

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

66.

## SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 6 MAGGIO 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</b> (2844);	<b>VIOLANTE ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione</b> (2793) . . . . . 3
<b>Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti</b> (2845);	<b>RIZ ROLAND, Presidente</b> . . . . . 3, 6, 8, 12
<b>TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto</b> (410);	<b>BONFIGLIO ANGELO</b> . . . . . 7, 8, 9
<b>AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione</b> (1780);	<b>CASINI CARLO</b> . . . . . 4, 5, 6, 11
<b>ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione</b> (2709);	<b>CIFARELLI MICHELE</b> . . . . . 8
	<b>FELISETTI LUIGI DINO</b> . . . . . 6, 8, 12
	<b>FRACCHIA BRUNO</b> . . . . . 7, 11
	<b>MACERATINI GIULIO</b> . . . . . 12
	<b>MACIS FRANCESCO</b> . . . . . 4, 6
	<b>MARTINAZZOLI FERMO MINO, Ministro di grazia e giustizia</b> . . . . . 3, 4, 9
	<b>PONTELLO CLAUDIO, Relatore</b> . . . . . 3, 7, 8
	<b>REGGIANI ALESSANDRO</b> . . . . . 10
	<b>RIZZO ALDO</b> . . . . . 5, 6, 10

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15,30.**

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 di 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 pub-

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

Ricordo che nella seduta antimeridiana di oggi, dopo aver accantonato gli articoli 1 e 2, siamo passati all'esame dell'articolo 3 e dell'emendamento 3. 1 ad esso presentato dal deputato Rizzo.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ribadisco la mia contrarietà all'emendamento Rizzo e invito a votare a favore dell'articolo del disegno di legge del Governo.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Desidero ribadire alcuni concetti. Io cerco di rendermi conto delle obiezioni sollevate nella seduta di questa mattina. Confesso che mi colpisce di più l'obiezione dell'onorevole Bonfiglio anche se egli risponde che il problema esisterà comunque; mi riferisco al problema di un'eventuale « tensione » del fatto per riportarlo in una forma o nell'altra, perché sono certamente zone di confine... La preoccupazione del collega Rizzo, invece, consiste nel timore che con la formula che adottiamo sfuggano alcune situazioni di concussione effettiva perché — egli dice — mancherebbe la costituzione o l'induzione.

Onorevole Rizzo, non che io abbia qualcosa da insegnare a qualcuno, ci mancherebbe altro, ma non abbiamo tirato fuori da un cilindro questa idea della soggezione: è il frutto di una trentennale riflessione dottrinarie e giurisprudenziale che è andata alla ricerca dell'in sé della concussione, definendo proprio una distinzione fra settore pubblico e settore privato. In questo senso avevamo ritenuto di operare un ammodernamento, riequilibrando i rapporti tra corruzione e concussione, allargando il campo di applica-

zione di quest'ultima, non richiedendo la induzione o la costrizione che, secondo me, determinano problemi notevoli, ma limitandosi a chiedere la prova dello stato di disparità. Certamente poi, esemplificando, è chiaro che occorre guardare in quale direzione vogliamo muoverci. Io rimango colpito dalla circostanza che in qualsiasi ufficio pubblico italiano la condizione di soggezione vi sia e dia frutti illeciti. Ho ricevuto una querela presso la Commissione per i procedimenti di accusa per aver detto quello che continuo a dire anche in dibattiti pubblici e cioè che molta gente sa che se oggi a Roma si vuole sfratto bisogna pagare un milione, se non lo si vuole, due milioni. In questa condizione è impossibile trovare l'induzione o la costrizione, perché non vi è atteggiamento minaccioso, ma vi è condizione di superiorità dell'ufficiale giudiziario, che può negare, graduare o inventare, e la condizione del cittadino, che presenta limiti. Sono elementi sui quali immaginiamo che si definiscano i confini della concussione, altrimenti non so cosa possa essere. La minaccia e la violenza saranno qualcos'altro.

FRANCESCO MACIS. Sto cercando di capire cosa si voglia dire, sul piano strettamente giuridico, con il termine «soggezione». Credo che siamo tutti d'accordo — e lo abbiamo ripetuto — sulla volontà di unire tutti i casi che oggi si verificano di abuso nei confronti del cittadino da parte del pubblico ufficiale che si avvale, stravolgendoli, dei suoi poteri. Non so se possa essere trovata una formulazione diversa che permetta di superare il codice Rocco e di recuperare in modo più preciso l'intendimento espresso nel disegno di legge del Governo, cioè quello di stabilire una linea di demarcazione più netta rispetto alla corruzione e di ricomprendere tutta una serie di ipotesi che oggi non rientrano nel reato di concussione. Io sono d'accordo con una formulazione con la quale si punisca in ogni modo il comportamento del pubblico ufficiale che si fa dare o promette denaro o altra utilità impedendo la libera scelta

del cittadino, alterando la possibilità di decisione. Quindi, nel momento in cui andando nell'ufficio dell'ufficiale giudiziario si sa di dover pagare, si è nella sfera della concussione, e su questo siamo tutti d'accordo. La preoccupazione che mi pare nutra il collega Rizzo — e che non mi sembra peregrina — è quella di evitare che si faccia strada un'interpretazione della nozione di soggezione come di impossibilità, di totale incapacità del cittadino di fronte all'abuso del pubblico ufficiale, nel qual caso è chiaro che avremmo un effetto diverso, avremmo una notevole restrizione dei casi di concussione. Non so se possiamo chiarire cosa significhi il termine soggezione, se sia possibile lavorare su questo sostantivo. Non lo so e chiedo davvero — come ho già detto e ripeto — la collaborazione e lumi da colleghi più esperti come il relatore e come gli onorevoli Casini e Bonfiglio.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Quello che noi vogliamo è chiaro. Si è infatti detto, in sostanziale adesione alla teoria oggi prevalente in dottrina ed in giurisprudenza, che l'elemento caratterizzante della concussione è stato identificato nello stato di soggezione del cittadino nel rapporto con il pubblico ufficiale (contrapposto alla situazione di parità psicologica propria della corruzione). Questo è il senso del termine. Si tratta di una condizione di disparità vera e propria, dal momento che un soggetto chiede e l'altro dà.

CARLO CASINI. Mi sembra che nella sostanza non vi sia alcun contrasto, purché si voglia dire con chiarezza quello che si vuole. Il punto di partenza rimane quello cui ha fatto cenno il ministro. Alcune situazioni in cui viene a trovarsi il pubblico ufficiale che non si comporta bene, ricevendo denaro, non sono oggi sufficientemente colpite perché la persona che dà denaro o altra utilità è anch'essa coinvolta e rischia in qualche modo l'incriminazione. Per fornire una risposta a questa esigenza di prova è sopraggiunta la proposta Azzaro ed altri che, per qual-

che tempo, ha esercitato anche su di me una certa suggestione. Si afferma che non è punibile il corruttore che denuncia spontaneamente il fatto, dicendo il vero. Una valutazione del genere ci ha portato ad essere prudenti, evitando di esporre ad estorsione il pubblico ufficiale.

L'esperienza pratica ha dimostrato che spesso il magistrato, pur di fornire una risposta alla giusta esigenza di colpire alcuni gravi fatti di delinquenza, è portato a sopravvalutare il peso del pubblico ufficiale piuttosto che l'azione del privato cittadino, in modo da poter configurare la concussione anziché la corruzione. Qualcuno ha anche detto che vi è tutta un'area di alta discrezionalità quando si tratta di reati per i quali la legge non è intervenuta a determinare i fatti, ma di volta in volta è il giudice a decidere a seconda delle circostanze della causa. A me pare che il problema sia quello di garantire spazi di non punibilità per il privato che dia denaro o altra utilità e che venga in contatto con il magistrato. Si tratta di spazi di non punibilità che non siano rimessi all'area di discrezionalità del solo magistrato. Ritengo che si debba trovare un criterio ragionevole e non solo una giustificazione di tipo utilitaristico. Per fare ciò la proposta del Governo, contrariamente a quello che diceva stamane l'onorevole Rizzo, non abbassa la soglia della punibilità per la concussione, ma la amplia.

Ripeto quello che la giurisprudenza (che ha cercato di colpire questi fatti) ha stabilito, cioè che la minaccia e l'induzione si realizzano anche e soltanto attraverso la creazione di uno stato di soggezione del privato, per cui questi si trova in qualche modo costretto psicologicamente ad offrire denaro. Se so, ad esempio, che in un pubblico ufficio non si ottiene una licenza edilizia senza pagare, non è necessario che qualcuno mi informi di ciò, perché è implicito che si è di fronte ad una situazione di dipendenza in cui il soggetto viene a trovarsi. Lo stesso concetto vale in altri campi. Se sono a conoscenza del fatto che se non ottengo alcune commesse con un determinato ente

pubblico non riesco a dare lavoro ai miei dipendenti e sono costretto a chiudere la azienda, sono nel dramma, trovandomi di fronte al seguente dilemma: licenziare gli operai o pagare la tangente.

Nei casi che ha citato, è ingiusto parlare di corruzione che coinvolge nella pena colui che dà denaro. Il disegno di legge governativo vuole rispondere a questa esigenza, individuando lo stato di soggezione, indotto e non, del privato cittadino.

L'onorevole Rizzo ha qui prospettato due esigenze. Egli dice che non dobbiamo escludere la punizione di comportamenti ancora più gravi, come la costrizione e l'induzione (l'articolo 317 del codice Rocco). Questo mi pare indubbio.

Si tratta di ipotesi molto complesse, ma noi non abbiamo detto che è punito colui che determina uno stato di soggezione e resta invece impunito colui che costringe od induce. Se vogliamo aggiungere le parole «costringe od induce o comunque determina», facciamolo pure, ma ho l'impressione che tecnicamente questo non sia molto corretto. Si tratterebbe di una legislazione *ad abundantiam*, dal momento che è implicito, *a fortiori*, che sia punito colui che determina lo stato di soggezione.

Faccio ora riferimento all'altra preoccupazione qui espressa dall'onorevole Rizzo che ha accennato nella seduta anti-meridiana di oggi all'ipotesi dell'errore. Vi può essere pubblico ufficiale che — egli ha detto — ottiene il vantaggio facendo credere al privato cittadino alcune cose che lo inducono a versargli denaro che in realtà non gli è dovuto. Ho seri dubbi che già oggi si possa parlare di questo.

ALDO RIZZO. Si tratta di una giurisprudenza oscillante.

CARLO CASINI. È giunto il momento di far chiarezza. Fattispecie di questo tipo non possono essere ricomprese sotto la parola «induzione», che è un comportamento di persuasione raggirante sulla volontà, non sull'intelligenza. Sono ipotesi

che ricadono nella truffa, aggravata dal fatto che viene perpetrata da un pubblico ufficiale.

In sostanza, l'unica strada per rendere più efficace la repressione penale, e quindi la prevenzione di questi reati, è quella che propone il Governo. A mio avviso la formulazione del Governo già comprende le ipotesi di costrizione e di induzione ed è giusto che non comprenda quella di induzione in errore. Se peraltro noi tutti raggiugessimo il massimo della tranquillità inserendo le parole « costringe od induce, o comunque determina », non mi oppongo, perché si dovrebbe fare un sacrificio abbastanza astratto, come è astratta la formulazione legislativa.

FRANCESCO MACIS. Mi riservo un eventuale emendamento subito dopo aver ascoltato l'opinione dei colleghi. Proporrei di sostituire le parole da « determinando » fino a « poteri » con le seguenti: « costringe, induce o comunque determina qualcuno, mediante abuso della sua qualità o dei suoi poteri, a dare o promettere per sé o per un terzo ».

CARLO CASINI. La formulazione non è molto precisa.

PRESIDENTE. Personalmente, sin dall'inizio, avevo interpretato in modo un po' diverso la dizione « determinare in taluno uno stato di soggezione », tenendo anche conto che tale termine era già usato nell'articolo 603 del codice penale, oggi soppresso. Io considero tale dizione più limitativa del termine « costringere o indurre » usato dall'attuale formulazione dell'articolo 317 del codice penale.

A mio avviso, saranno rare le ipotesi nelle quali si potrà provare che l'agente ha « determinato in taluno uno stato di soggezione ».

Saranno gli interpreti, in un secondo momento, a chiarire il valore di questo concetto.

ALDO RIZZO. In considerazione della discussione svoltasi, concordo con l'esigenza sottolineata dal Governo volta a meglio

chiarire l'ambito della concussione con riferimento al reato di corruzione. Però, ritengo che sia opportuno recuperare alcune ipotesi disciplinari dal testo originario (contenute nel codice Rocco), dando una chiara indicazione per quanto riguarda la concussione nell'ipotesi dell'inganno. A tal fine potremmo mantenere il testo del Governo apportandovi un emendamento del seguente tenore: « Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che determini in taluno uno stato di soggezione o di errore o di costrizione con abuso della sua qualità o dei suoi poteri... ». Aggiungendo i riferimenti all'errore e alla costrizione, potremmo salvaguardare le esigenze alle quali ho fatto riferimento, perché, dando rilevanza allo stato di costrizione, recupereremmo il testo originario dell'articolo 306 del codice penale e, con l'ipotesi dell'errore, risolveremmo il problema dell'inganno, pur mantenendo il testo del Governo.

LUIGI DINO FELISETTI. Sono favorevole al testo del Governo così com'è. Mi è sembrato di capire che tale testo pone la questione in termini finalizzati; guarda agli effetti; non si cura — e forse fa bene perché altrimenti la casistica diventerebbe impossibile — dei modi e dei mezzi con i quali si induce taluno in un certo stato. In altre parole la tesi del testo governativo è questa: « Voglio che sia constatato che in un certo stato sono indotto; se sono indotto in questo stato con la conseguenza di fare o dare o promettere di dare, per me c'è l'effettualità ».

Tale testo assorbe tutte le ipotesi; parlare di errore e di costrizione, vuol dire lasciar fuori l'induzione. Lo stato di soggezione è uno stato generale in cui il soggetto passivo si trova ad essere condizionato con la conseguenza di dover dare o promettere. Mi sembra che questa indicazione sia assorbente di ogni casistica modale e strumentale perché coglie la condizione finale.

Se taluno è messo in questa condizione di soggezione, si realizza quello che potremmo chiamare il sinallagma tipico della concussione: un soggetto prepotente

ed un soggetto soccombente, che proprio da questo stato di soggezione viene ad essere sottratto alla capacità di autodeterminazione, tanto da dover dare o promettere.

Sotto questo profilo mi sembra che il testo del Governo sia concludente ed assorbente e che miri alla sostanza.

BRUNO FRACCHIA. Stiamo facendo una discussione tra amici; siamo tutti d'accordo; la difficoltà è nel trovare una formulazione più idonea.

Mi sembra di poter dire che il termine « soggezione » è equivoco, è giuridicamente equivoco, perché tale termine, tra tutte le norme del codice penale, è collocato solo dove ha indicato il presidente.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. L'articolo 603 del codice penale specificava di quale soggezione si tratta.

BRUNO FRACCHIA. Da un punto di vista letterario, il termine « soggezione » ha un significato specifico, ma dal punto di vista giuridico esprime un concetto difficile da individuare.

Usando tale termine, si rischia di restringere le ipotesi di responsabilità, anziché allargarle.

La semplificazione proposta dal collega Rizzo non ha solo il vantaggio di aggiungere oggettivamente altre ipotesi, ma ha anche il vantaggio di definire e di interpretare il termine « soggezione ».

Usando solo tale termine, si rischia di non dire ciò che vogliamo dire; il rischio mi sembra grave e tale da dover essere eliminato.

ANGELO BONFIGLIO. Vorrei porre alcuni interrogativi. Il testo, così com'è stato formulato, a mio avviso ha il pregio di una migliore definizione del mezzo a fronte di quegli inconvenienti che avevo lamentato durante la seduta di questa mattina. Tuttavia, debbono essere compiute alcune scelte.

La prima riguarda l'ambito della norma. I colleghi sanno che anche la novella proposta dal Governo distingue, ai fini

della corruzione, fra atto conforme ed atto contrario ai doveri d'ufficio, con una previsione sanzionatoria notevolmente differenziata.

In tema di concussione — fattispecie per la quale la legge prevede un minimo edittale di quattro anni di reclusione — il problema ci lascia perfettamente indifferenti. Infatti, un conto è richiedere e conseguire la promessa di danaro od altro per un atto contrario ai doveri d'ufficio, un conto è che ciò accada per un atto conforme ai doveri d'ufficio, tenendo presente che lo sviluppo di questo schema comporta la sanzione prima ricordata. Vi è un'assimilazione di fattispecie assolutamente eterogenee che, forse, varrebbe la pena specificare.

Per quanto riguarda la formulazione: « Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, determinando in alcuno uno stato di soggezione o di errore o di costrizione, con abuso della sua qualità o dei suoi poteri » debbo dire che, a mio avviso, il riferimento all'abuso della qualità o dei poteri è pleonastico in quanto l'abuso è *in re ipsa*.

Fermo restando l'aggancio alla soggezione, io mi permetterei di proporre la seguente formulazione: « Il pubblico ufficiale che, con abuso dello stato di soggezione in cui versa taluno »: essa prevede il riferimento all'iniziativa certa del pubblico ufficiale, iniziativa che di per sé configuri, e vi si riannodi, la condizione di chiara inferiorità della vittima. Tale dizione, quindi, non recherebbe l'inciso riguardante l'abuso della qualità e dei poteri, a mio avviso — lo ribadisco — pleonastico e, nel contempo, attuerebbe il rigore che inevitabilmente si determina nella prassi in relazione alla parola « determinando ». Infatti, tutte le volte in cui vi è un riferimento alla determinazione, ricorre l'esigenza di stabilire uno stretto rapporto di causa ed effetto fra punto di partenza e punto d'arrivo del processo esecutivo, con tutte le limitazioni conseguenziali per quanto riguarda l'ermeneutica delle fattispecie di fatto.

Desidererei, pertanto, che preliminarmente si sciogliesse questo nodo.

**PRESIDENTE.** Considero essenziale lasciare nel testo la parola « determinando » al fine di qualificare l'azione: dico questo, onorevole Bonfiglio, pur rendendomi conto delle sue osservazioni. Credo che la soppressione di tale parola creerebbe problemi ancora maggiori.

**LUIGI DINO FELISETTI.** Mi sembra che nel reato di concussione il bene tutelato sia la libertà del cittadino: di conseguenza, il comportamento del pubblico ufficiale è un comportamento di violenza.

**ANGELO BONFIGLIO.** O di inganno.

**PRESIDENTE.** Di costrizione o di induzione.

**LUIGI DINO FELISETTI.** Si tratta, tipicamente, di un comportamento di violenza. Sotto questo profilo, il distinguo con riferimento alla natura dell'atto mi sembrerebbe abbastanza secondario nell'applicazione della norma.

**MICHELE CIFARELLI.** Il testo del Governo ha suscitato in me notevoli preoccupazioni in rapporto alla parola « determinando ». Non vorrei, infatti, che l'accertamento della responsabilità penale si traducesse in una sorta di esame psichiatrico in riferimento alle conseguenze di un comportamento, per appurare se questo abbia creato uno stato di soggezione.

Trovo pleonastica la dizione proposta perché « determinando in alcuno uno stato di soggezione » significa, senza dubbio, andare ad incidere sulla libertà di orientamento del cittadino e, quindi, sulle garanzie che gli sono dovute nel rapporto con la pubblica amministrazione. Ritengo che, in definitiva, l'emendamento proposto dall'onorevole Rizzo renda un buon servizio in funzione al superamento di questa preoccupazione (e, del resto, pochi minuti fa ho sentito l'onorevole Fracchia argomentare, se non erro, in questo senso).

La mia preoccupazione è anche questa: che, cioè, noi ci troviamo a costruire la

norma sulla terminologia, sul modo di ragionare del trattato di diritto penale. In quest'ultimo si dirà che la concussione si estrinseca in un comportamento che toglie libertà al cittadino nel rapporto con la pubblica amministrazione. Questa è l'argomentazione teorica, ma, nella norma, dobbiamo indicare il comportamento di colui al quale deve essere inflitta la sanzione penale, il comportamento, cioè, di chi abusi della propria qualità di pubblico ufficiale o di titolare di pubblico servizio, modificando i rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e rendendo obbligatorio ciò che non è tale.

In definitiva, mi pare che l'emendamento Rizzo, più o meno ancorato agli insegnamenti della dottrina, si colleghi alla esigenza che venga identificato il comportamento da punire. Quindi, per l'attuazione della normativa si deve fare riferimento all'abuso da evitare ed alle sue conseguenze, e non già ad un qualcosa che ritengo molto simile alla definizione asettica di un trattato di diritto penale.

**CLAUDIO PONTELLO, Relatore.** Non nego che in tutte le osservazioni formulate vi sia qualcosa di buono né che esista il rischio — per altro connesso — che una norma di carattere penale sia difficoltosa nella sua interpretazione.

Il rischio è insito non solo in tutti gli istituti del codice penale, ma anche nelle altre leggi e non v'è dubbio che lo corriamo pure noi approvando nuove discipline normative.

Mi consentano i colleghi di ricordare ciò che, per altro, è noto a tutti i componenti la Commissione — e che il ministro di grazia e giustizia ha rammentato stamani rileggendo un passo della relazione che accompagna il disegno di legge — e cioè che il confine tra corruzione e concussione ha sempre destato difficoltà di interpretazione, tant'è che la giurisprudenza e la dottrina prevalenti hanno ritenuto idoneo a qualificare meglio l'istituto della concussione il concetto della soggezione.

Credo, pertanto, che il testo contenuto nel disegno di legge sia accettabile

in considerazione del fatto che tiene conto delle indicazioni giurisprudenziali e dottrinarie ed evita confusioni interpretative.

Quindi, nel respingere l'emendamento proposto dall'onorevole Rizzo, sottolineo che il riferimento all'errore o alla costrizione è pleonastico in quanto ricompreso nella stessa soggezione.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Desidero intervenire non per coartare limiti e ambiti della discussione — per altro molto rilevante — ma per ricordare taluni passi dei verbali delle riunioni dei comitati ristretti, per i quali « gli articoli da 3 e 8 del testo governativo concernente i reati di concussione e corruzione sono stati approvati integralmente senza difficoltà, tranne una generica riserva espressa dall'onorevole Rizzo. Generale consenso ha suscitato in particolare la nuova configurazione del delitto di concussione ». Capirete, quindi, il mio stupore nell'apprendere questo mutamento di opinioni. C'è un tema esplicitato dal collega Bonfiglio, sul quale credo di dovermi soffermare, quando mette in relazione la sanzione prevista per la concussione con quella per la corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio. A mio avviso, il tema della concussione esula dal fatto contrario perché che senso avrebbe, per il pubblico ufficiale, compiere un atto contrario che non gli viene richiesto? Tale ipotesi non sussiste.

Quindi, ammetterò il collega Bonfiglio che c'è una correlazione piena semmai tra il secondo comma dell'articolo sulla concussione, che prevede una pena edittale fino a 4 anni, e i 6 anni previsti per la corruzione.

ANGELO BONFIGLIO. È meno grave.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. È meno grave e si capisce perché: in quel caso non c'è un fatto induttivo, ma si approfitta di una condizione di soggezione.

Inoltre, si obietta che il termine soggezione indichi un plagio e si fa riferi-

mento a dati o fattispecie semantiche che non esistono. Non riesco a capire: non si possono inventare cose nuove essendo frenati dai linguaggi vecchi. Del resto, qual è lo strumento per indurre taluno nello stato di soggezione? È l'abuso dell'ufficio. Quindi, si tratta di un pubblico ufficiale che dovrebbe essere tenuto a fare o a dare qualcosa, e che abusando del suo potere — senza obbligare — induce taluno in soggezione, la quale consiste nell'esborso di una somma non dovuta.

Personalmente, avrei compreso meglio alcune preoccupazioni sul secondo comma che definisce il nuovo ambito della concussione, in quanto mentre nel primo comma c'è un onere probatorio piuttosto consistente e delimitato, nel secondo si allargano i confini della concussione, affidandosi alle dichiarazioni della supposta parte lesa.

Pur rendendomi conto del rischio relativo alla scelta, confermerei la mia posizione perché ho l'impressione che non casualmente il Governo da un lato e la proposta Azzaro dall'altra, si facevano carico del problema cioè della circostanza che esistono numerose situazioni cristallizzate per le quali il pubblico ufficiale non ha motivo di indurre alcunché, gli basta percepire il prezzo della opinione secondo la quale non si otterrà una carta, un certificato, un bel niente, se non si paga qualcosa.

L'esempio che mi accingo a portare non è molto calzante, ma in effetti i commessi della Corte di cassazione ricevono delle somme in quanto effettuano delle prestazioni non richieste, dal momento che telefonano in albergo agli avvocati dicendo loro le decisioni assunte dalla Corte medesima.

ANGELO BONFIGLIO. Vi sono dei casi in cui l'esiguità di ciò che viene richiesto non giustifica l'asprezza della sanzione.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Confesso di non capire per quale motivo un usciere del mio

Ministero deve ricevere diecimila lire per dire a che piano è il ministro!

D'ora in avanti mi rimetterò alla Commissione, perché non voglio contribuire alla « circolarità » della discussione.

ALDO RIZZO. Pur apprezzando le motivazioni addotte dal ministro, ritengo che la nuova fattispecie disegnata nel testo proposto dal Governo non dia un'adeguata risposta a tutti i problemi esistenti sul tappeto e adeguatamente enucleati nel corso della discussione.

Poiché in questa sede è stato posto in evidenza che nel reato di concussione elemento particolarmente rilevante è lo stato di soggezione, vorrei ricordare come la Corte di Cassazione ha chiarito che nella condotta in oggetto rientra, oltre all'attività di persuasione del soggetto passivo, l'induzione, l'attività o il comportamento volti ad ingannare il soggetto medesimo; diverse sentenze hanno stabilito che il reato considerato può consistere in un'attività dialettica del pubblico ufficiale, il quale, avvalendosi della sua attività e ricorrendo ad argomentazione d'indole varia, riesca a convincere il soggetto passivo a dare o promettere denaro o altra utilità.

Se dunque approvassimo il testo proposto dal Governo, le ipotesi consistenti nell'artificio, nel raggio e nell'inganno dovrebbero essere considerate alla stregua del capoverso dell'articolo 640 del codice penale, laddove si prevede la reclusione da uno a cinque anni; mi sembra del tutto evidente l'enorme disparità di trattamento rispetto alla previsione di pena di cui all'articolo 3 del disegno di legge.

Vorrei sottolineare che sotto l'espressione « stato di soggezione » non si possono ricomprendere tutte le ipotesi verificabili nella pratica. Facendo riferimento al caso dell'avvocato che, recandosi presso la Corte di cassazione, elargisce una certa somma di danaro all'usciera per ottenere la copia di una sentenza, credo si possa dire che, pur essendo certamente di fronte ad un'ipotesi di concussione

poiché la somma viene richiesta, non è in alcun modo configurabile una condizione di soggezione dell'avvocato nei confronti del predetto usciere.

Come esperti della materia, non credo sorga per noi qualche difficoltà nel comprendere che in sede di interpretazione giurisprudenziale altri problemi si aggiungeranno agli attuali.

Se in definitiva siamo tutti d'accordo sull'obiettivo da raggiungere, mi chiedo per quale motivo non si debba disegnare una fattispecie la più chiara possibile, onde evitare dubbi interpretativi e fornire al magistrato una netta linea di demarcazione entro cui muoversi. Ciò può essere fatto mantenendo fermo il testo governativo, ed aggiungendo, dopo le parole « stato di soggezione », le parole « o di errore o di costrizione »; in tal modo, risulterà chiaro che le ipotesi in cui il pubblico ufficiale trae in inganno o fa ricorso ad una minaccia, realizzando una violenza morale, rientrano nella concussione, per cui non occorre fare riferimento ad altre fattispecie penali.

In caso contrario, a mio avviso, numerose saranno le diatribe giuridiche tra coloro che sosterranno la configurabilità della fattispecie in oggetto e chi esprimerà avviso contrario.

Considero, inoltre, assai interessante la proposta dell'onorevole Bonfiglio relativa al caso in cui l'usciera richieda una somma di denaro per far passare o per rilasciare una carta; sono anch'io dell'avviso che l'applicazione della pena della reclusione da quattro a dieci anni in questi casi si appalesa come eccessiva.

Sulla base delle considerazioni esposte, invito ancora una volta il relatore a presentare un emendamento aggiuntivo all'articolo 3 del testo governativo.

ALESSANDRO REGGIANI. Signor presidente, signor ministro, colleghi, desidero anzitutto esprimere il mio rammarico per dovermi limitare ad una breve dichiarazione di voto.

Non ritengo di poter condividere l'attuale formulazione dell'articolo 3, dal momento che, a mio avviso, l'ipotesi non

riguarda lo stato d'animo del soggetto passivo del reato, ma il comportamento di quello attivo; il pubblico ufficiale, infatti, abusando del suo potere, mira ad ottenere un risultato illecito, fatto questo che deve essere previsto e represso dalla norma.

Viceversa, l'introduzione di ulteriori elementi di specificazione — che ho apprezzato per la loro sottigliezza e per le preoccupazioni che si pongono all'origine della loro previsione — senza aggiungere molto di più alla determinazione della condotta del soggetto attivo, costituisce una complicazione dannosa; si rischia, infatti, di creare una casistica senza fine e — quel che è peggio — di determinare l'impunità di taluni comportamenti del pubblico ufficiale, i quali, se pure gravissimi, durante la discussione del processo finirebbero per diventare irrilevanti dal punto di vista penale, potendosi sostenere che il soggetto passivo non si trovava in uno stato di soggezione.

Per queste ragioni, annuncio la mia astensione sulla votazione di tale articolo.

**BRUNO FRACCHIA.** Anche il mio gruppo si asterrà sulla formulazione di questa norma.

Ho ascoltato le dichiarazioni dell'onorevole Reggiani, il quale ha espresso talune preoccupazioni diverse e forse contrastanti rispetto a quelle emerse nel corso del dibattito, allorché si è cercato di affrontare il problema della linea di demarcazione tra i due reati di corruzione e concussione. In quella sede è soprattutto emersa l'opportunità di recuperare sotto la fattispecie della concussione alcune ipotesi che sino ad ora erano escluse o comunque controverse.

Nella formulazione proposta si considera il caso del tutto particolare del pubblico ufficiale che, senza esplicitare un comportamento attivo chiaramente visibile, induce il soggetto passivo alla prestazione richiesta per la consumazione del reato stesso. È nostra opinione che questa norma, così come è posta, senza riuscire a soddisfare l'esigenza che si colloca alla sua origine, rischia di ingenerare equivoci.

Occorre anche considerare che stiamo ponendo mano ad una riforma parziale, che si colloca all'interno della logica complessiva del codice, la cui terminologia e i cui concetti restano dunque invariati. Mi sembra che noi non abbiamo lavorato all'interno di questa logica, e, nello stesso tempo, non siamo riusciti ad uscirne; da ciò nascono le difficoltà ad esprimere un voto favorevole con cui avvalorare una posizione formale che non condividiamo, pur convenendo sul presupposto su cui si attestano le forze di maggioranza e il Governo.

D'altra parte, riteniamo che questa dichiarazione di astensione possa recare qualche utilità all'interprete nel comprendere che il termine « soggezione » è stato inserito nel testo normativo per l'obiettiva difficoltà di trovarne un altro, con cui meglio indicare gli scopi prefissi.

**CARLO CASINI.** Annuncio il voto favorevole del gruppo della democrazia cristiana al testo del Governo, voto favorevole che non intende essere polemico nei confronti delle cose dette. Per altro, già nel mio precedente intervento avevo osservato che tale testo risponde alle esigenze rappresentate circa la determinazione dello stato di soggezione con riferimento ai poteri del pubblico ufficiale e all'abuso di tali poteri, il che implica di necessità il fatto più grave della costrizione.

Nel caso in cui vi siano minacce, esse sono già comprese; rimane aperta solo la questione relativa all'induzione del dolo quando, ad esempio, un pubblico ufficiale inganni il cittadino per fargli pagare qualcosa di indebito.

Come ha osservato il collega Rizzo, su tale questione la giurisprudenza è incerta, per cui lasciare le cose come stanno non compirebbe il corso della giurisprudenza. Per la verità, sono nel dubbio che sia giusto ricomprendere nell'ambito della concussione anche l'induzione in errore, che non sia truffa aggravata.

Se la Commissione ritiene che si debba fare questa maggiore specificazione, ebbene facciamola perché non è ridondante per quanto riguarda la corruzione e non

è precisa per quanto riguarda l'induzione in errore.

LUIGI DINO FELISETTI. Anche io voterò a favore del testo del Governo sia per quanto ho già dichiarato nel mio precedente intervento, sia per le ulteriori chiarificazioni rese dal ministro.

GIULIO MACERATINI. Dichiaro di astenermi, a nome del gruppo del movimento sociale italiano-destra nazionale, perché la dizione scelta non mi convince. Essa sicuramente lascerà aperto il campo ad una serie di polemiche e nello stesso tempo restringerà quello della concussione fino a renderlo impraticabile.

PRESIDENTE. Pur preannunciando il mio voto favorevole al testo del Governo, ribadisco le mie perplessità sull'inciso « determinare taluno in uno stato di soggezione ».

Ricordo al riguardo che il concetto di « soggezione » è stato affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 86/1981 relativa all'articolo 603 codice penale.

In tale sentenza la Corte ha espresso molte perplessità sulla portata di tale termine, anche se va precisato che in tale disposizione di legge si usava una terminologia diversa, perché lì si parlava di « totale soggezione ».

Pongo in votazione l'emendamento Rizzo 3. 1, non accettato dal relatore né dal Governo.

*(È respinto).*

Pongo in votazione l'articolo 3.

*(È approvato).*

Il seguito della discussione è rinviato a domani mattina alle 9.

**La seduta termina alle 16,45.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO