

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

86.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 FEBBRAIO 1987

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</b> contro la pubblica amministrazione (2844);	<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</b> (2845);	<b>RIZ ROLAND, Presidente</b> ..... 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11
<b>TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto</b> (410);	<b>BAUSI LUCIANO, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</b> ..... 4
<b>AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione</b> (1780);	<b>BONFIGLIO ANGELO</b> ..... 8
<b>ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione</b> (2709);	<b>CIFARELLI MICHELE</b> ..... 8, 9
	<b>MACIS FRANCESCO</b> ..... 4, 6, 7
	<b>MANNUZZU SALVATORE</b> ..... 4, 5, 6, 9
	<b>NICOTRA BENEDETTO VINCENZO</b> ..... 9, 10
	<b>PONTELLO CLAUDIO, Relatore</b> ..... 4, 5
	<b>RIZZO ALDO</b> ..... 10, 11
	<b>TRABACCHI FELICE</b> ..... 7, 8

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: Modifiche 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 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: « Modifiche dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto »; Azzaro ed altri: « Nuova disciplina dei delitti di concus-

sione e corruzione »; Andò ed altri: « Modifiche alle norme concernenti delitti contro la pubblica amministrazione »; Violante ed altri: « Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione ».

Proseguiamo la discussione dei progetti di legge.

Ricordo che nella seduta del 29 gennaio 1987 è iniziata la discussione dell'articolo 10 del nuovo testo del disegno di legge n. 2844, già approvato in sede referente e assunto come testo-base dalla Commissione.

Ricordo, altresì, che a tale articolo risultano presentati emendamenti e subemendamenti, dei quali per chiarezza do nuovamente lettura:

*L'articolo 10 è sostituito dal seguente:*

Dopo l'articolo 323 del codice penale è aggiunto il seguente:

« ART. 323-bis. — *Abuso mediante omissione.* — Fuori dei casi previsti dall'articolo 314, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, omettendo illegittimamente un atto del suo ufficio, procura a sé o ad altri soggetti privati un profitto ingiusto, ovvero cagiona ad altri danno ingiusto, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni ».

10. 1.

IL RELATORE.

*All'emendamento 10. 1, dopo la parola: omettendo, aggiungere le seguenti: o ritardando.*

0. 10. 1. 1.

RIZZO.

All'emendamento 10. 1, sostituire le parole: profitto ingiusto ovvero cagiona ad altri un danno ingiusto, con le seguenti: vantaggio o un danno ingiusto.

0. 10. 1. 2.

Rizzo.

All'emendamento 10. 1, sostituire le parole: da sei mesi a cinque anni, con le seguenti: fino a cinque anni.

0. 10. 1. 3.

Riz.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Desidero confermare ai colleghi che il relatore è dell'avviso di mantenere il suo emendamento così come è stato formulato e si esprime in senso favorevole al subemendamento presentato dal presidente in relazione al minimo della pena edittale. Infatti, avendo modificato il minimo della pena per il reato di abuso, portandolo da due anni a sei mesi, va da sé che l'abuso mediante omissione, reato molto meno grave rispetto al precedente, deve comportare una pena inferiore nel minimo, anche se nel massimo rimarrà sempre di cinque anni, onde conservare tutti questi delitti nella competenza del tribunale.

Invito, pertanto, i colleghi ad approvare il mio emendamento, ribadendo il mio avviso contrario ai subemendamenti presentati dal collega Rizzo.

FRANCESCO MACIS. A nome del gruppo comunista, dichiaro di concordare con le valutazioni del relatore.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo ebbe già modo di esprimere una sua sostanziale diversità di prospettiva rispetto a questo articolo e, più in generale, alla misura delle pene previste in questa parte del provvedimento.

Tuttavia, analogamente a quanto è avvenuto nelle altre occasioni, anche in questo caso il Governo si rimette alla Commissione.

SALVATORE MANNUZZU. Faccio miei i due subemendamenti presentati dal collega Rizzo, attualmente assente dalla seduta.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Rizzo 0. 10. 1. 1, fatto proprio dall'onorevole Mannuzzu, non accettato dal relatore e sul quale il Governo si è rimesso alla Commissione.

(È respinto).

Passiamo al subemendamento Rizzo 0. 10. 1. 2, fatto proprio dall'onorevole Mannuzzu.

SALVATORE MANNUZZU. Dichiaro di ritirare questo subemendamento concettualmente connesso a quello respinto in precedenza.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Riz 0. 10. 1. 3, accettato dal relatore e sul quale il Governo si è rimesso alla Commissione.

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento del relatore 10. 1 con la modifica testé apportata, sul quale il Governo si è rimesso alla Commissione.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo.

#### ART. 11.

Dopo l'articolo 323 del codice penale è aggiunto il seguente:

« ART. 323-bis. — Nei casi previsti dagli articoli 322 e 323 non è punibile il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, trovandosi in una situazione di pubblica necessità, commette il fatto al fine di perseguire un pubblico interesse, conseguendo un vantaggio per la pubblica amministrazione ».

Sono stati presentati i seguenti emendamenti ed il seguente articolo aggiuntivo:

*Sopprimere l'articolo 11.*

11. 2.

MANNUZZU, ONORATO.

*Sopprimere l'articolo 11.*

11. 3:

CORLEONE.

*Sostituire l'articolo 11 con il seguente:*

Dopo l'articolo 323-bis del codice penale è aggiunto il seguente:

« ART. 323-ter. — *Casi di non punibilità.* — Nei casi previsti dagli articoli 323 e 323-bis non è punibile il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, trovandosi in una situazione di pubblica necessità, commette il fatto al fine di perseguire un pubblico interesse, conseguendo un vantaggio per la pubblica amministrazione ».

11. 1.

IL RELATORE.

*Dopo l'articolo 11, aggiungere il seguente:*

ART. ....

L'articolo 324 del codice penale è abrogato.

11. 01.

IL RELATORE.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore.* L'emendamento da me presentato mi pare si illustri da sé. Quelli a firma degli onorevoli Mannuzzu ed Onorato e Corleone propongono, invece, la soppressione dell'ipotesi dei casi di non punibilità del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio.

Mi permetto di insistere sul mio emendamento, poiché esso mi sembra giustificato dall'esigenza di assicurare l'impunità del pubblico ufficiale che commetta il fatto al fine di perseguire un pubblico interesse, conseguendo, nel con-

tempo, un vantaggio per la pubblica amministrazione. La questione si rifa alla vasta problematica insorta a seguito dell'evoluzione interpretativa della giurisprudenza che, discostandosi dai binari abbastanza rigidi fissati dal codice vigente, ne allarga le maglie fino a considerare reato ciò che, invece, è un atto posto in essere solo nell'interesse della pubblica amministrazione.

SALVATORE MANNUZZU. Quella che stiamo discutendo non mi sembra una norma di scarso rilievo. Insieme con il collega Rizzo, ho presentato un emendamento interamente soppressivo di tale norma perché mi pare che essa contraddica la stessa impostazione di fondo che è all'origine della riforma che stiamo esaminando.

Eravamo, infatti, partiti professando l'intenzione di evitare una commistione rischiosa tra poteri giurisdizionali e poteri amministrativi, delimitando al massimo la possibilità del sindacato penale e restringendola alle ipotesi di illegittimità dell'atto amministrativo che producesse determinati effetti dannosi.

Invece, con questa esimente si investe il giudice di una sorta di qualifica di « grande amministratore ». Infatti, è rimesso al giudice di valutare se si versi in una situazione di pubblica necessità — valutazione che è di natura squisitamente discrezionale ed amministrativa — e se si sia realizzato con l'attività amministrativa illegittima un vantaggio per la pubblica amministrazione, valutazione anch'essa del tutto discrezionale e riservata all'ambito amministrativo.

Spetterà, allora, al giudice, al fine di applicare questa esimente, stabilire se, ad esempio, una certa assunzione sia illegittima e se l'atto che la produce lo sia a sua volta. Tuttavia, se quell'assunzione comporta un vantaggio per la pubblica amministrazione, bisogna evitare il pericolo che di essa si faccia una valutazione distorta. Nel caso di specie, infatti, al giudice spetterebbe un ruolo davvero eccessivo ed abnorme di supplenza, che non mi pare assolutamente opportuno.

Per queste ragioni raccomando all'approvazione dei colleghi il nostro emendamento interamente suppressivo dell'articolo 11.

**PRESIDENTE.** Intervengo a titolo personale per dichiarare di condividere le preoccupazioni ora espresse dall'onorevole Mannuzzu.

Come ho già avuto modo di rilevare nel corso dei nostri lavori, questa norma, ancorché limitata ai soli articoli 323 e 323-bis del codice penale, costituisce un'infrazione ai principi di legalità, di uguaglianza e di certezza del diritto.

Tutti sono uguali di fronte alla legge e, quindi, non vi può essere un pubblico ufficiale il quale, al fine di perseguire un pubblico interesse, provoca ciò che noi consideriamo una lesione del diritto. Del resto, questi principi sono alla base del nostro ordinamento giuridico ed anche l'autorità pubblica deve attenersi alle norme che regolano la convivenza civile.

È proprio questa la differenza tra il nostro ed altri sistemi vigenti in altre famiglie ove, se il fatto è compiuto in nome di un interesse cosiddetto pubblico, il fatto stesso non costituisce reato.

Preannuncio, quindi, che voterò contro l'emendamento del relatore e a favore di quello interamente suppressivo presentato dall'onorevole Mannuzzu.

**FRANCESCO MACIS.** Signor presidente, ho già avuto occasione di esprimere nelle precedenti riunioni le mie forti perplessità sull'inserimento di una norma quale quella prevista all'articolo 323-ter per le ragioni indicate dal collega Mannuzzu.

Per gli stessi motivi ci opponemmo — il collega Pontello lo ricorderà — alla formulazione dell'articolo 9 del disegno di legge, dalla quale si desumeva una linea che, anziché facilitare una netta delimitazione tra funzione della pubblica amministrazione e intervento giudiziario, sembrava ingenerare confusione tra le due sfere di attività.

Desidero ricordare l'ultimo comma di quell'articolo, poiché occorre ragionare sulla questione onde arrivare possibil-

mente ad una soluzione della quale essere tutti convinti; dobbiamo tenere presente il richiamo del presidente, il quale ha portato delle argomentazioni che si collocano al di sopra della polemica contingente.

Recita l'ultimo comma dell'articolo 9 del disegno di legge: « I fatti previsti dalle disposizioni precedenti non sono punibili se commessi esclusivamente al fine di procurare un profitto alla pubblica amministrazione, sempre che non si tratti di distrazioni di denaro o altra cosa mobile ad essa non appartenente ». L'inserimento di tale norma — certamente meno precisa rispetto alle formulazioni cui siamo pervenuti delle ipotesi di abuso di ufficio — si pose al centro di tutte le nostre discussioni nella prima fase dell'esame del provvedimento. Sebbene noi — il Governo con il suo disegno di legge e i gruppi parlamentari con le loro proposte — fossimo partiti dall'esigenza di definire un ambito specifico e preciso, all'interno del quale l'attività del pubblico ufficiale fosse certamente esente da un'ingerenza dell'attività giudiziaria, nel momento in cui si affermava — così come nella formulazione attuale — la non punibilità del fatto qualora fosse commesso al fine di arrecare un vantaggio, si consentiva al magistrato di interferire nell'attività del pubblico amministratore.

La nuova formulazione proposta dal relatore, pur restringendo l'ambito molto più ampio risultante dal testo governativo, in quanto prevede una situazione di pubblica necessità (quindi un dato certo), il perseguimento di un pubblico interesse e il conseguimento di un vantaggio per la pubblica amministrazione, ciò nonostante non esclude una possibile ingerenza, in qualche modo legittimata, a mio avviso, proprio dal tipo di attività descritto.

Ritengo che, nonostante ogni possibile sforzo, non risolveremo mai in maniera definitiva e certa il problema della linea di demarcazione tra attività della pubblica amministrazione e possibilità di un intervento del potere giudiziario. La barriera che vorremmo erigere è in qualche modo destinata ad essere infranta. Certa-

mente dobbiamo compiere un ulteriore sforzo per rinforzare quella attualmente esistente — ormai in base all'esperienza sembra essere « perforata » da ogni parte — anch'è se molto è affidato alla cura dei magistrati e dei pubblici amministratori.

Gli articoli recentemente approvati riguardanti proprio le ipotesi di abuso di ufficio non mettono assolutamente questi ultimi al riparo dall'ingerenza del giudice. Dico questo per aggiungere subito dopo che il magistrato può pervenire ugualmente alla non applicazione di una esimente, che in qualche modo si pone come fatto negativo per il pubblico amministratore.

In realtà, nel caso in cui si sia agito scorrettamente, trovandosi tuttavia in una situazione di pubblica necessità, si può pervenire nel merito ad una sentenza che escluda la sussistenza di quel reato, proprio sulla base delle ipotesi determinate. Non credo che agendo in uno stato di necessità...

PRESIDENTE. È un'esimente comune.

FRANCESCO MACIS. Perché sussista l'esimente dello stato di necessità bisogna che vi sia il pericolo di vita di qualche persona, non l'ingiustizia del profitto! Se il pubblico amministratore agisce in una situazione di pubblica necessità per perseguire un pubblico interesse conseguendo un vantaggio per la pubblica amministrazione, credo non sussista sul merito il reato...

PRESIDENTE. ...per la pubblica amministrazione.

FRANCESCO MACIS. Ritengo che questa soluzione rappresenti un riconoscimento più forte per il pubblico ufficiale, al quale potrebbe sempre essere detto che, pur avendo errato nello svolgimento dell'attività amministrativa — qui siamo davvero al di fuori della divisione che dovrebbe esserci, poiché non spetta al magi-

strato ordinario ma se mai a quello amministrativo stabilire se l'atto è o meno illegittimo —, gli viene riconosciuto di aver agito in una situazione di pubblica necessità al fine di perseguire un pubblico interesse e conseguendo un pubblico vantaggio.

Non stiamo prevedendo una generica possibilità d'ingerenza; affermiamo che il magistrato può compiere un'attività penetrante di controllo sugli atti della pubblica amministrazione, sostituendosi agli organi competenti. Sono queste le ragioni delle nostre perplessità.

Credo che l'atto commesso dal pubblico ufficiale in una situazione come quella ipotizzata dal relatore nel momento in cui ha proposto questa esimente non possa mai rivestire il carattere dell'illecito penale. Pertanto, la preoccupazione qui manifestata è eccessiva e sintomatica della necessità di una migliore definizione dei rapporti tra pubblica amministrazione ed autorità giudiziaria.

FELICE TRABACCHI. Nell'aderire alle argomentazioni portate dai colleghi Mannuzzo e Macis, sottolineo che questa normativa viene proposta allo scopo di creare uno spazio di salvaguardia. Nel contempo il fatto stesso di proporla denuncia la coscienza della pericolosità di alcune norme precedentemente approvate e, quindi, il grosso rischio che si può correre nell'esercizio ordinario della pubblica amministrazione agli effetti penali; in particolare sotto il profilo di un'invadenza del giudice penale nei fatti, nei comportamenti ed in genere negli atti della pubblica amministrazione.

Alle argomentazioni portate dal collega Macis vorrei aggiungere soltanto qualche breve considerazione. Quando si propone come caso di non punibilità l'ipotesi che il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che si trovi in una situazione di pubblica necessità, commetta il fatto al fine di perseguire un pubblico interesse, nel contempo conseguendo un vantaggio per la pubblica

amministrazione, si potrebbe ironizzare che, ad una prima lettura, questo pubblico ufficiale non solo merita di essere salvaguardato da qualunque incriminazione o punizione, ma anche di ricevere un riconoscimento della propria opera; ma il codice penale non è fatto per stabilire delle ipotesi di questo tipo.

Tuttavia, l'enfasi adottata dall'articolo in esame, che pone una lunga serie di concomitanze perché la ipotesi sussista, mi pare possa rappresentare un riferimento addirittura pericoloso agli effetti dell'interpretazione degli articoli 323 e 323-bis del codice penale; il fatto, cioè, che la salvaguardia per il pubblico ufficiale ricorra solo quando vi sia una concomitanza di estremi quali sono quelli previsti mi pare che possa provocare pericoli di interpretazione e di applicazione degli articoli da me citati. In sostanza da un intento assolutamente positivo — e non ho dubbi in proposito — deriva una conseguenza negativa. Per tali motivi, dichiaro di concordare totalmente con le argomentazioni del collega Macis nel voto contrario all'articolo 323-ter così come proposto.

ANGELO BONFIGLIO. Mi permetto intanto di ricordare a me stesso che stiamo trattando fattispecie criminose dalla tipicità piuttosto affievolita. Per me il riferimento al principio di legalità si pone in termini diametralmente opposti a quelli adombrati poc'anzi.

Infatti, proprio perché lo schema della norma incriminatrice è — come avrebbe detto Carnelutti — a forma libera, il fatto di prevedere in modo esplicito delle esimenti riconduce il discorso alla salvaguardia del principio di legalità, cui si è riferito il collega Trabacchi. Per il resto, debbo sottolineare che senza dubbio non si tratta di una norma entusiasmante dal punto di vista dogmatico, perché sostanzialmente rende espliciti dei concetti che dovrebbero essere scontati, ritengo che, dal momento che non stiamo legiferando *sub specie aeternitatis*, ma stiamo semplicemente prendendo atto dell'emergenza

giudiziaria in tema di reati di pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, il rendere esplicito ciò che è implicito nel sistema complessivo del codice sia un'operazione che, se non può essere riferita agli anni duemila, quando presumibilmente verrà attuata una riforma organica del codice penale, sarebbe comunque utile proprio in funzione di quell'emergenza giudiziaria che passa attraverso questo particolare comparto.

Il riferimento allo stato di necessità, per l'ampiezza dell'esimente dell'articolo 54, già di per sé pone questa fattispecie al riparo da qualsiasi possibilità di censura di carattere giuridico-penale. Tuttavia, il fatto che debbano ricorrere le condizioni del perseguimento del pubblico interesse e del conseguimento di un vantaggio per la pubblica amministrazione crea, a mio avviso, una contraddizione: infatti, se una determinata condotta realizza tali circostanze, è lecito chiedersi in che modo essa possa ledere i beni giuridici tutelati dagli articoli 323 e 323-bis del codice penale. Indubbiamente, si tratta di fattispecie in presenza delle quali nessun giudice, nonostante il degrado della condizione giudiziaria del paese, oserebbe mai esprimere un giudizio di condanna; tuttavia, ritengo che il perdurare della grave emergenza giudiziaria suggerisca di rendere esplicito ciò che dovrebbe essere da tutti acquisito.

Per tali ragioni sono favorevole all'emendamento presentato dal relatore.

MICHELE CIFARELLI. Desidero intervenire, manifestando il mio rispetto per le opinioni espresse da onorevoli colleghi ed anche il mio rammarico per non aver potuto seguire sin dall'inizio l'intera discussione su questo articolo.

Dico subito che non sono favorevole all'emendamento del relatore, poiché, a mio avviso, non occorre richiamare in modo specifico in tutto il sistema del nostro codice la situazione di necessità.

Per quanto riguarda i lamentati eccessi di protagonismo e le invadenze dei magistrati — è uno degli argomenti, su cui non sono il primo a prendere la parola —, possono essere individuati dei correttivi nell'identificazione precisa dell'atto illegittimo. Proprio l'illegittimità dell'atto pone un limite alla configurazione molto ampia e corriva che esisteva in precedenza.

Ritengo che la formulazione contenuta nel disegno di legge colga nel segno, quando si prevede che l'azione consistente nel procurare un vantaggio o un ingiusto profitto o un danno a un soggetto privato debba essere compiuta con un atto illegittimo. Atto illegittimo non è la semplice raccomandazione, la segnalazione o una delle tante manifestazioni del malcostume attualmente imperante; ha una configurazione critica e una rilevanza giuridica. Una riprova di ciò è data dal sorgere del seguente quesito: se l'accertamento dell'illegittimità dell'atto da parte del giudice competente possa essere ragione della sospensione del giudizio in sede penale.

Mi sembra comunque che l'obiettivo di arginare l'invadenza dei magistrati nei confronti dei pubblici amministratori, ponendo il loro protagonismo in condizione di non nuocere, sia perseguito a sufficienza.

Suscita piuttosto molte perplessità la configurazione di questo specifico stato di necessità, nonché la previsione del vantaggio della pubblica amministrazione, perché tale formulazione fluidifica tutta la materia; sembra quasi suggerita da Semiramide che, secondo Dante, « libido fé licito in sua legge ».

Sebbene mi sia inizialmente unito allo sforzo eroico (poi abbandonato) di distinguere la posizione del corruttore da quella del corrotto per rendere possibile in tanti casi l'individuazione delle responsabilità, mi sembra che in questo caso si vada oltre ogni esigenza prospettata.

Vorrei, pertanto, pregare il relatore di non insistere sul suo emendamento, avverso il quale non posso esprimere un giudizio positivo.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Intervengo per aderire alla formulazione proposta dal relatore e all'argomentazione portata dall'onorevole Bonfiglio. Questi ha richiamato alla coerenza i colleghi, che alla base della riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione hanno sempre posto la necessità di rafforzare la demarcazione tra il magistrato che interpreta la norma e il soggetto amministratore il quale alla norma deve ottemperare.

Mi sembra che la formulazione proposta dal relatore miri ad offrire una garanzia all'amministratore. Vorrei ricordare all'onorevole Trabacchi, che su questo tema ci ha sempre interessati con argomentazioni molto illuminanti, alcuni casi legati alla soluzione di problemi di grande emergenza. Pensiamo, ad esempio, allo scoppio di una fognatura, alla cui riparazione il sindaco, non avendo fondi, provvede, commettendo dal punto di vista dell'« ortodossia » amministrativa un atto illegittimo, stornando fondi da un capitolo di bilancio.

SALVATORE MANNUZZU. In tal caso, si deve parlare di peculato per distrazione.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Può configurarsi anche un abuso di potere, oltre che un interesse privato, dato che l'atto amministrativo potrebbe essere volto a favorire alcuni cittadini, i quali abitano nella strada interessata dallo scoppio della fognatura.

Il fatto indicato nell'emendamento del relatore si caratterizza per essere stato compiuto in una situazione di pubblica necessità (si pensi ancora all'emergenza rappresentata dal crearsi di una buca, di fronte alla quale l'amministratore provvede, rimandando ad un momento successivo la soluzione del problema riguardante i fondi da cui attingere); deve essere commesso al fine di perseguire un

pubblico interesse (non il suo, ma quello della collettività) e deve risolversi in un vantaggio per la pubblica amministrazione. In altre parole, ritornando al caso poc'anzi indicato, attraverso l'intervento straordinario volto a riparare la buca, si evita un danno, dato che, qualora un passante cadesse nella falla non riparata, il cittadino leso agirebbe contro la pubblica amministrazione, la quale dovrebbe risarcire i danni.

Sono, dunque, favorevole all'emendamento del relatore, poiché l'introduzione della norma da lui prospettata tende ad offrire al pubblico amministratore — il cui atto può essere illegittimo ma non illecito — la certezza di non commettere un reato, qualora abbia agito nell'interesse della pubblica amministrazione.

**PRESIDENTE.** Comunque, onorevole Nicotra, anche sulla base della motivazione da lei addotta, resta il fatto di un privato cittadino vittima di un abuso per il quale nessuno viene punito, in quanto il pubblico ufficiale, secondo il suo dire, avrebbe agito legittimamente, in conformità ad interessi pubblici.

Se questo sia un principio accettabile in uno Stato di diritto lo lascio valutare a lei.

**ALDO RIZZO.** Intervengo per esprimere qualche perplessità circa le motivazioni che sono state addotte in riferimento alla proposta di soppressione dell'emendamento 11. 1 del relatore.

Se ho ben compreso, mi pare che da più parti sia stato posto in evidenza che questa disposizione, concernente i casi di non punibilità, oltre a prefigurare un'esimente per la quale il procedimento penale verrebbe iniziato ma finirebbe comunque con il proscioglimento dell'imputato per l'esistenza della causa di giustificazione, con la conseguenza che il pubblico ufficiale subirebbe in ogni caso la circostanza di essere sottoposto a procedimento penale, per il resto non sarebbe del tutto necessaria perché, se il pubblico ufficiale ha commesso l'abuso per perseguire un interesse pubblico, in definitiva

non esisterebbe a monte il reato di abuso di ufficio, perché mancherebbe l'ingiustizia del profitto, la lesione del bene giuridico.

Per la verità ho delle perplessità in materia ed intervengo soltanto per cercare di portare un elemento di chiarezza alla discussione. Vorrei ricordare innanzitutto che abbiamo costruito il reato di abuso d'ufficio come un reato con dolo generico, in ciò differenziandolo dal delitto di peculato: per quest'ultimo, infatti, abbiamo lasciato la dizione del codice vigente, per cui la commissione del fatto deve essere accompagnata dall'esistenza di un dolo specifico, quello, appunto, costituito dal fine di procurare a sé o ad altri un giusto profitto. Nel reato d'abuso d'ufficio, invece, abbiamo prefigurato una fattispecie che incentra l'illiceità del fatto nell'evento consistente nel procurare a sé o ad altri soggetti privati un profitto o un danno ingiusto mediante la commissione di un atto illegittimo.

In questo caso, ai fini della sussistenza del reato è sufficiente, pertanto, che esistano due componenti: l'esistenza di un atto illegittimo e il fatto che, sulla base di un rapporto di causalità, il soggetto privato venga a subire un danno ingiusto o ad ottenere un profitto ingiusto.

Se questa è la costruzione che abbiamo fatto della fattispecie dell'abuso d'ufficio, viene esclusa la esistenza del dolo specifico, cioè la finalità che deve muovere il soggetto non deve essere quella di procurare a sé o ad altri ingiusto profitto. Ritengo che, nel momento in cui si configura il reato d'abuso d'ufficio e questo viene commesso per procurare vantaggio alla pubblica amministrazione, questo elemento sia estraneo alla fattispecie. In sostanza, si tratta di specificare che non esiste profitto ingiusto del privato se il pubblico ufficiale ha operato al fine di realizzare un pubblico interesse.

Se l'atto è illegittimo, è ineluttabile la conseguenza che, sotto un profilo meramente giuridico-formale, il profitto cagionato al terzo, al soggetto privato è un profitto ingiusto perché trova la sua fonte in un atto illegittimo.

Dato il tipo di costruzione che abbiamo fatto della fattispecie di abuso d'ufficio, non mi pare si possa sostenere che, nel caso in cui il pubblico ufficiale compia l'atto illegittimo per perseguire una finalità pubblica, automaticamente vi sarebbe la non anti-giuridicità del fatto.

Concludo rilevando come, a mio avviso, su questo argomento sia necessario compiere un'ulteriore riflessione.

**PRESIDENTE.** Stante l'inizio della seduta dell'Assemblea, il seguito della discussione dei progetti di legge è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10,30.**

---

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

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO