

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

61.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 APRILE 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

## INDICE

PAG.	PAG.
<b>Disegni e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):	
<b>Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844);</b>	<b>VIOLANTE ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793) . . . . .</b> 3
<b>Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (2845);</b>	<b>RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> . . . . .</b> 3, 12, 14 17, 18, 19, 20
<b>TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410);</b>	<b>GARGANI GIUSEPPE . . . . .</b> 13, 17
<b>AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780);</b>	<b>MACERATINI GIULIO . . . . .</b> 18
<b>ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709);</b>	<b>MACIS FRANCESCO . . . . .</b> 8, 14, 18
	<b>MARTINAZZOLI FERMO MINO, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> 9, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20</b>
	<b>ONORATO PIERLUIGI . . . . .</b> 17, 19, 20
	<b>PONTELLO CLAUDIO, <i>Relatore</i> . . . . .</b> 12, 13, 14 15, 16, 17, 19
	<b>RIZZO ALDO . . . . .</b> 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20
	<b>TRABACCHI FELICE . . . . .</b> 5
	<b>VIOLANTE LUCIANO . . . . .</b> 11, 12, 13, 14

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

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

(È approvato).

**Seguito della discussione dei disegni di legge: Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844); Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (2845); 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 dei disegni di legge: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione »; « Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti »; 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 am-

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

Ricordo che nella seduta del 3 aprile scorso la Commissione ha proseguito la discussione sull'articolo 1 del disegno di legge n. 2844 scelto quale testo-base.

Sono stati presentati i seguenti emendamenti e subemendamenti:

*Sostituire l'articolo 1 con il seguente:*

ART. 1.

L'articolo 314 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 314. — (*Peculato*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria ovvero ne dispone a favore di soggetti privati, procurando un ingiusto profitto a sé o ad altri, è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

Si applica la reclusione da tre mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa dopo l'uso è stata immediatamente restituita ».

1. 1.

IL RELATORE.

*All'emendamento 1. 1 aggiungere in fine le seguenti parole: « o quando l'approvazione di cui al primo comma è effettuata su denaro o altra cosa mobile di particolare modico valore ».*

0. 1. 1. 1.

GARGANI, NICOTRA.

*All'emendamento 1. 1 aggiungere in fine il seguente comma:*

« La condanna importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se per circostanze attenuanti o in applicazione dell'articolo 56 viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la condanna importa la interdizione temporanea ».

0. 1. 1. 2.

ONORATO, MANNUZZU.

*Sostituire l'articolo 1 con il seguente:*

ART. 1.

L'articolo 314 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 314. — (*Peculato*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile appartenente alla pubblica amministrazione o ad altri, se ne appropria o la distrae a profitto indebito proprio o di altro soggetto privato determinato è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

La stessa pena si applica quando la distrazione è a profitto di più soggetti privati indeterminati se essa è compiuta con atto viziato da incompetenza o violazione di legge o è in contrasto con la destinazione specifica stabilita con atto di altra pubblica amministrazione.

Si applica la pena della reclusione sino a due anni o la multa fino a lire un milione quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa dopo l'uso è spontaneamente restituita o quando l'appropriazione o la distrazione è effettuata su denaro o altra cosa mobile di particolare modico valore ».

1. 2.

RIZZO.

*All'articolo 1 sostituire le parole: « L'articolo » con le seguenti: « Il primo comma dell'articolo ».*

1. 8.

RIZ.

*All'articolo 1, dopo le parole: « se ne appropriata », aggiungere le seguenti: « ovvero ne dispone a favore di soggetti privati ».*

1. 3.

IL RELATORE.

*All'articolo 1 sostituire le parole: « al fine di procurare un profitto a sé o ad altri » con le seguenti: « , procurando un ingiusto profitto a sé o ad altri, ».*

1. 4.

IL RELATORE.

*All'articolo 1 aggiungere, in fine, il seguente comma:*

« Si applica la reclusione da tre mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa dopo l'uso è stata immediatamente restituita ».

1. 5.

IL RELATORE.

*All'emendamento 1. 5 aggiungere, in fine, le seguenti parole: « o quando l'appropriazione di cui al primo comma è effettuata su denaro o altra cosa mobile di particolare modico valore ».*

0. 1. 5. 1.

GARGANI, NICOTRA.

*All'articolo 1 aggiungere, in fine, il seguente comma:*

« La condanna importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se per circostanze attenuanti o in applicazione dell'articolo 56 viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre

anni, la condanna importa la interdizione temporanea ».

1. 6.

ONORATO, MANNUZZU.

*All'articolo 1 aggiungere, in fine, il seguente comma:*

« La condanna importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici. Non di meno, se per circostanze attenuanti viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a due anni, la condanna importa l'interdizione temporanea ».

1. 7.

MACIS, VIOLANTE, RIZZO.

*All'articolo 1, aggiungere, in fine, il seguente comma:*

« La stessa pena diminuita fino ad un terzo si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di danaro o altra cosa mobile specificamente vincolata per legge o per atto di altro ente pubblico al perseguimento di una determinata finalità, la distrae per il conseguimento di un fine pubblico diverso ».

1. 9.

MACIS, RIZZO, VIOLANTE.

FELICE TRABACCHI. Innanzitutto osservo che questa Commissione si accinge a varare la riforma di una parte quanto mai rilevante e « sofferta » del codice penale. Vorrei poi raccomandare, in primo luogo a me stesso, di evitare, in occasione dell'esame di provvedimenti tanto importanti, contrapposizioni e posizioni di sostegno nei confronti di questo o quell'emendamento per ragioni di « bandiera ». Trattandosi di un argomento estremamente delicato, ciascuno di noi dovrebbe porsi di fronte ad esso con intenti positivi e non polemici, allo scopo di dimostrare che nel Parlamento italiano temi di così grande rilevanza vengono

affrontati con quello che si usa chiamare senso dello Stato, tenendo cioè presente come preminente l'interesse pubblico, anche se è giusto che ogni partito tenda ad esprimere i valori di cui è portatore.

Il ministro ha raccomandato di attenersi alla dizione originaria del testo governativo per ciò che concerne la formulazione dell'articolo 314 del codice penale; consento con lui sul fatto che, in tale fattispecie, si configura una condotta assolutamente semplice che si presta ad una definizione quasi fisica, nel senso che il pubblico ufficiale il quale, possedendo a qualsiasi titolo un bene, se ne appropriava deve essere punito nel modo che viene proposto. Tale nuova formulazione, a mio avviso, non dovrebbe più consentire alcuna interpretazione estensiva della norma, quale ritroviamo nella giurisprudenza degli ultimi quaranta anni che sul peculato per distrazione si è pronunciata nei modi più arbitrari; in particolare, sul punto concernente la distrazione a profitto di altri, vi sono state delle pronunce che, a mio avviso, hanno concretamente debordato dalla lettera dell'articolo 314 del codice penale.

Infatti, laddove la distrazione si riferiva ad altri, non potevano ragionevolmente intendersi fattispecie come il passaggio di fondi da un capitolo all'altro o da un'attività pubblica all'altra, per esempio, della stessa amministrazione, fattispecie su cui abbiamo invece visto appuntarsi l'attenzione della giurisprudenza.

A mio avviso, dovremmo prestare molta attenzione a questa proposta, perché in effetti, se è vero — com'è stato osservato — che l'articolo 314 anche nella sua attuale formulazione considera soprattutto altri fatti forse più rilevanti ed importanti dell'appropriazione semplice, è pur vero che, data la sanzione prevista (sanzione gravissima, consistendo nella reclusione da tre a dieci anni), la norma pretende una assoluta chiarezza di condotta e di elementi oggettivi e soggettivi elementari, i quali devono essere tali da non prestarsi ad interpretazioni diverse.

Ritengo, pertanto, che potremmo riservare senz'altro una particolare attenzione alla formulazione ultimativa suggerita dal ministro. Certamente, l'esclusivo riferimento a questa semplice condotta — l'appropriazione — senza introdurre altre previsioni può far sì che vengano colpiti con una sanzione elevata — com'è stato rilevato in alcuni interventi — il postino che tiene per sé la raccomandata o l'ufficiale giudiziario il quale si appropri di un televisore sequestrato, insieme ad altre ipotesi di assoluto scarso rilievo; indubbiamente la maggiore diffusione e rilevanza è assunta dall'ipotesi della distrazione — esattamente intesa — ma ciò non toglie che l'articolo 314, formulato con nettezza — e insisto nel dire « con nettezza » — dal ministro, abbia ragione di esistere.

La stessa adesione non ritengo di poter manifestare relativamente alle ulteriori proposte contenute nel disegno di legge. Ribadisco la mia contrarietà alla formulazione dell'articolo 9, con la quale si intende recuperare le vecchie ipotesi di abuso di ufficio e di interesse privato, regolare nuovamente, al secondo comma, il peculato per distrazione ed offrire, infine, una salvaguardia nei confronti dei cosiddetti peculati per distrazione puramente nominali.

La mia contrarietà nasce soprattutto da un'osservazione che si riferisce anche all'articolo 10 e che propongo all'attenzione della Commissione, non considerandomi comunque irremovibile a fronte di una obiezione persuasiva; non sono infatti tanto convinto da escludere la possibilità di recedere da una posizione che riveste finora per me un'importanza decisiva.

Non condivido, in primo luogo, l'introduzione dell'espressione « atto illegittimo », poiché esso verrebbe ad assumere importanza nell'ambito della condotta descritta, con una ripercussione anche sull'elemento soggettivo.

Quando la dottrina più scrupolosa e rigorosa intende contestare l'indagine del giudice penale sulla legittimità dell'atto amministrativo, onde salvaguardare nella

misura massima la discrezionalità e — direi ancora di più — la dignità dello stesso, non possiamo offrire in prima battuta a quel giudice un sindacato che, a mio avviso, non gli appartiene e non gli può appartenere, se non nel momento e nel caso in cui ritenga che quell'atto sia servito come mezzo e strumento per commettere il reato. Fermo restando, tra l'altro, che la legittimità o l'illegittimità non ha grande importanza; se mai quest'ultima deriva dalla prospettazione dell'estremo di fatto corrispondente all'espressione « l'atto è servito per... ».

Potremmo ripetere quanto anche altri, ben più autorevoli, già sostengono e cioè che il reato si perpetra sia attraverso atti legittimi sia attraverso atti illegittimi: chiunque abbia una modesta esperienza amministrativa sa, ad esempio, che una scelta in materia di piano regolatore che preveda un insediamento industriale su un terreno fertile anziché su di un contiguo terreno improduttivo rappresenta un atto legittimo ma può nascondere qualcosa di non chiaro, se non addirittura di delittuoso. Si tratterebbe di una scelta che può avere tutti i crismi della regolarità, che non può certo configurarsi come atto illegittimo, ma che, nella sua contraddittorietà logica, può consentire, in ipotesi, di realizzare chissà quale reato. Quindi, tornando al punto in discussione, mi pare che proporre l'atto illegittimo nella norma penale costituisca una esposizione vana quanto pericolosa della normativa ad una invadenza del giudice penale; invadenza che andiamo a consentire proprio nel momento in cui la nostra opera sembra intesa ad evitare al giudice penale l'ingresso nello spazio che è di legittima competenza dell'amministratore.

Ritengo, invece, che nel momento in cui prevediamo un giudizio sulla legittimità dell'atto noi prospettiamo, direi quasi invociamo, in prima battuta l'ingresso del giudice penale nell'attività amministrativa vera e propria. Prendiamo il caso di un provvedimento di cui il giudice penale riscontri presuntivamente l'illegittimità: è chiaro che tale giudizio si riflette imme-

diatamente sull'elemento soggettivo. È vero che nel tentativo di definire la fattispecie si fa riferimento all'ipotesi in cui il pubblico ufficiale utilizzi l'ufficio per un profitto patrimoniale per sé o per altri, ma non vedo quale progresso si faccia; soprattutto nell'ipotesi in cui sia oggettivamente sortito un profitto patrimoniale per altri (una licenza edilizia?), non vedo come questo giudizio di illegittimità possa non influire sulla definizione di abuso dell'ufficio. Quindi ritengo che con molta cautela, con molto scrupolo, cercando di prevedere quali potranno essere l'interpretazione e l'applicazione concreta della norma, dobbiamo considerare il rischio grave derivante dal proporre questo giudizio di illegittimità al giudice penale.

Ho già detto in un precedente intervento che noi andiamo sostanzialmente a riprodurre l'attuale concetto di abuso. In effetti il termine abuso può essere di per sé ricco di contenuti, anche se non definiti: nel disegno di legge l'abuso consiste nella semplice utilizzazione dell'ufficio, cui si aggiungono il riferimento alla illegittimità dell'atto e la finalità del profitto patrimoniale. In sostanza queste norme vanno viste in riferimento ad una attività concreta e bisogna sempre tenere presente, oltre che la giurisprudenza, la pratica giudiziaria. Infatti in un paese come il nostro, nel quale l'amnistia rappresenta un bisogno fisiologico che si ripresenta ogni tre o quattro anni, non è tanto importante il riferimento ad una giurisprudenza di casazione, quanto quello relativo alla pratica giudiziaria, alla pratica cioè della comunicazione giudiziaria o dell'avviso di procedimento, proprio perché il fenomeno dell'amnistia elimina di volta in volta circa l'80 per cento dei procedimenti penali, con la conseguenza che la giurisprudenza che conta effettivamente è quella dei pretori e dei pubblici ministeri.

Vediamo quindi di fare un raffronto tra questa normativa proposta e la pratica giudiziaria. Ad esempio prendiamo il caso appunto di concessione di una licenza edilizia: una volta che il magistra-

to inquirente abbia ritenuto che tale licenza non risponde ai dettati della legge regionale o alla normativa del piano regolatore, questa illegittimità presunta si integra facilmente nella norma di cui al primo comma dell'articolo 9. La licenza per una costruzione assume i contorni del profitto patrimoniale: c'è l'utilizzazione dell'ufficio, c'è l'illegittimità. Penso che questa fattispecie si inserisca tranquillamente nel primo comma dell'articolo 9.

Per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 9, là dove mi pare si voglia rappresentare una salvaguardia per una eventuale ipotesi di distrazione, appare eccessivo l'inserimento dell'avverbio « esclusivamente ». Intanto mi domando che significato abbia dichiarare la non punibilità: che il reato c'è ma non abbiamo la forza di definirlo? Mi sembra, cioè, che questa norma rappresenti una specie di salvataggio che denuncia appunto l'incapacità di fissare termini di reato rigorosi e precisi. In più quell'« esclusivamente » pretende una ipotesi di non facile dimostrazione.

Per quanto concerne l'articolo 10 ed avviandomi alla conclusione del mio intervento, credo che innanzi tutto si possa fare un'osservazione in merito allo squilibrio evidente che si crea tra una previsione di profitto non patrimoniale — cioè la previsione lieve o, quanto meno, secondaria rispetto a quella contenuta nell'articolo 9 — e l'altra del danno, che viene proposta allo stesso livello.

Ritengo che l'ipotesi di abuso di atti d'ufficio per arrecare danni ad altri non possa venir regolata allo stesso livello, nell'ambito della stessa norma che disciplina il profitto non patrimoniale. In tal modo, ripeto, si darebbe vita ad uno squilibrio; dal mio punto di vista, l'abuso di atti d'ufficio per arrecare danni ad altri è ipotesi peggiore di quello che serve a realizzare un profitto. Pertanto, se non si riuscirà a recuperare tale previsione nell'ambito dell'articolo 9, penso che essa debba essere assunta a sé stante e non alla pari con quella di abuso al fine di realizzare un profitto non pa-

trimoniale. Riguardo a quest'ultimo, vorrei sottolineare di non concordare con le opinioni che sono state espresse: infatti, la giurisprudenza ed ancor più la pratica giudiziaria hanno dimostrato che il profitto non patrimoniale — quello che, secondo l'interpretazione estensiva data dalla giurisprudenza degli ultimi quaranta anni, corrisponde ad un aspetto del vantaggio previsto dall'articolo 323 del codice penale — non dovrebbe appartenere alla sfera della legge penale. Il profitto non patrimoniale è, ad esempio, un vantaggio elettorale per gruppi o parentele.

In questi ultimi anni, nel dopoguerra, si è assistito alla creazione di numerosissimi strumenti politici per il controllo democratico degli atti: mi riferisco ai consigli comunali, a quelli provinciali, ai comitati di quartiere, i cui membri possono attuare varie forme di controllo su eventuali abusi di atti d'ufficio; esistono altresì le sanzioni disciplinari per gli appartenenti alla pubblica amministrazione. Anche alla luce di questa considerazione, ritengo che l'abuso di atti d'ufficio per realizzare un profitto non patrimoniale non debba più ricadere sotto la disciplina penale.

Concludo il mio intervento riproponendo all'attenzione dei colleghi la proposta di legge comunista, che mi pare degna di essere seriamente considerata.

Nel corso dell'esame di questo importante provvedimento credo che dobbiamo tener presente l'esigenza di predisporre norme atte a colpire coloro che veramente compiono abusi in modo disonesto per qualsiasi prospettiva di profitto patrimoniale; nello stesso tempo dobbiamo preoccuparci di salvaguardare tutti coloro che agiscono o, comunque, ritengono di agire con la massima onestà e correttezza e che hanno il diritto di non correre il pericolo di subire condanne e nemmeno di ricevere comunicazioni giudiziarie. È noto che esistono delle proposte per cercare di modificare l'istituto della comunicazione giudiziaria, ma ritengo che sarà difficile, se non addirittura impossibile, che giungano a conclu-

sioni positive. Quello che ci interessa è che, nel caso di specie, la comunicazione giudiziaria possa raggiungere soltanto coloro che hanno davvero abusato del pubblico ufficio e non rappresentare anche, come attualmente accade, un rischio generico per tutti i pubblici ufficiali.

È necessario chiedersi il motivo per il quale le norme contenute negli articoli 314, 323, 324 e 328 del codice penale siano rimaste pressoché invariate da cent'anni a questa parte. Non si può pensare, infatti, che il legislatore del 1889 sia stato svogliato, distratto o incapace ed altrettanto vale per quello del 1930; al di là delle connotazioni politiche, infatti, la capacità tecnica del legislatore del 1930 non mi pare sia mai stata posta in discussione. Ed allora, il motivo per il quale queste norme sono rimaste così a lungo generiche e confuse è evidentemente da ricercare nel fatto che la materia è oggettivamente generica e confusa, attenendo profili d'ordine politico e amministrativo. Si tratta, pertanto, di un terreno difficile da delimitare ed altrettanto difficile credo rimarrà anche dopo la nostra faticosa, se pur meritoria, opera di ristrutturazione. Il grave rischio che voglio rappresentare è che da tale operazione escano ugualmente troppi imputati « gratuiti » anche se magari in numero minore rispetto ad oggi: essi sarebbero purtroppo più prestigiosi, perché si presenterebbero come imputati delle norme riformate.

FRANCESCO MACIS. Credo sia utile recapitolare quanto è avvenuto nella seduta del 2 aprile. Il ministro Martinazzoli in un suo intervento richiamò la Commissione sull'opportunità di mantenere fermo il testo dell'articolo 1 e, quindi, di prevedere la punibilità del delitto di peculato, unificato con quello di malversazione, soltanto nell'ipotesi di appropriazione; egli riteneva, infatti, che il reato di peculato per distrazione dovesse essere disciplinato da altre norme. Nella seduta successiva, a tale proposta facevano seguito alcuni interventi; in particolare, il mio gruppo — registrando un consenso

generale tale da indurre il presidente a riprendere al termine dei lavori la nostra impostazione - sosteneva l'opportunità di far luogo ad una discussione complessiva della materia, che investisse il contenuto degli articoli 1, 2 e 9 del disegno di legge, di quelle norme cioè riguardanti il peculato nell'ipotesi di appropriazione o anche di distrazione. In questo senso, tenendo anche conto di questa unitarietà, da parte del gruppo comunista veniva sottoposto alla riflessione e all'apprezzamento dei colleghi un articolo aggiuntivo 2-bis, nel quale, formulando l'ipotesi di peculato per distrazione, se ne prevede la punibilità quando sia stato compiuto a favore proprio o di altro soggetto privato, prevedendo altresì tale configurazione anche nell'ipotesi di destinazione di somme che siano vincolate per legge od atto amministrativo. In buona sostanza, riducendo le ipotesi a quelle menzionate, si è ritenuto di poter superare le ambiguità che invece provengono da una lettura difficile dell'attuale formulazione. Alla questione mi sembra facesse riferimento l'onorevole Trabacchi nel corso del suo intervento.

Credo che la discussione odierna non abbia aggiunto molto a questo discorso e, poiché la questione è nata da una precisa posizione assunta dal Governo, pur non essendo contrario ad una pausa di riflessione, vorrei conoscere in proposito l'opinione del ministro, in quanto ciò potrebbe aiutarci a decidere se proseguire i nostri lavori durante questa seduta o nella giornata di domani.

**FERMO MINO MARTINAZZOLI, Ministro di grazia e giustizia.** Ringrazio l'onorevole Macis del suo intervento, che mi offre l'opportunità di dare alcuni chiarimenti sulla posizione del Governo e persino la tentazione di rivolgere un'esortazione.

Confesso che comincio a nutrire notevoli preoccupazioni sull'andamento di questa discussione. Mi parrebbe - le mie ambizioni sono modestissime - che, se questa mattina ponessimo il relatore in grado di dare alla Commissione un'opi-

nione positiva o negativa sull'articolo 1 e se la Commissione giungesse alla votazione dello stesso, quanto meno compiremmo un primo passo nel cammino da percorrere; altrimenti, si rischierebbe di muoversi in senso circolare.

Sarei, dunque, favorevole, onorevole Macis - spero di trovarla d'accordo - ad una eventuale approvazione dell'articolo 1 del disegno di legge con l'aggiunta di un comma finale riguardante l'indicazione del reato di peculato connotato da una particolare tenuità; al riguardo, sarei favorevole ad un'ipotesi generale attenuata con riferimento alla quantità economica coinvolta, tale da riguardare anche altri reati oltre a quello del peculato. In tal senso, sono favorevole all'emendamento presentato dal relatore, salva l'introduzione di alcune ipotesi ivi indicate, ritenendo che tale operazione, senza mettere in discussione le valutazioni che la Commissione intende esprimere sull'emendamento dell'onorevole Macis, consente di recuperare in termini di autonomia il reato di peculato per distrazione.

Mi sembra che nella Commissione sia emersa una diffusa opinione circa l'opportunità di descrivere il reato di peculato per appropriazione in modo autonomo, quale che sia la sorte dell'ulteriore proposta, sulla quale non voglio essere reticente fino in fondo, formulando alcune osservazioni al riguardo.

In particolare, desidero riferirmi allo intervento molto interessante e suggestivo dell'onorevole Trabacchi, dal quale sono emersi alcuni elementi degni della massima attenzione; faccio riferimento, ad esempio, all'inserimento dell'avverbio « esclusivamente », che anche a mio avviso andrebbe modificato, potendo risultare eccessivamente stringente.

Devo, tuttavia, rilevare che considero una clausola di stile l'aver evocato alla fine del suo discorso motivatamente critico il progetto di legge comunista, adducendone una presunta diversità, rispetto ai punti che maggiormente lo interessano, dal testo governativo; inviterei l'onorevole Trabacchi a leggere con mag-

giore attenzione quel progetto di legge, in cui avrà modo di ritrovare le stesse parole, ipotesi e soluzioni. Questa mia precisazione non nasce da un bisogno di polemica, ma da un'esigenza di verità, volendo nel contempo sottolineare la necessità di superare le preoccupazioni, pure assai condivisibili, che sono state espresse.

L'onorevole Trabacchi da ultimo invitava, anche con qualche ragione, a non essere eversivi rispetto ad una tradizione quasi centenaria. Anche questo è un tema che andrebbe affrontato perché non si può da un lato parlare delle sofferenze di questa interpretazione e dall'altro dire: « state attenti che Zanardelli e Rocco erano più bravi »; certo che erano più bravi, ma gli esiti sono quelli che vediamo!

Ritengo che un mutamento forte della struttura della formula lessicale sia un tentativo utile da perseguire. Certo si tratta di una scommessa: come si fa a vaticinare su questo terreno? Credo che rischiano di nuovo di commettere l'errore di credere che ogni problema che prendiamo in considerazione sia il punto risolutivo di tutto; credo che alcune patologie giurisprudenziali non si risolvano forzando il limite delle cose, ma agendo su tanti altri terreni.

La mia idea, anche con riferimento all'emendamento Macis ed altri presentato in Commissione e premettendo subito che quanto dico ora non deve suonare come preclusione definitiva — converrà infatti tornare a discuterne al momento opportuno per trovare insieme la soluzione migliore — è che non ci sia alcun bisogno di far rivivere il peculato per distrazione; infatti, sia pure con una formula molto sintetica, è possibile mettere assieme peculato per distrazione, per interesse privato in atti d'ufficio, per interesse innominato in atti d'ufficio. Non vedo perché non si possa tentare questa operazione, ed infatti l'articolo 9 del disegno di legge ha lanciato questa sfida.

A proposito dell'articolo 9 del testo governativo dico a mo' di anticipazione,

sulla base della discussione che ho ascoltato in Comitato ristretto e tenendo conto degli emendamenti del relatore nonché delle opinioni espresse, che ho dei dubbi sull'opportunità di eliminare il secondo comma, perché alla fine si contraddirebbe l'intenzione originaria; non è infatti a caso che si torna a dire che se l'atto illegittimo consiste nella distrazione di denaro la pena va da tre a sei anni. Personalmente non avrei difficoltà ad accettare che una delle scelte forti sia quella di far diventare anche questo un reato di danno, a differenza di quanto previsto nella formulazione originaria del Governo in cui è reato di pericolo, dal momento che il profitto patrimoniale è posto come fine e non come elemento della condotta. Una nuova formulazione del testo potrebbe dunque fare riferimento al pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alla sua funzione, procuri a sé o ad altri un profitto patrimoniale ingiusto — in questo caso mi pare si ricomprendano sia i fatti ipotetici di distrazione sia i fatti di sviamento dell'ufficio — mediante compimento di un atto illegittimo. Torno quindi a riferirmi all'onorevole Trabacchi: capisco molto bene cosa intendeva dire e mentre ascoltavo il suo intervento mi sono tornate alla mente alcune vicende giudiziarie. Che in questi anni vi siano stati costantemente il rischio e il danno della ricerca da parte del giudice penale di una serie di illegittimità dell'atto caricandolo della pericolosità del danno è verissimo, ma nella formula testuale che scegliamo si dà conto che la ricerca dell'atto illegittimo non è l'in sé dell'indagine: l'in sé dell'indagine è procurare a sé o ad altri un profitto patrimoniale, è questo l'evento che il giudice deve cercare. Di fronte a questo evento, l'evocazione dell'illegittimità dell'atto non diventa una trappola o meglio un varco che consente l'invasione del giudice penale nella discrezionalità amministrativa, al contrario rappresenta una clausola di garanzia per il pubblico amministratore. Voglio dire che l'ingiusto profitto è stato realizzato attraverso un abuso che si

estrinseca nella illegittimità dell'atto amministrativo: in questo modo si costruisce una garanzia; semmai, a questo punto, l'obiettivo potrebbe essere rovesciato e ci si potrebbe domandare se non possa per avventura accadere che un atto legittimo sia il tramite di un abuso o di un profitto ingiusto.

Per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 9, io credo che sarebbe più giusto non prendere in considerazione in questo punto il tema del vantaggio che ridonda a favore della pubblica amministrazione, ma prevedere questa clausola di chiusura per tutta una serie di reati e non solo per quello in discussione. Tuttavia, a proposito della sua punibilità, vorrei dire all'onorevole Trabacchi che la formula proposta mi pare indicativa non di una timidezza o incapacità del legislatore a risolvere il problema della descrizione di fattispecie, bensì di una scriminante di fronte ad un atto che avrebbe tutte le caratteristiche per qualificarsi come reato. Il fatto che l'atto ridondi a favore della pubblica amministrazione è una scriminante che risulta già nel codice penale e non può essere considerata criticamente come minore risultato.

Rispetto alla quantità di pena prevista nel testo primitivo, la nuova proposta del Governo aumenta notevolmente la pena stessa, questo perché mi sembra che quella indicata inizialmente fosse tutto sommato squilibrata per difetto rispetto al peculato per appropriazione. Attualmente il peculato per distrazione è punito con una pena identica a quella del peculato per appropriazione; noi avevamo scelto inizialmente la pena per interesse privato in atti d'ufficio; mettendo assieme le cose porteremmo la sanzione da tre a otto anni di reclusione, anche perché il reato si trasforma da reato di pericolo in reato di danno e quindi diventa qualcosa di più grave.

Per quanto riguarda il tentativo, questo è punito come reato di tentativo. La stessa formula deve valere anche per lo abuso di ufficio a fini non patrimoniali.

Lasciando alla discussione anche l'ultima preoccupazione dell'onorevole Trabacchi, il quale mi sembra che per certi aspetti tenda a drammatizzare il tema del danno, devo dire che io, pur sapendo che si tratta di un terreno su cui è possibile registrare qualche negativa oscillazione giurisprudenziale, ho grosse difficoltà ad affermare che comportamenti di unilateralità o di pregiudiziale parzialità del pubblico amministratore siano comportamenti che non riguardano la sfera dell'intervento penale. Come si fa a non vedere che ci possono essere gestioni della cosa pubblica tali che, pur senza orientare il pubblico amministratore disonesto verso l'illecito patrimoniale, tuttavia comportano condotte scendenti dal punto di vista della moralità pubblica, dell'efficienza amministrativa, dell'imparzialità della pubblica amministrazione? Non ritengo possibile ridurre o addirittura annullare una tutela del livello penale anche nei confronti dei comportamenti più gravi sotto questo profilo.

Vorrei rivolgere all'onorevole Macis l'invito a considerare questa possibilità; infatti, se la riflessione che ha condotto alla presentazione dell'emendamento comporta accettazione della formula iniziale dell'articolo 1, non vedo cosa possa impedirci di votarlo, dal momento che rimarrebbe impregiudicata la discussione attorno a questo tema.

È possibile o meno costruire una fattispecie comprensiva delle tre ipotesi di cui ho parlato? Se la Commissione riterrà che non lo sia, ricostruirà la fattispecie del peculato per distrazione come vorrà; se, invece, sarà di avviso favorevole, la inviterò ad approvare il testo del Governo nella redazione che ho prima sommariamente enunciato.

LUCIANO VIOLANTE. Il gruppo comunista ha apprezzato lo sforzo del ministro teso a venire incontro alle esigenze di tipicità e di certezza che sono state poste da numerosi colleghi nei loro interventi. Per altro, siamo ben consapevo-

li che non sarà certo sufficiente un intervento in questa materia per risolvere le complesse problematiche del rapporto amministrazione-giurisdizione e che quello che ci accingiamo a fare è solo un passo, sia pure molto importante, per avviare a soluzione questi problemi.

Il gruppo comunista ritiene necessario - e in tal senso chiede al relatore di esprimere un orientamento - compiere una valutazione congiunta dei tre profili: quello concernente il peculato per appropriazione, quello riguardante il peculato per distrazione e quello attinente all'ipotesi contenuta nell'articolo 10 nella formulazione sostitutiva proposta dal relatore o in quella poc'anzi prospettata dal Governo. Su queste tre fattispecie chiediamo che si compia una valutazione unitaria, perché indubbiamente dalle scelte complessive che verranno compiute dipenderà l'orientamento di ciascuno di noi sull'articolo 9.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Vorrei sapere se dobbiamo limitarci, come avevo compreso dall'intervento del ministro, all'esame dei soli articoli 1, 9 e 10, oppure se dobbiamo discutere anche dell'emendamento che inserisce la fattispecie del peculato per distrazione.

LUCIANO VIOLANTE. È inevitabile discutere anche su questo emendamento.

I problemi in esame non possono essere discussi distintamente, soprattutto dopo la precisazione che ha poc'anzi fatto l'onorevole ministro.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Se ho ben compreso l'opinione del ministro, dovremmo innanzitutto procedere all'esame dell'articolo 1, anche in relazione agli articoli 9 e 10, avendo anche il ministro insistito perché la Commissione accetti la formulazione del disegno di legge integrato da alcuni emendamenti del relatore. In pratica, al testo originario dell'articolo 1 dovrebbe essere aggiunto un capoverso consistente nell'emendamento da me preannunciato e che è del se-

guente tenore: « Si applica la reclusione da tre mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa dopo l'uso è stata immediatamente restituita o quando l'appropriazione di cui al primo comma è effettuata su danaro o cosa mobile di particolare modico valore ».

Dalle parole del ministro avevo compreso che si dovesse partire da questa formulazione, verificare se su di essa vi fosse l'accordo della Commissione per poi passare ad esaminare gli articoli 9 e 10.

Naturalmente, se la Commissione deve limitarsi soltanto ad esaminare l'articolo 1 con l'integrazione di cui ho detto e gli articoli 9 e 10, recependo il relatore i suggerimenti avanzati stamane dal ministro, sono in grado fin d'ora di giungere a delle conclusioni; se, invece, si dovesse allargare la discussione all'ipotesi - su cui concettualmente convergo - di un emendamento aggiuntivo riguardante soltanto il peculato per distrazione in una formulazione diversa da quella attualmente contenuta nel codice, allora avrei bisogno innanzitutto di recepire le opinioni della Commissione - che al riguardo non si è espressa - e poi di riflettere sul punto.

PRESIDENTE. Il relatore, onorevole Pontello, ha modificato l'emendamento 1.5 da lui stesso precedentemente presentato che risulta pertanto del seguente tenore:

*All'articolo 1, aggiungere in fine il seguente comma:*

« Si applica la reclusione da tre mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa dopo l'uso è stata immediatamente restituita o quando l'appropriazione di cui al primo comma è effettuata su danaro o cosa mobile di particolare modico valore ».

1. 5.

Presento i seguenti subemendamenti all'emendamento 1. 5 del relatore:

*Dopo le parole « uso momentaneo della cosa » aggiungere le seguenti: « non fungibile ».*

0. 1. 5. 2.

*Sostituire le parole « particolare modico » con la seguente: « tenue ».*

0. 1. 5. 3.

L'onorevole Rizzo ha presentato il seguente subemendamento all'emendamento 1. 5 nella nuova formulazione:

*Dopo le parole: « dopo l'uso », aggiungere la seguente: « spontaneamente ».*

0. 1. 5. 4.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Il subemendamento del presidente tendente ad aggiungere la specificazione « non fungibile » mi sembra appropriato, in quanto chiarisce l'intento del mio emendamento.

LUCIANO VIOLANTE. Ringrazio il relatore per il suo intervento che è servito a chiarire le cose.

Ribadisco che è necessario innanzitutto che la Commissione individui con precisione le tre ipotesi cui facevo riferimento prima; infatti, già sulla proposta del relatore tendente ad introdurre il peculato d'uso il gruppo comunista può esprimere il proprio consenso. Qualche perplessità suscita in noi, invece, il concetto di « modico valore », poiché quest'espressione individua una circostanza attenuante.

GIUSEPPE GARGANI. Un'eventuale modifica delle circostanze attenuanti converrebbe farla sistematicamente.

LUCIANO VIOLANTE. O non parla del tutto, in quanto vi è già l'attenuante della particolare tenuità ed esiste una giurisprudenza abbastanza costante che si applica a delitti non catalogati come contro il patrimonio.

Ribadisco la necessità di verificare innanzitutto se oggi siamo in grado di approvare l'articolo 1 o se tale approvazione non debba, invece, essere posta in connessione con un chiarimento delle altre ipotesi, in particolare quella del peculato per distrazione attuato mediante atto amministrativo.

Chiederei una valutazione che prescindendo dalle attuali ipotesi d'interesse privato e di abuso innominato, le quali s'inseriscono in un contesto non condiviso dai colleghi. Non si tratta di recepire con qualche elemento aggiuntivo, ma di costruire in maniera completamente nuova le ipotesi incriminatrici fondate sul danno e sul profitto ingiusto. Ritenere, infatti, di « far rientrare » le ipotesi di abuso innominato e d'interesse privato ci pone su un terreno difficilmente praticabile.

Le anticipazioni del ministro sull'articolo 9, a mio avviso, possono essere così sintetizzate: nel primo e nel terzo comma la fattispecie con dolo specifico viene sostituita da altra con evento naturalistico, consistente nel profitto, mentre il secondo comma viene escluso. Mi sembra che a questo punto ci si avvicini di molto all'ipotesi formulata dal collega Macis, poiché ci troviamo di fronte ad un peculato consistente in un atto amministrativo con cui si arreca un profitto ingiusto.

In ordine alla terza ipotesi, quella dell'abuso non patrimoniale, credo si renda necessaria una riflessione. Dobbiamo, infatti, considerare che nello schema in discussione non verrebbe tipizzato il caso in cui si arrechi, anziché il profitto, il danno ingiusto patrimoniale, caso che in concreto può verificarsi; considero, inoltre, ingiustificata la mancata previsione di una punizione nei confronti di chi con atto illegittimo arrechi un danno ingiusto. Al danno può corrispondere un profitto a favore di altri, così come può accadere che all'atto ingiusto, compiuto per arrecare dolosamente un danno al soggetto privato, non faccia riscontro alcun profitto.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Nell'abuso di ufficio a fini non patrimoniali viene recuperata l'ipotesi del danno.

LUCIANO VIOLANTE. Si pongono dinanzi a noi due ipotesi distinte. La prima si verifica nel caso in cui si arrechi un danno patrimoniale; se concorderemo sulla tipizzazione di questa ipotesi, compiremo indubbiamente un passo avanti.

Una maggiore riflessione si rende, invece, necessaria in ordine al profitto non patrimoniale. Pur comprendendo l'esigenza di introdurre una tipizzazione di questo genere — che nel nostro progetto di legge abbiamo escluso — vorrei evitare che per tale via rientrasse dalla finestra ciò che abbiamo fatto uscire dalla porta; mi riferisco al controllo giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa. Che cosa si deve intendere, infatti, per profitto non patrimoniale? Forse un vantaggio elettorale? Consideriamo che il sistema amministrativo è fondato sui partiti e su una maggioranza formata sulla base di un programma, maggioranza che s'impegna dunque alla realizzazione dello stesso.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Nella vostra proposta di legge non avete scritto « profitto patrimoniale », quindi non avete escluso quello non patrimoniale.

LUCIANO VIOLANTE. L'articolo 315 nella proposta di legge comunista recita: « Fuori dai casi preveduti dall'articolo precedente il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, al fine di procurare a sé o ad altri soggetti privati un profitto ingiusto, compie un atto illegittimo è punito, se dal fatto deriva profitto, con la reclusione da sei mesi a cinque anni ».

ALDO RIZZO. Nella terminologia del codice si distingue tra vantaggio e profitto, dal momento che il primo può indicare profitto non patrimoniale.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Quindi, l'aggettivo « patrimoniale » è sottinteso.

LUCIANO VIOLANTE. Non è mia intenzione introdurre elementi polemici, ma capire i termini della questione. Desidero comprendere quali sono i margini entro cui tipizzare un'ipotesi di questo genere, senza far rientrare altre come l'abuso innominato o l'interesse privato nel momento in cui si introduce la possibilità di sindacare atti di pura discrezionalità amministrativa o politica.

Notiamo una contraddizione nel volere da un lato affrontare con il massimo di tipizzazione questa ipotesi e dall'altro recuperare un sindacato sul profitto non patrimoniale, sindacato di difficile valutazione.

Pertanto, sarei propenso ad escludere il profitto non patrimoniale, salvo il caso in cui dalla discussione emerga una forma di tipizzazione chiara di quello che vogliamo intendere. Non so se sia possibile configurare, ad esempio, un reato di favoritismo, ma occorre considerare che ogni qualvolta un amministratore compie un atto, certamente lui stesso come dato di immagine e la parte politica cui appartiene traggono un profitto. Mi domando, dunque, come si possa distinguere questa ipotesi da quella che intendiamo incriminare.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Si può fare riferimento all'atto illegittimo.

LUCIANO VIOLANTE. La legittimità e l'illegittimità dell'atto amministrativo con lo « sfondamento » dei vizi tipici dell'atto amministrativo finiscono per essere dati assolutamente elastici.

FRANCESCO MACIS. Con riferimento all'emendamento 1. 8 presentato dal presidente, vorrei precisare che l'interdizione è già contenuta nell'attuale formulazione dell'articolo 314 del codice penale.

PRESIDENTE. La differenza con l'emendamento 1. 7 di cui lei è primo firmatario sta nel fatto che tale emenda-

mento riduce l'interdizione a due anni mentre io intendo mantenere l'attuale previsione dell'articolo 314 del codice penale, comma 2, di tre anni.

Credo che, se vogliamo dare ordine ai nostri lavori, dobbiamo cercare di appuntare la nostra attenzione sulle fattispecie di peculato; infatti, tra il peculato per appropriazione, quello per distrazione ed altri abusi innominati, vi è obiettivamente una sostanziale differenza, mentre nella fattispecie di peculato in oggetto il pubblico ufficiale si appropria, distrae o comunque dispone di somme di danaro.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. È mia convinzione che o ci liberiamo del concetto di peculato per distrazione, oppure non ne usciamo più. Quello che l'onorevole Rizzo chiama peculato per distrazione è, a mio avviso, un clamoroso caso di peculato di appropriazione.

ALDO RIZZO. A questo punto, si tratta di intenderci: è evidente, infatti, che ci riferiamo all'identica fattispecie concreta e che le cose non cambiano se la si chiama in un modo piuttosto che in un altro. Lo sforzo che intendo compiere è piuttosto quello di esaminare insieme entrambe le ipotesi di peculato. Intendo riferirmi al fatto che non possiamo, a mio avviso, esaminare ora l'articolo 1 senza tener conto del tipo di fattispecie che vogliamo costruire per la seconda ipotesi di peculato, quello - per intenderci - compiuto con atto amministrativo e non attraverso l'appropriazione materiale della cosa. È necessario compiere questo esame congiunto, perché nella definizione di fattispecie di cui all'articolo 314 del codice penale bisogna tener conto di come verrà strutturata l'altra ipotesi.

Mi spiego meglio: nel testo del disegno di legge si fa riferimento non solo al possesso, ma anche alla disponibilità della cosa. Nell'attuale formulazione dell'articolo 314 sono previste, com'è noto, due condotte criminose alternative: l'appropriarsi di una cosa o il distrarla; non

si fa, invece, riferimento alla disponibilità. Se noi vogliamo costruire la seconda ipotesi di peculato nella fattispecie descritta all'articolo 1 del disegno di legge, si dovrebbe fare riferimento soltanto al possesso e non anche alla disponibilità.

Ribadisco l'opportunità di esaminare congiuntamente le due fattispecie, in quanto, se per ipotesi dovessimo ritenere che non è il caso di creare fattispecie autonome di peculato, è chiaro che dovremmo operare all'interno dell'articolo 314 del codice penale per prefigurare accanto al peculato per appropriazione anche l'altra forma di peculato compiuto mediante atto amministrativo.

Quanto agli emendamenti, mi riservo di formulare le mie osservazioni in sede di esame degli stessi.

Suggerirei di approfittare della sospensione dei lavori della Camera per invitare il relatore a compiere una riflessione sulla seconda ipotesi di peculato contenuta nell'emendamento 1. 9 che reca la mia firma insieme con quelle degli onorevoli Violante e Macis. Se ritroviamo l'accordo, infatti, potremo varare rapidamente queste norme che sono corrette da un punto di vista tecnico e formale.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ho già espresso le mie conclusioni sull'articolo 1 - le posso naturalmente rinnovare - tenendo conto delle osservazioni espresse dal ministro nella seconda seduta del 2 aprile e in quella odierna. Nella nuova formulazione dell'articolo, che è già stata verbalizzata, ho ovviamente tenuto conto, accanto alle dichiarazioni del Governo, delle valutazioni espresse nel Comitato ristretto prima e nella Commissione poi sulla norma vista in connessione con gli articoli 9 e 10; naturalmente, mi riservo di considerare attentamente tali disposizioni, quando si giungerà al loro specifico esame.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Non ricordo tutte le proposte di modifica relative all'articolo 1. Vorrei tuttavia manifestare il mio consenso all'emendamento con cui si de-

scrive quello che è stato definito il peculato d'uso. La mia richiesta al relatore di considerare l'inopportunità di includere nell'articolo l'ipotesi attenuata per il peculato di contenuto patrimoniale lieve trova una ragione nel fatto che esistono emendamenti in altro senso e che naturalmente — come ricordava l'onorevole Violante — risulta maggiormente conveniente una norma di carattere generale. Altrimenti, verrebbe senza dubbio applicata la ulteriore attenuante prevista dal quarto comma dell'articolo 62 del codice penale, con conseguente determinazione di una situazione squilibrata.

Desidero, altresì, manifestare chiaramente la mia contrarietà alle proposte di modifica, nelle quali si prevede l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Si tratterebbe di una scelta radicalmente contraria ad un indirizzo assolutamente condiviso dalla dottrina e sul quale in ogni caso occorre orientarsi: quello tendente all'eliminazione delle interdizioni perpetue. Tali pene accessorie sono infatti ritenute un'imposizione eccessiva ed un atto di ingiustizia sostanziale, con cui si contraddice l'idea della sanzione come volta a realizzare, oltretutto la punizione, il recupero del soggetto; esse si pongono, dunque, in netta contraddizione rispetto all'orientamento generale.

Vengo ora alla considerazione del tema più dibattuto. Se non sono riuscito fino ad ora a persuadere i miei interlocutori, non credo di poter nutrire grandi speranze circa un loro mutamento di opinione. Desidero comunque precisare che non a caso nel testo del Governo abbiamo aggiunto al possesso — come presupposto del peculato — la disponibilità, oltretutto facendo riferimento alla giurisprudenza, secondo cui l'appropriazione non avviene necessariamente attraverso una condotta di materiale appropriazione, ma anche mediante un'appropriazione di tipo giuridico. Quando parliamo di disponibilità e di possesso, in sostanza, ricompriamo nel peculato per appropriazione anche quello per distrazione, quello vero! In tal modo, non avremmo più il problema di disciplinare unitariamente condotte che

appaiono divaricate, cioè il peculato per distrazione, l'abuso e l'interesse privato in atti d'ufficio.

Poiché mi sembra di comprendere che al dunque l'espressione del voto dipende dalle congetture su ciò che avverrà per le parti successive, accederei alla proposta di inserire all'articolo 9, accanto alla considerazione del fine di procurare un profitto, quello relativo alla volontà di cagionare un danno. Sarei altresì d'accordo sull'opportunità di prevedere che il profitto debba essere a vantaggio dei soggetti privati, risolvendo in tal modo il problema sollevato dall'onorevole Trabacchi.

Per quanto concerne l'abuso a contenuto non patrimoniale, converrei sull'utilità di un'ulteriore riflessione. Mi sembra che al riguardo siano da valutare alcune considerazioni e in particolare il timore che, conservando e tipizzando maggiormente questo tipo di abuso, si determini un risultato opposto a quello da noi auspicato. Su questo terreno, anche il Governo si riserverebbe un'ulteriore approfondimento, al fine di ricercare ipotesi più tipizzate — l'onorevole Violante faceva riferimento ad una sanzione del favoritismo e dello sviamento — che ci rassicurino contemporaneamente sull'impossibilità di un'invasione del giudice penale e sulla sanzionabilità penale di alcuni comportamenti difformi da parte del pubblico amministratore; credo che in tal modo possa trovare una qualche rispondenza anche la proposta del gruppo comunista sul peculato per distrazione.

Con queste precisazioni, inviterei i componenti della Commissione a votare l'articolo 1 nel testo presentato dal Governo, integrato dall'emendamento del relatore relativo al peculato d'uso.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Il relatore è d'accordo, naturalmente senza la parte che fa riferimento al modico valore.

Ritiro l'emendamento sostitutivo 1. 1 e mi riservo di riproporre l'emendamento 1. 5 nella sua originaria formulazione senza cioè prevedere più l'attenuante per il modesto valore.

In pratica l'emendamento 1. 5 tornerrebbe ad avere la seguente formulazione:

*All'articolo 1, aggiungere, in fine, il seguente comma:*

« Si applica la reclusione da tre mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa dopo l'uso è stata immediatamente restituita ».

ALDO RIZZO. Mi riservo, a mia volta, di far mio l'emendamento del relatore 1. 5 nella formulazione in cui ricomprende anche l'attenuante relativa al modesto valore.

GIUSEPPE GARGANI. Per le motivazioni già esposte dal ministro e che faccio mie, ritiro il subemendamento 0. 1. 1. 1.

PIERLUIGI ONORATO. Avendo il relatore ritirato il suo emendamento 1. 1, conseguentemente ritiro il subemendamento 0. 1. 1. 2.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento 1. 2, interamente sostitutivo dell'articolo 1.

ALDO RIZZO. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento del relatore 1. 3.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Lo ritiro. Inoltre, poiché, come ho già detto, aderisco alla formulazione data dal Governo, preannuncio che ritirerò anche l'emendamento 1. 4.

ALDO RIZZO. Nel testo originario del Governo il profitto è visto solo come elemento di dolo specifico e non come elemento della fattispecie, infatti si precisa: « al fine di procurare un profitto ». Io ritengo debba rimanere fermo il punto che il profitto deve essere elemento di fattispecie.

PRESIDENTE. Passiamo ora all'emendamento 1. 8 da me presentato.

Tale emendamento relativo alla interdizione temporanea e perpetua dai pubblici

uffici tende a lasciare in vita il secondo comma dell'articolo 314 del codice penale. Gli onorevoli Onorato e Macis propongono, invece, di modificare il secondo comma, l'uno solo riguardo ai tempi, l'altro chiedendo una riduzione da tre a due anni del periodo di condanna determinante al fine dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

La votazione dell'emendamento 1. 8 da me presentato non implica, pertanto, preclusione nei confronti degli emendamenti Onorato e Mannuzzu e Macis ed altri.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Esprimo parere favorevole sull'emendamento del presidente.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ho già dichiarato la mia contrarietà a tutti gli emendamenti tendenti a ripristinare l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. La scelta del Governo è, infatti, quella di lasciare l'interdizione temporanea.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ho già espresso il mio avviso favorevole all'emendamento 1. 8 del presidente, riservandomi sull'argomento dell'interdizione di presentare un emendamento.

PIERLUIGI ONORATO. L'onorevole ministro ha introdotto un argomento di enorme rilevanza, se è vero, com'è vero, che votando l'emendamento 1. 8 in pratica si vota per escludere l'orientamento governativo che tende ad abolire la disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 314 del codice penale. L'onorevole Martinazzoli ha rilevato che il Governo non ritiene si debba ancora far uso di pene accessorie perpetue.

Personalmente, sono favorevole all'emendamento presentato dal presidente, non perché non reputi di rilievo le argomentazioni del ministro, ma perché l'accoglimento di esse dovrebbe condurci a modificare gli articoli 28 e 37 del codice penale. In sostanza, si tratterebbe di rivedere tutta la sistematica delle pene accessorie, abbandonando la prospettiva di quella definitiva soltanto per i reati con-

tro la pubblica amministrazione, quei reati che forse sono gli unici a dover mantenere una definitività della pena in quanto il loro compimento lede la correttezza della pubblica amministrazione e, pertanto, la pena dell'interdizione perpetua è, a mio avviso, congrua.

Ribadisco che, pur apprezzando le ragioni di carattere generale addotte dal ministro, sono del parere che, nel caso di specie, la pena accessoria debba essere mantenuta, a meno che non se ne faccia una riforma globale.

GIULIO MACERATINI. Dico subito che, anche se il presidente ha ricordato che il codice del 1930 è stato redatto in modo apprezzabile, a me le sanzioni perpetue non piacciono, non sono mai piaciute, perché su questo mondo di perpetuo c'è solo lo stato in cui un uomo si viene a trovare una volta che ha cessato di vivere e poi perché ho sempre la speranza che l'essere umano possa riscattarsi.

Inoltre, sono stato colpito dall'argomentazione del collega Onorato per la quale un'eventuale modifica o una soppressione del secondo comma dell'articolo 314 del codice penale comporterebbe una riforma del capo III del medesimo codice concernente le pene accessorie. Per altro, mi pare di poter osservare che l'interdizione dai pubblici uffici ha portata ancora più ampia di quella dalle professioni; è noto, infatti, che subirla significa non poter più svolgere attività lavorativa non solo all'interno della pubblica amministrazione, ma anche in una serie di altri posti connessi alla funzione pubblica cui il cittadino ha diritto di accedere.

Poiché ritengo che in una materia come quella in discussione la fretta sia cattiva consigliera, potremmo in questa sede sancire il principio che, in casi particolari, la pena accessoria venga fissata quanto alla sua durata.

PRESIDENTE. Si tratta, in sostanza, di verificare se la Commissione acceda alla tesi esposta dall'onorevole ministro ovvero se ritenga più opportuno mantenere il limite fissato dal codice vigente;

limite che l'onorevole Macis, con il suo emendamento, chiede che addirittura venga ridotto a due anni, il che comporterebbe un aggravamento.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Tutto sommato, si tratta di stabilire se, in caso di condanna fino a cinque anni, l'interdizione debba rimanere perpetua o se entro i tre anni debba avere carattere temporaneo.

ALDO RIZZO. Al secondo comma dell'attuale formulazione dell'articolo 314 si prevede che la condanna relativa al reato di peculato importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, interdizione che diventa temporanea se per circostanze attenuanti viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni; anche nel caso di condanna a uno o a due anni di reclusione, dunque, è prevista l'interdizione temporanea. Viceversa, nel sistema generale di cui agli articoli 28 e 30 del codice penale l'interdizione temporanea deriva da una condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni. In questo senso, l'ottica è certamente diversa.

Mi dichiaro comunque d'accordo con il ministro.

FRANCESCO MACIS. L'argomento addotto dall'onorevole Onorato mi sembra abbastanza convincente e tale da consentire una composizione dei dissensi emersi al riguardo in questa Commissione. Sono molto sensibile alle osservazioni formulate dal ministro e riprese dal collega Maceratini — d'altra parte, l'onorevole Trabacchi le aveva anticipate — circa l'esistenza di un moderno orientamento volto a superare queste pene perpetue.

Tuttavia, non credo sia il caso di iniziare dalla disciplina del peculato, dando un segnale che non sarebbe compreso.

Pur essendo, dunque, favorevole ad una revisione organica, all'interno della quale evitare sanzioni con il carattere della eternità, ritengo che introdurre una modificazione del genere con esclusivo riferimento al peculato potrebbe sollecitare una osservazione ovvia, che possiamo tutti immaginare; si potrebbe ritenere, in

altri termini, che il legislatore abbia deciso di assecondare questa nuova tendenza soltanto in relazione a determinati reati, mentre altri non verrebbero considerati da questo punto di vista. Per una fondata ragione di opportunità credo, quindi, di dover suggerire il mantenimento della previsione attuale.

**FERMO MINO MARTINAZZOLI, Ministro di grazia e giustizia.** Desidero rettificare la primitiva posizione, rimettendomi alla decisione della Commissione.

Intendo, tuttavia, precisare che la posizione assunta dal Governo su tale argomento non risponde alla volontà di indebolire la difesa nei confronti delle scelleratezze degli amministratori; non v'è dubbio, infatti, che nel caso di peculato grave si applica come pena accessoria la interdizione perpetua. Piuttosto, poiché siamo sollecitati a non dare un segnale di pervicacia su una strada riconosciuta da tutti come superata, credo che l'introduzione di una previsione specifica dell'interdizione perpetua rappresenti un gesto di incoerenza.

Una volta chiarito questo punto, poiché la questione viene posta ed essa, a mio avviso, non presenta un particolare rilievo, mi rimetto alla Commissione.

**CLAUDIO PONTELLO, Relatore.** In un primo momento, avevo maturato l'opinione che si dovesse formulare in modo autonomo l'applicazione della pena accessoria. Quando il ministro, invece, rinuncia alla primitiva posizione, su di essa ritengo di dovermi attestare.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'emendamento 1. 8, sul quale il Governo si rimette alla Commissione.

*(È approvato).*

Passiamo all'emendamento del relatore 1. 4.

**CLAUDIO PONTELLO, Relatore.** Dicendo che deve essere reato di danno e non di pericolo mi rifaccio a quanto detto dal ministro. Ritengo che sia più opportuno

attestarci sull'ipotesi prevista nel testo governativo, con l'aggiunta del comma di cui al mio emendamento 1, 5, e confermo, come già ho dichiarato, di ritirare l'emendamento 1. 4.

**ALDO RIZZO.** Mi sembra che nel corso dell'ampia discussione che si è svolta con riferimento al delitto di peculato sia emerso da più parti politiche un orientamento tendente a modificare l'attuale formulazione dell'articolo 314 secondo le indicazioni contenute nel disegno di legge numero 2844.

Si è anche detto che non è il caso di qualificare il profitto esclusivamente come elemento del dolo specifico del reato, ma che è opportuno che il delitto di peculato veda nel profitto l'evento del reato. Quindi il profitto deve essere visto come elemento oggettivo della fattispecie e non soltanto come componente dell'elemento soggettivo. Mi pare che nel corso della discussione si sia detto che bisogna modificare la fattispecie nel senso che non deve esserci il fine di trarre profitto ma deve essere stato in concreto procurato il profitto.

L'emendamento 1. 4 presentato dal relatore, accogliendo le indicazioni emerse nel corso della discussione, si muove in questa direzione e poiché l'onorevole Pontello lo ha ritirato lo faccio mio e chiedo che sia posto in votazione.

**PIERLUIGI ONORATO.** Vorrei fare una dichiarazione di voto, invitando il collega Rizzo a ritirare l'emendamento in questione. Il presidente ha giustamente fatto rilevare come tale emendamento comporti una duplice modifica normativa: una che qualifica il profitto come ingiusto, mentre nel testo-base il profitto è semplice; l'altra che inserisce il profitto nella struttura materiale del reato, per cui, come diceva il collega Gargani, se ne fa un reato di evento e non un reato di pura condotta.

Premesso che anch'io ritengo si tratti di reato di danno, come ho già detto nel corso del mio intervento sull'articolo 1, sono contrario a posticipare la soglia di

punibilità del fatto. È chiaro che, se lo si costruisce come reato di evento, cioè incorporando il profitto dentro la fattispecie del reato, non si può punire il reato stesso finché il profitto non è conseguito. Preferisco dunque l'attuale formulazione del codice Rocco o quella del disegno di legge presentato dal ministro Martinazzoli, che configurano un reato di condotta.

A questo punto bisogna, perciò, fare una scelta. Il ministro ha poc'anzi detto di essere disponibile a considerare l'ipotesi del reato di evento, qualificando il profitto come ingiusto, in relazione all'articolo 9 ed io mi domando se siamo veramente tutti convinti della opportunità di qualificare come ingiusto anche il profitto di cui all'articolo 1, relativo al peculato per appropriazione. Non è forse vero che il peculato per appropriazione è eticamente punibile anche se il profitto non è stato conseguito ed anche se il profitto non è ingiusto? Infatti ciò che colpisce la sensibilità sociale è l'appropriazione di una risorsa pubblica.

ALDO RIZZO. C'è il tentativo.

PIERLUIGI ONORATO. Ma il tentativo è punito in altro modo.

Ecco dunque un altro segnale politico che diamo all'opinione pubblica, e veramente in questa materia di segnali politici ne daremo molti; vedremo poi cosa si dirà di questo testo. Concludo questa mia dichiarazione di voto ribadendo che, a mio giudizio, per quanto riguarda il peculato per appropriazione il reato deve essere di condotta e deve riguardare anche il profitto non ingiusto, perché il *vulnus* alla correttezza della pubblica amministrazione sta già nell'appropriazione. Invito pertanto l'onorevole Rizzo a ritirare il suo emendamento.

ALDO RIZZO. Non intendo ritirare lo emendamento in quanto mi pare sia chiaramente emerso nella Commissione lo orientamento a considerare tutti i reati contro la pubblica amministrazione, sia il reato di peculato sia quelli di cui agli

articoli 9 e 10 del disegno di legge numero 2844, come reati di danno e non di pericolo. Sarebbe strano trasformare in reati di danno quelli previsti negli articoli 9 e 10 e non il reato di peculato. Preciso che comunque se il profitto non è raggiunto c'è sempre spazio perché sia rubricato il tentativo.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Vorrei sottolineare un problema tecnico: l'uso del gerundio è spesso pericoloso ed il caso di specie lo dimostra. In sostanza, rischieremo di inventarci una condizione di punibilità e, pertanto, ci inoltreremo in itinerari piuttosto ardui.

Il problema evidenziato dall'onorevole Rizzo non esiste per i motivi addotti dall'onorevole Onorato: a prescindere dal fatto che si tratti di un reato di condotta o di evento, l'appropriazione è comunque un fatto materiale ben riscontrabile. Non si tratta, infatti, di un reato di abuso o di sviamento: qui esiste una condotta clamorosamente chiara. L'eventualità di aggiungere un'altra condizione di punibilità condurrebbe, a mio avviso, ad esiti negativi. Per tali motivi ribadisco la mia contrarietà all'emendamento 1. 4.

PRESIDENTE. Pongo in votazione lo emendamento 1. 4 ritirato dal relatore e fatto proprio dall'onorevole Rizzo, non accettato dal Governo.

(È approvato).

Comunico che, per concomitanti votazioni in aula, è pervenuto ordine di convocazione. Il seguito della discussione dei progetti di legge è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12,15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---