della quale ci sono anch'io. Credo che la stessa risenta del particolare momento in cui fu presentata — nel 1984 — anche se questo non è senz'altro l'elemento prevalente. In verità, su materie di questo genere si sta andando alla ricerca di strumenti che consentano di raggiungere determinati obiettivi; anche questo, tutto sommato, è un obiettivo lecito, purché venga ricondotto ad un ripensamento degli strumenti attraverso i quali lo si raggiunge.

In sostanza, la previsione dell'estensione della « disciplina del pentito » ai casi del corruttore per atto dovuto non mi pare accettabile in linea di filosofia generale della materia ed anche nel caso specifico.

Indubbiamente, ogni legge è figlia del suo tempo: un Parlamento non può en-

trare nell'ordine di idee di varare delle leggi che, come quelle di Mosè, siano valide per l'eternità. La società in cui viviamo è in continuo divenire, sempre alla ricerca di punti di stabilità che, per la verità, sono abbastanza rari. Ritengo che una disciplina che risente di una situazione particolare di necessità — situazione dalla quale mi pare di poter dire che stiamo faticosamente uscendo — non dovrebbe trovare conferma in normative che, per il fatto di essere incardinate nel codice penale, sono destinate a diventare definitive. Mi limiterei, pertanto, a constatare che il disegno di legge governativo e le altre proposte di legge si muovono in una direzione diversa da quella del progetto Azzaro. In esse si propone, cioè, o l'estensione pura e semplice al corruttore delle pene previste per il corrotto oppure una disciplina che diversifichi — si tratta delle proposte socialista e comunista — la quantificazione della pena rispetto alla vecchia disciplina.

Materia più delicata e forse più indicativa delle esigenze di modifica della disciplina dei reati compiuti contro la pubblica amministrazione è quella che concerne i delitti di abuso d'ufficio e di interesse privato in atti di ufficio. A tale proposito, si può constatare la crescita di una coscienza generale, non solo da parte dei rappresentanti politici, ma anche degli stessi magistrati, che hanno incontrato notevoli difficoltà pratiche soprattutto per l'individuazione del concetto nozionistico del reato di interesse privato e di abuso innominato di atti d'ufficio. Ritengo che le due ipotesi siano attualmente manchevoli di tipicizzazione e di scopi. Ad esempio, può essere considerato interesse privato (talvolta è accaduto) il fatto della semplice constatazione oggettiva che tra un amministratore ed un generico beneficiario vi è un rapporto di amicizia, di partito, di associazione o quant'altro. Partiamo dalla premessa che ogni atto amministrativo sposta degli interessi. Ogni legge sposta enormi interessi e pertanto la Costituzione ci ha cautelato stabilendo, al primo comma dell'articolo 68, che: « I membri del Parlamento non possono es-

sere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni ».

Comunque, l'amministratore non ha affatto una tale tutela — e giustamente — perché interviene non con disciplina amministrativa di ordine generale, ma con un'amministrazione del singolo caso. Perciò lo spostamento degli interessi, ancorché molto più limitato, è, a volte, molto più « bruciante » rispetto alle posizioni dei singoli interessati.

Dunque, secondo quanto si evince dall'esame del disegno di legge e delle proposte di legge comunista, socialista e di altri (perché alcune non sono organiche su tutta la materia, ma toccano di tanto in tanto gli stessi punti), è necessario che ricorrano insieme i due elementi dell'illegalità e dello scopo del profitto, per se stesso o per qualcun altro, e del danno per altri.

A me sembra che si vada nella direzione, se non proprio di una vera tipicizzazione, di una « cornice » in cui inscrivere la delittuosità dell'atto laddove prima, rispetto a tutto questo, « cornice » non vi era.

Questo discorso vale per l'abuso di atto d'ufficio.

Per quanto riguarda l'interesse privato, appare evidente lo sforzo di ricondurci ad una determinazione.

Intanto vi è la ripetizione di un concetto attivo nell'interesse privato, che è rappresentato dalla parola: « prende ». Sotto tale profilo esiste una letteratura giurisprudenziale immensa.

Se accentuassimo il concetto per cui prendere significa porre in essere una vera e propria attività finalizzata...

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Noi abbiamo, invece, cambiato il verbo perché la semantica giurisprudenziale ci aveva convinti in altra maniera. Pertanto abbiamo usato la parola: « utilizza ».

LUIGI DINO FELISETTI. Il verbo « prendere » non è usato come clausola di stile. Viceversa, il verbo « ricevere » rappresenta una condizione passiva.

Dunque, la parola « prende » significa che è implicito, nel momento formativo dell'atto, un attivarsi per fare sì che l'atto stesso sia in un certo modo per quella conseguenza determinata.

La correzione poc'anzi indicata dal ministro Martinazzoli con il richiamo al testo governativo in cui è usata la parola « utilizza » trova il mio favore, in quanto pone in evidenza il richiamo oggettivo alla strumentalizzazione dell'atto ai fini che si vuole raggiungere.

Vi è, poi, la precisazione (che forse va fatta): « direttamente o per interposta persona, o con atti simulati ». Sarà più opportuno, tuttavia, verificare tale precisazione nel corso dell'esame degli articoli.

Questa è la prima parte delle condizioni che riguardano il soggetto attivo, cioè il pubblico amministratore.

La seconda parte è data dal fatto che vi sia davvero un vantaggio e che l'atto non sia riferibile ad un'accidentalità esterna ineliminabile. Pertanto, posto che vi sia la presa di interesse, occorre la constatazione del vantaggio procurato a sé o ad altri e dello svantaggio ingiusto, al fine di evitare che atti meramente ricadenti nella discrezionalità della pubblica amministrazione ed obiettivamente privi di elementi penalistici finiscano per cadere nella censura di carattere penale, con la conseguenza di una diversa valutazione sia in relazione al fatto specifico, sia in relazione al « messaggio » che ne deriva. Infatti, l'aspetto più delicato per i pubblici amministratori è dato dalla continua condizione di incertezza e di timore, in relazione a tutti gli atti di carattere discrezionale, di incorrere in una possibile censura penale a seconda che lo spazio della discrezionalità sia maggiore o minore.

Poiché quelli che sono gli elementi di illegalità, anche sotto il profilo del merito, hanno una sede propria di censura che è quella della giustizia amministrativa ed altre sedi di correzione degli errori od illegittimità in sede amministrativa, è necessario che sia riaffermato questo « binario » principale in assenza di elementi di indicazione sottomano di carattere delittuoso.

È necessario che sia ripristinato questo carattere primario, anche attraverso una modifica della legge relativamente soprattutto a questi punti che appaiono ambigui nel loro contenuto e che pertanto permettono l'esistenza di spazi di incertezza di disciplina, al fine di ricondurre la pubblica amministrazione entro due termini precisi: che chi ruba in un modo od in un altro ha da essere punito; chi però utilizza degli strumenti della discrezionalità può essere censurato rispetto agli errori commessi, senza che il tutto debba essere ricondotto al giudizio penale, bensì nel solco della correzione amministrativa dell'atto.

Vi è, infine, una disciplina, in questa sede e non nella sede generica, dei reati di omissione o di rifiuto di atti da parte del pubblico amministratore.

In verità, assistiamo abbastanza frequentemente al perpetuarsi di tali atti, dei quali è vittima il cittadino e che, molto spesso, costituiscono una sorta di linguaggio occulto attraverso cui si perviene al « messaggio » di corruzione. Ad esempio, il cittadino che è costretto a recarsi più volte da un pubblico ufficiale per sentirsi dire ogni volta: « Vedremo... », finisce per capire l'antifona e per arrivare alla constatazione che, purtroppo, se si « unge » si va, altrimenti non si parte.

Una più severa disciplina della figura del ritardo, di quella dell'omissione e di quella del rifiuto di atto consente, a mio parere, una maggiore celerità nel soddisfacimento da parte della pubblica amministrazione delle richieste e delle esigenze del cittadino come tale e, nel contempo, l'eliminazione di tutta una serie di situazioni equivocate attraverso le quali, volenti o nolenti, si è costretti a passare nell'ambito di meccanismi di corruzione o di meccanismi consimili.

Ringrazio gli onorevoli colleghi per l'attenzione che mi hanno dedicato. Il mio è stato un apporto di carattere generale ed episodico. Il gruppo socialista si riserva di esprimere il proprio pensiero in maniera più precisa nel corso della discussione degli articoli.

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

La seduta termina alle 12,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO