

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

87.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 FEBBRAIO 1987

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegni e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):		VIOLANTE LUCIANO, <i>Presidente</i>	3, 4, 5, 7, 8, 9 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844);		BAUSI LUCIANO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	5, 16, 19, 20
Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (2845);		CASINI CARLO	7, 8, 9, 19
TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410);		CIFARELLI MICHELE	6, 7, 11 15, 16, 20, 21
AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780);		MACIS FRANCESCO	6, 7, 11, 15, 16, 18
ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709);		MANNUZZU SALVATORE	5, 6, 9, 10
VIOLANTE ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793)	3	ONORATO PIERLUIGI	8, 9, 12, 13, 20
		PONTELLO CLAUDIO, <i>Relatore</i>	4, 5, 7, 8, 11 16, 17, 18, 20, 21
		RIZZO ALDO	6, 7, 13, 14, 15 17, 18, 19, 21
		ROMANO DOMENICO	14, 15, 20, 21, 22
		TRABACCHI FELICE	11, 12

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 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 di ieri, la Commissione ha intrapreso la discussione dell'articolo 11 del nuovo testo del disegno di legge n. 2844, già approvato in sede referente ed assunto come testo-base dalla Commissione.

Ricordo, altresì, che all'articolo 11 sono stati presentati i seguenti emendamenti ed il seguente articolo aggiuntivo dei quali, per chiarezza, do nuovamente lettura:

Sopprimere l'articolo 11.

11. 2.

MANNUZZU, ONORATO.

Sopprimere l'articolo 11.

11. 3.

CORLEONE.

Sostituire l'articolo 11 con il seguente:

ART. 11.

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*. Ricordo che abbiamo dovuto interrompere la seduta di ieri per concomitanza di lavori d'Aula. Rilevo, per inciso, che le Commissioni sono costrette a lavorare poco ed in modo confuso per il rigoroso divieto di tenere seduta contemporaneamente all'Assemblea.

Ci siamo ieri occupati dell'articolo 323-bis, concernente i casi di non punibilità previsti in relazione ai reati di abuso d'ufficio e di abuso mediante omissione. In proposito le opinioni erano discordi: taluno ha sostenuto l'inutilità dell'inserimento di questa esimente mediante un articolo aggiuntivo; altri ancora — come il relatore — hanno espresso l'avviso che, per il modo in cui la normativa in generale è stata costruita, una disposizione di questo genere ha necessità d'essere. Ricordo che nostra preoccupazione vivissima — sono cose che ho già detto più volte, ma non è inopportuno ripeterle — era che si potesse, e si dovesse, opporre un riparo a certe deviazioni che sono frutto di un'interpretazione tra il disinvolto e l'evoluto (non saprei come meglio definirla) della giurisprudenza, per cui determinati casi che sono sicuramente non costituenti illecito penale vengono, invece, rappresentati e colpiti come tali.

L'onorevole Mannuzzu è tra coloro che sostengono che la norma non debba essere approvata e, a suffragio di questa tesi, ha portato l'esempio — se ben ricordo — di un pubblico ufficiale che assuma degli operai senza averne titolo, e faccia rientrare quest'assunzione non prevista nelle pieghe del proprio bilancio.

Penso ad una situazione in cui, ad esempio, in conseguenza di uno stato di

necessità imprevisto, si commetta l'illecito di aumentare l'organico di un settore dell'attività amministrativa e, in conseguenza di ciò, la pubblica amministrazione ricavi un vantaggio.

PRESIDENTE. Potrebbe trattarsi, ad esempio, di personale assunto per far fronte alla situazione derivante da un'improvvisa nevicata.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Pensavo proprio a questo caso, in particolare a ciò che un'abbondante nevicata può provocare, ad esempio, in un paese della riviera, dove magari non nevicata da decine di anni. Ci si trova certamente in uno stato di necessità e si pone l'esigenza di assumere, sia pure temporaneamente, determinate unità di personale. In questo caso, si commetterebbe l'abuso previsto dall'articolo che abbiamo esaminato. Tuttavia, non è pensabile che in una simile circostanza si versi nell'illecito penale. Forse ho fatto un caso di scuola, ma altri ve ne potrebbero essere, anch'essi meritevoli di non essere considerati sotto il profilo dell'illiceità penale.

Sono queste le ragioni per le quali mi permetto di insistere sull'emendamento da me presentato. Ad esso sono state opposte obiezioni di diversa natura: si è detto che questa norma esalterebbe addirittura le possibilità d'invadenza del magistrato nel campo amministrativo, con ciò contraddicendo uno dei nostri intenti principali. Mi rendo conto che tale obiezione ha una sua fondatezza. D'altronde, se non inserissimo una norma come questa — che certamente non è perfetta né elegante e può essere migliorata — ogni qualvolta ci si trovasse di fronte ad un caso di scuola come quello da me prospettato non vi sarebbe il riparo di una norma giuridica che escludesse la punibilità dell'atto.

Quanto all'eleganza — se mi posso esprimere con una battuta — credo che la veste di questo complesso di norme non soddisferebbe pienamente il gusto estetico di lord Brummel. Tuttavia, non è nostro compito considerare tale aspetto, ma la

sostanza degli obiettivi che intendiamo raggiungere, obiettivi dettati dalle esigenze emerse sul piano culturale, dall'esperienza forense e dall'evoluzione interpretativa della magistratura. A mio avviso, quindi, gli aspetti maggiormente meritevoli di attenzione devono essere raccolti, sviluppati e orientati verso una disciplina normativa.

Mi permetto, pertanto, di insistere sul mantenimento dell'emendamento.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Con le motivazioni già espresse in sedute precedenti in riferimento ad altri articoli del disegno di legge, mi rimetto alla Commissione.

Vorrei, tuttavia, ricevere un chiarimento in ordine alla compatibilità tra gli articoli 323, 323-bis e quello attualmente al nostro esame. Poiché le prime due norme attengono alla tipologia che comporta un vantaggio per il privato, mi chiedo per quale motivo non si ritenga di prevedere all'articolo 323-ter l'esclusione di tale circostanza: o si riconduce il vantaggio al privato — nel qual caso non è ravvisabile un vantaggio per la pubblica amministrazione — oppure bisogna immaginare un duplice vantaggio.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Il duplice vantaggio può essere senz'altro coesistente: spesse volte nell'abuso si realizzano sia il vantaggio della pubblica amministrazione, sia quello del privato.

PRESIDENTE. Non mi pare esista un'interferenza tra questa ipotesi e lo stato di necessità o altra circostanza similmente tipicizzata. Occorre verificare se una formulazione di questo genere non ponga problemi di tipicità.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Lo stato di necessità non copre completamente...

PRESIDENTE. Mi sembra che l'ipotesi prospettata presenti un'eccessiva carenza di tipicità...

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Riteniamo per tale via al discorso dell'eleganza; sono d'accordo con lei, signor presidente, ma ritengo che allora si debba cercare una formulazione migliore che raccolga queste indicazioni.

SALVATORE MANNUZZU. Nella seduta di ieri sono state invocate ragioni di coerenza per difendere l'emendamento del relatore; ritengo, al contrario, che per le stesse ragioni debba essere respinto.

L'esigenza dalla quale siamo partiti fin dall'origine, nell'accingerci ad elaborare questo complesso di norme e a riformare le disposizioni penali in tema di delitti contro la pubblica amministrazione, era quella di impedire al giudice un'interferenza nel merito delle scelte amministrative e di fare salva sempre la discrezionalità amministrativa riparandola dal sindacato giurisdizionale.

Al contrario, con l'emendamento del relatore diamo al giudice il mandato di valutare il merito amministrativo, consentendogli tutta l'eventuale disinvoltura.

Il presupposto è dato dalla commissione di un atto amministrativo illegittimo, dal quale derivi un profitto o un danno ingiusti per un privato. Mi sembra che il relatore non valuti pienamente l'esempio che ora riporto: mi riferisco ad un pubblico concorso svolto in applicazione di un bando ben determinato e che abbia come esito la vittoria di un concorrente diverso da quello che legittimamente dovrebbe vincere. In tale ipotesi sono ravvisabili profitto e danno ingiusti; mi preoccupa molto che una situazione del genere possa essere difesa sostenendo l'esistenza di una pubblica necessità o di un vantaggio per la pubblica amministrazione, circostanze queste che consisterebbero in una maggiore idoneità di fatto del concorrente vincitore.

Giudico negativamente la valutazione rimessa al giudice in ordine all'individuazione di una pubblica necessità non meglio precisata. In tal senso, sono assolutamente d'accordo con il presidente nel rilevare la scarsissima tipicizzazione della previsione; non si tratta di eleganza, ma

di certezza del diritto, dal momento che il sistema non offre alcun elemento per individuare tale circostanza, né si può fare riferimento allo stato di necessità disciplinato dal codice penale, come è stato affermato nella discussione di ieri. Allo stesso modo, il vantaggio per la pubblica amministrazione è assolutamente indeterminato e il suo riscontro viene rimesso al giudice, sebbene la materia sia latissima.

Se l'emendamento proposto dal relatore venisse approvato, si verificherebbe uno spostamento della qualità complessiva dell'apparato di norme che stiamo elaborando e ciò influirebbe anche sulla valutazione globale del provvedimento.

ALDO RIZZO. Credo che per formulare un giudizio sull'articolo 11 sia opportuno considerare la costruzione da noi operata del reato di abuso di ufficio, una costruzione molto diversa da quella relativa al delitto di peculato. Mentre tale fattispecie viene qualificata sotto il profilo del dolo specifico (prevedendo che il fatto sia commesso al fine di procurare a sé o ad altro soggetto privato un profitto), per l'abuso è prevista una ipotesi di dolo generico; tale fattispecie sotto il profilo oggettivo è illuminata, caratterizzata da una condotta che deve consistere nella commissione di un atto illegittimo e da un evento consistente nel procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto o un ingiusto danno. Poiché proprio nella fattispecie di abuso manca l'elemento del dolo specifico, mi pare evidente che, nel caso in cui il fatto venga commesso al fine di procurare un pubblico vantaggio e, tuttavia, esso provochi che anche un soggetto privato ne ricavi un ingiusto profitto, per la semplice circostanza che l'atto è illegittimo, automaticamente dovrebbe scattare l'incriminazione, l'esistenza della fattispecie penale.

In sostanza, mi pare che questa sia la linea di demarcazione. Mentre, infatti, nel delitto di peculato si richiede un dolo specifico, che finisce con l'essere una barriera per l'individuazione della fattispecie criminosa, tutto ciò manca nel reato di abuso d'ufficio, per cui, quali che siano le

motivazioni che hanno indotto il pubblico ufficiale a commettere il fatto, se un soggetto privato trae profitto da questo, automaticamente si integra la fattispecie di abuso, anche nel caso in cui il pubblico ufficiale abbia operato per la realizzazione di una finalità pubblica e non per procurare profitto ad un privato.

Mi chiedo, pertanto, se, non accogliendo questa disposizione, non si crei una disparità di trattamento in relazione ai comportamenti del pubblico ufficiale che si qualificano come fatto di peculato o come fatto di abuso. Non credo, tra l'altro, che questa fattispecie abbia una sua genericità, perché lo stato di necessità, richiamato come esimente dal codice penale, mi pare significhi semplicemente il dovere di tenere un determinato comportamento in una certa situazione non altrimenti risolvibile.

Concludo osservando che per coerenza — e solo con questa motivazione — dobbiamo prevedere ipotesi di non punibilità con riferimento al reato di abuso: in caso contrario, infatti, si creerebbe un'obiettiva disparità di trattamento rispetto al reato di peculato.

FRANCESCO MACIS. Nella seduta di ieri ho già avuto modo di esprimere le mie personali perplessità sull'articolo concernente i casi di non punibilità. Le medesime perplessità sono poi state manifestate da alcuni colleghi del mio gruppo, nonché da deputati di altre parti politiche.

La nostra Commissione ha costruito due ipotesi di reato di abuso, l'uno commissivo, l'altro omissivo; in ambedue si prevede che il pubblico ufficiale sia punito qualora, con atto illegittimo, procuri un profitto o un danno ingiusti a soggetti privati. Se questa è la costruzione che abbiamo fatto, le perplessità ed i dubbi manifestati dal collega Rizzo, nonché le ragioni che sono alla base della presentazione dell'emendamento da parte del relatore, credo possano essere superati. Infatti, se il pubblico ufficiale, in uno stato di necessità, compie un atto in favore della pubblica amministrazione per una

finalità pubblica — sono questi i tre requisiti richiesti per l'applicazione dell'esimente — a mio parere non sarà soggetto ad alcuna pena, né potrà essere perseguito sulla base delle ipotesi di abuso da noi configurate.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Vorrei far notare all'onorevole Macis che, sulla base di quanto previsto, può benissimo configurarsi un'ipotesi in cui ricorra il reato di abuso di ufficio senza che vi sia danno a terzi. In questo caso, il ragionamento sviluppato dall'onorevole Rizzo mi sembra più coerente.

FRANCESCO MACIS. Non mi pare che si versi in quest'ipotesi, né che la « o » disgiuntiva posta tra « profitto ingiusto » e « danno ingiusto » rappresenti un'ulteriore garanzia per il pubblico ufficiale. Per altro, non mi sembra neppure che si possa discutere sul fatto che verrebbe a crearsi una situazione di disparità di trattamento.

A me pare che l'esimente, così come viene configurato, possa soltanto creare dubbio e confusione nell'interpretazione della norma. Infatti, è davvero necessario scrivere una disposizione legislativa per la quale il pubblico ufficiale che in determinate circostanze si comporta in un certo modo può essere perseguito o non esserlo? Se i dubbi manifestati dal relatore e dall'onorevole Rizzo sono fondati, evidentemente si deve concludere che abbiamo costruito male le ipotesi di abuso.

Sono queste le ragioni per le quali vorrei permettermi di insistere affinché il relatore rimediti sul suo emendamento, tanto più che l'esame del provvedimento non sta certo avvenendo a « colpi di maggioranza ».

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Sta avvenendo tanto poco a « colpi di maggioranza » che anche all'interno del mio gruppo vi sono perplessità in merito.

CARLO CASINI. Io sono tra coloro che nutrono dei dubbi in proposito e tuttavia bisogna pur dare una risposta agli argomenti portati dall'onorevole Rizzo, che sono tutt'altro che trascurabili.

FRANCESCO MACIS. Si risponde positivamente a questi argomenti non costruendo un'esimente, ma fornendo un'interpretazione della norma che escluda quella disparità di trattamento di cui si è detto, oppure constatando che quelle ipotesi sono mal costituite e, quindi, fornendo indicazioni in sede conclusiva perché nessuno ne tenga conto. In ogni caso, il fatto di costruire un'esimente sul reato di abuso mi pare davvero un modo alquanto confuso di legiferare.

Pertanto, o riusciamo a chiarirci le idee individuando i punti deboli della costruzione normativa, che potranno essere sanati dall'altro ramo del Parlamento, visto che esiste il bicameralismo perfetto, oppure tanto vale sopprimere l'articolo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione gli identici emendamenti Mannuzzu e Onorato 11. 2 e Corleone 11. 3, soppressivi dell'articolo, non accettati dal relatore e sui quali il Governo si è rimesso alla Commissione.

(Sono approvati).

Risultando soppresso l'articolo 11, dichiarato precluso l'emendamento del relatore 11. 1.

Passiamo all'esame dell'articolo aggiuntivo 11. 01.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. L'articolo aggiuntivo si illustra da solo.

ALDO RIZZO. Intervengo per annunciare la mia astensione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo aggiuntivo 11. 01.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 12.

L'articolo 324 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 324. — *Circostanza attenuante.* — Se i fatti previsti dagli articoli 314, 315, 322 e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite da un terzo alla metà ».

Il relatore, onorevole Pontello, ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 12 con il seguente:

ART. 12.

Dopo l'articolo 324 del codice penale, è inserito il seguente:

« ART. 324-bis. — *Circostanza attenuante.* — Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 317, 323 e 323-bis sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite da un terzo alla metà ».

12. 1.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore.* Nell'affrontare ora l'esame delle circostanze attenuanti, mi domando se non sarebbe opportuno prevedere fatti di particolare tenuità anche in materia di concussione e corruzione.

Anche in questo articolo aggiuntivo — per le ripetute ragioni di carattere processuale — sarebbe opportuno stabilire che qualora i fatti previsti siano di particolare tenuità « le pene sono diminuite ».

Per ovviare a tali inconvenienti, presenterò un nuovo emendamento sostitutivo dell'articolo 12, ritirando contestualmente l'emendamento 12. 1.

PRESIDENTE. Mi sembra che introdurre in materia di peculato, corruzione e concussione un'incertezza di competenze

sia veramente molto grave; in tal modo si potrebbe arrivare a contestazioni per fatti anche particolarmente complessi di corruzione e concussione. Si consideri che nel testo non viene fatto riferimento a somme modeste, ma a fatti di lieve entità; anche nel caso in cui la somma non fosse di lieve entità, quindi, si potrebbe giungere ad una valutazione del genere con una serie di inconvenienti dal punto di vista sistematico.

CARLO CASINI. Poiché la materia della corruzione è suddivisa in tre fattispecie, la nuova formulazione dell'emendamento del relatore dovrebbe fare riferimento non solo all'articolo 318, ma anche al 319 e al 319-bis.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore.* Concorro con l'onorevole Casini.

PRESIDENTE. Il relatore, dopo aver ritirato l'emendamento 12. 1, presenta il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 12 con il seguente:

ART. 12.

Dopo l'articolo 324 del codice penale, è inserito il seguente:

« ART. 324-bis. — *Circostanza attenuante.* — Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 317, 318, 319, 319-bis, 323 e 323-bis sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite ».

12. 2.

PIERLUIGI ONORATO. Mi chiedo se un'attenuante di questo genere non rischi di essere inutile o pleonastica alla luce di quanto previsto dal punto 4) dell'articolo 62 del codice penale, per il quale costituisce circostanza attenuante « l'aver, nei delitti contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio, cagionato alla persona offesa dal reato un danno patrimoniale di speciale tenuità ».

PRESIDENTE. A mio avviso, si versa in un'ipotesi di altro tipo, in quanto nel caso al nostro esame si chiede un giudizio sul fatto, mentre l'articolo richiamato dal collega Onorato richiede un giudizio sul danno. Indubbiamente, possono esservi delle sovrapposizioni che, tuttavia, non sono coincidenze.

CARLO CASINI. Non è detto che i reati contro la pubblica amministrazione comportino sempre un danno economico.

PIERLUIGI ONORATO. A mio giudizio, la dizione « speciale tenuità » continua ad essere la migliore.

MICHELE CIFARELLI. Sono favorevole all'emendamento del relatore 12. 2, pur condividendo le osservazioni del collega Onorato relative ad un richiamo dell'articolo 62 del codice penale.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del relatore 12. 2, sul quale il Governo si è rimesso alla Commissione. (È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 13.

Dopo l'articolo 315 del codice penale, è inserito il seguente:

« ART. 315-bis. — *Illecita destinazione di pubbliche risorse.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragioni del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altre pubbliche risorse provenienti da altro ente pubblico e destinati al perseguimento di uno scopo determinato, li utilizza senza giustificato motivo per il soddisfacimento di finalità pubbliche diverse da quelle stabilite, è punito con la reclusione da un mese a cinque anni ».

Sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sopprimere l'articolo 13.

13. 1.

IL RELATORE.

Sopprimere l'articolo 13.

13. 2.

CORLEONE.

All'articolo 13, sopprimere le seguenti parole: provenienti da altro ente pubblico.

13. 3.

MANNUZZU, ONORATO.

All'articolo 13, sopprimere le seguenti parole: senza giustificato motivo.

13. 4.

MANNUZZU, ONORATO.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore.* Il testo dell'articolo 13 era stato concordato nel corso del dibattito nel Comitato ristretto; su di esso, tuttavia, siamo ritornati riconoscendo pressoché unanimemente l'opportunità di non riproporlo sia perché, almeno in parte, queste ipotesi sono ricomprese in altre fattispecie da noi già esaminate, sia perché la rimanente parte dell'articolo è stata giudicata superflua.

SALVATORE MANNUZZU. Sono alquanto preoccupato per il fatto che il relatore intende sopprimere una norma che, per altro, ci vedeva insoddisfatti.

Per tale motivo, abbiamo proposto degli emendamenti all'articolo 13, ponendo dei vincoli all'utilizzazione delle pubbliche risorse che vengono dalla democrazia, dalla volontà della legge e da quella dei consessi che rappresentano la collettività. Qualora tali vincoli venissero infranti, riterrai utile che a ciò conseguissero sanzioni penali adeguate. Concordo sull'inopportunità di prevedere per queste ipotesi le sanzioni stabilite per il reato di peculato; in proposito, pertanto, concordo

con l'esigenza di innovare rispetto alla normativa vigente.

Per altro, mi pare davvero rischioso mandare esenti da pene questi comportamenti dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio. Ciò, infatti, equivarrebbe a dare loro una licenza a non tener in nessun conto la volontà della legge e dei consessi democraticamente rappresentativi in ordine alla destinazione delle risorse.

Proprio per far fronte a tale esigenza abbiamo presentato l'emendamento 13. 3, che dà corpo alle ragioni che ho cercato ora di esprimere. Infatti, nel testo al nostro esame — che io auspico venga comunque mantenuto e migliorato — si propone una sanzione penale soltanto nel caso in cui l'illecita destinazione delle risorse avvenga con riferimento a risorse provenienti da altro ente pubblico. Pertanto, in questo testo, non si dava conto né della volontà della legge né del vincolo derivante dal consesso cui l'amministratore appartiene.

Sulla base del testo che la Commissione ci ha sottoposto, infatti, non consegue nessuna sanzione penale se l'illecita destinazione delle risorse ha luogo con riferimento a risorse vincolate da legge oppure dal consesso di cui l'amministratore fa parte. Io propongo di allargare la portata della norma nel senso di prevedere che qualunque vincolo di legge derivante dalla volontà del consesso democratico legittimamente abilitato a pronunciarsi dia luogo all'ipotesi di cui stiamo discutendo.

Mi pare poi che nel testo in esame il chiedere al giudice un riscontro del giustificato motivo circa l'utilizzazione illegittima ed illecita delle risorse comporti, in sostanza, una delega all'interprete, al magistrato per ciò che concerne una valutazione di tipo amministrativo, che riguarda la discrezionalità amministrativa, che ritengo sia bene interdire al giudice. Proprio per tale motivo, proponiamo che vengano soppresse le parole: « senza giustificato motivo ».

MICHELE CIFARELLI. Signor presidente, ritengo sia necessario soffermarsi sull'articolo 315-bis e sugli emendamenti ad esso relativi, presentati dai colleghi Mannuzzu ed Onorato.

Ad una prima lettura, credo di dover esprimere un giudizio favorevole alla sua approvazione.

In realtà, non si tratta di una forma di riviviscenza del peculato per distrazione, ma della salvaguardia di un minimo del minimo etico in relazione al funzionamento della pubblica amministrazione nell'utilizzazione delle sue disponibilità di denaro o di altre risorse pubbliche. Resterà poi da vedere che cosa intendere per « altre pubbliche risorse ».

Sono grato al collega Mannuzzu per aver testé formulato alcune osservazioni che condivido. Non vorrei, tuttavia, che venisse estesa completamente, *ad libitum*, la possibilità del pubblico ufficiale di disporre liberamente delle pubbliche risorse; occorre tener conto di determinate regole, di determinate volontà e destinazioni.

Mi sembra, tuttavia, che provi troppo a voler fare fronte agli interrogativi posti con una risposta penale; mi parrebbe, infatti, di andare verso una forma di « pancriminalizzazione ».

È intento di questa Commissione stabilire con chiarezza che entro certi limiti opera la salvaguardia amministrativa, entro certi limiti quella della giurisdizione amministrativa e, al di là di questi, subentra l'intervento della legge penale.

Se c'è una preoccupazione, questa viene accresciuta proprio dai due emendamenti dei colleghi Mannuzzu e Onorato, dato che nella formulazione dell'articolo 315-bis vi sono due punti che a mio avviso lo rendono accettabile e che al contrario si vorrebbe sopprimere. L'espressione « provenienti da altro ente pubblico » sta proprio a significare che non si considera la normale attività delle pubbliche amministrazioni, per la quale sono previste altre responsabilità, altri controlli, altre azioni preventive e conseguenze di un certo operato. Per quanto riguarda il riferimento all'assenza di un

giustificato motivo, se è vero che tale previsione può comportare una sovrapposizione del magistrato rispetto all'operato dell'amministrazione ordinaria e del suo giudice, mi pare che l'emendamento proposto — per cui si dovrebbe considerare semplicemente il disporre di denaro o di altra pubblica utilità — non abbia fondamento.

Ritengo, dunque, che una norma del genere sia utile nell'ambito della configurazione complessiva dei delitti contro la pubblica amministrazione.

FRANCESCO MACIS. Signor presidente, come i colleghi ricorderanno, la norma di cui all'articolo 13 proviene storicamente da una proposta di legge di iniziativa del gruppo comunista, la quale ha subito tuttavia una serie di successive modificazioni nel corso delle discussioni.

Le critiche alla formulazione originaria si appuntavano soprattutto su una insoddisfacente indicazione della destinazione specifica delle risorse.

L'intento — che credo sia stato raggiunto nella formulazione attuale — era quello di stabilire che la destinazione di risorse da parte di un pubblico ufficiale al perseguimento di altro fine pubblico potesse essere sanzionata penalmente soltanto nell'ipotesi in cui vi fosse un vincolo di destinazione precedentemente stabilito. In altri termini, nel caso in cui le risorse vengano erogate, per esempio, per la costruzione di abitazioni nelle zone terremotate, esse non devono essere poi destinate ad altro scopo pubblico egualmente meritevole, perché evidentemente il trasferimento di fondi è stato deciso proprio per quella finalità.

Questo è lo scopo della norma, che non verrebbe realizzato qualora fossero approvati gli emendamenti dei colleghi Mannuzzu e Onorato; in tal caso, torneremo ad una punibilità indiscriminata e reintrodurremmo il peculato per distrazione in una misura molto più ampia di quella attualmente prevista.

Per quanto riguarda l'espressione « senza giustificato motivo », pur comprendendo le perplessità espresse dal collega Mannuzzu, devo dire che non ab-

biamo trovato una formula migliore per indicare la possibilità che esista, nonostante questo vincolo di destinazione, un'ipotesi in cui il pubblico ufficiale per un motivo giustificato operi quello storno.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ricordo che si era cercato di far fronte alle preoccupazioni prospettate dall'onorevole Macis con l'emendamento da me presentato all'articolo 11 e respinto dalla Commissione. La logica del suo ragionamento conduce alla permanenza dell'articolo 323-ter, che stabilisce casi di non punibilità e fa riferimento a situazioni di pubblica necessità. Essendo stata eliminata questa norma dalla logica della costruzione, certamente può sorgere il dubbio.

FELICE TRABACCHI. Voglio esprimere la mia perplessità sull'articolo 13, tenendo presente in primo luogo il tema della responsabilità contabile.

Abbiamo esaminato a fondo quanto l'eventuale responsabilità contabile possa rappresentare un deterrente efficace in ordine alle previsioni di cui stiamo parlando. La responsabilità contabile non è cosa da poco! Direi che in certi casi può rappresentare uno « spauracchio » più efficace di una sanzione penale, cui si può anche sfuggire, cui possono ricollegarsi auspici di amnistie, di prescrizioni o quant'altro.

La responsabilità contabile è qualcosa cui si risponde in modo tassativo, rigoroso. Dico questo per ribadire un principio che mi pare sia sempre stato ritenuto valido nel corso dei nostri lavori: quello per il quale alla sanzione penale si ricorre solo come ultima *ratio*. Quindi, mi pare valga la pena di esaminare sotto tutti i possibili profili l'efficacia deterrente della fattispecie prevista dall'articolo 13 in chiave di responsabilità contabile.

In secondo luogo, un altro principio che non è mai stato negato nel dibattito svoltosi in questa Commissione concerne l'esigenza di limitare al minimo indispensabile l'intervento del giudice penale nella pubblica amministrazione. Direi che questa rappresenta una fattispecie tipica,

in quanto sostanzialmente raccoglie il pensiero della giurisprudenza che si è, a mio avviso arbitrariamente, formata sull'interpretazione e applicazione dell'articolo 314 del codice penale. Laddove quest'ultimo usa il termine « distrae » si è ritenuto reato anche il passaggio di fondi da un capitolo all'altro, addirittura nell'ambito della stessa amministrazione.

Con la formulazione proposta credo che si darebbe dignità, autonomia e prestigio a questa giurisprudenza che, nell'esercizio della nostra attività di amministratori, abbiamo spesso contestato.

A mio avviso, su questo articolo 13 si distingue una concezione arcaica o moderna della pubblica amministrazione. Ricordo un articolo del magistrato Firrao su un numero della *Rivista penale* del 1958. Egli, rischiando allora di passare per visionario, si poneva il problema della distrazione come discriminante tra coloro che sostenevano il predominio dei potentati privati e coloro che, invece, propugnavano la facoltà di iniziative economiche in capo alla pubblica amministrazione. In sostanza, Firrao sosteneva che il reato di distrazione veniva difeso da coloro che volevano impedire ai comuni ed alle regioni di inserirsi nell'attività sociale ed economica. Egli, pertanto, proponeva l'abolizione senza mezzi termini di tale reato.

Per altro, mi rendo conto che l'atto consistente nel diversamente destinare beni, fondi, risorse della pubblica amministrazione richieda una particolare attenzione da parte del legislatore; ritengo, altresì, che, laddove comunque la destinazione del bene distratto abbia come obiettivo in ogni caso la pubblica amministrazione, non si possa parlare di sanzione penale.

Inoltre, è pacifico che le destinazioni sono sempre esplicite quando si tratta di fondi pubblici; è difficile immaginare che in una pubblica amministrazione vi siano dei fondi che non abbiano una destinazione e, pertanto, incorrere nel reato in oggetto è cosa quanto mai facile.

A mio avviso, si tratta di compiere una scelta di natura politica tra un'amministrazione « legata mani e piedi » da una serie di vincoli formalistici rigorosi, la violazione dei quali implica delle sanzioni penali, ed un'amministrazione che goda di una relativa discrezionalità nelle scelte e sia proiettata in un futuro di efficienza, di agibilità, di iniziative anche nel campo economico, come oggi si riconosce da più parti. Non si possono, infatti, a questa stregua prevedere sanzioni penali per un pubblico amministratore il quale, ad esempio, utilizzi i fondi residui di un'opera pubblica per una determinata finalità comunque rientrante nell'ambito programmatico di quell'amministrazione, salve — ripeto — le misure che possono essere assunte dalla Corte dei conti in sede di accertamento delle responsabilità contabili. Sarei, invece, favorevole ad esaminare l'ipotesi formulata dall'onorevole Macis che non riguarda più la pubblica amministrazione, ma, in generale, il « chiunque ».

Ad esempio, nel corso di una riunione della Commissione inquirente è emerso che l'Italcementi di Salerno ha destinato una parte dei finanziamenti pubblici che le sono stati concessi con precise finalità ad obiettivi del tutto diversi; il che, data l'utilizzazione privatistica di tali fondi, potrebbe — se fosse vera — assumere davvero i connotati del reato. Allora, a mio parere, non siamo più nei limiti dei reati della pubblica amministrazione; investiamo una tematica che riguarda ben altri fatti, i quali effettivamente possono avere un « colorito » criminoso.

PIERLUIGI ONORATO. L'argomento contrario all'emendamento soppressivo deriva dal fatto che abbiamo lasciato scoperta la pena relativa al peculato per distrazione. L'aver respinto l'emendamento del relatore 11. I sui casi di non punibilità dovrebbe significare che non vogliamo restringere neppure questa fattispecie di distrazione. Mi chiedo: dobbiamo o non dobbiamo mantenere questa

fattispecie penale? Non sarei così « teologico » come il collega Trabacchi, affermando che, se vogliamo lasciare la pubblica amministrazione libera da « lacci e laccioli », se vogliamo in qualche modo estendere a tale ambito i criteri dell'efficienza di mercato, dobbiamo evitare di punire il peculato per distrazione.

Ritengo che in realtà la pubblica amministrazione, libera comunque nelle sue scelte, debba sottostare a determinate procedure. Posso stabilire che un comune destini ad altro scopo una determinata risorsa pubblica purché attraverso una variazione di bilancio e non per il tramite della « libera valutazione di un assessore »; è proprio in tale elemento che vedo la questione morale da punire.

Preciando da queste valutazioni di fondo, la formulazione tecnico-normativa di questo articolo è a mio avviso inaccettabile. Che cosa significa, infatti, punire soltanto l'illecita destinazione di pubbliche risorse che provengono da altro ente pubblico? Mi sembra di ravvisare una confusione tra « provenienza » e « destinazione » delle risorse, dato che non si tratta della provenienza delle stesse, ma dei vincoli!

Fino a quando non sarà varata la riforma della finanza locale attraverso l'introduzione di un potere autoimpositivo, tutte le risorse comunali saranno di trasferimento dallo Stato e proverranno quindi da « altro ente » sia attraverso la normativa generale, sia attraverso quella specifica; si pensi, ad esempio, al caso dell'edilizia economica e popolare, in cui attraverso le regioni i trasferimenti dello Stato vanno ai comuni.

Il problema è un altro, riguarda la destinazione!

Con l'emendamento Mannuzzu, di cui sono cofirmatario, attraverso la soppressione dell'espressione: « provenienti da altro ente pubblico », intendiamo far riferimento all'illecita destinazione di pubbliche risorse finalizzate al perseguimento di uno scopo determinato. Solo quando si è in presenza della violazione del vincolo

della destinazione è ravvisabile la figura del reato.

Se il vincolo è eteronomo, derivando dallo Stato e dalla legge — si pensi a quello concernente la ricostruzione delle zone terremotate — evidentemente il comune non ha la potestà di modificare la destinazione specifica. Ciò è viceversa possibile nel caso in cui il vincolo sia autonomo, in quanto la destinazione delle risorse, derivante ad esempio da una deliberazione di bilancio, può essere modificata attraverso una variazione di bilancio; in tal caso, la punizione potrà colpire solo il funzionario o l'assessore che non rispetta le regole. In sostanza, desidero punire l'assessore che, anziché costruire una strada, utilizza il denaro, ad esempio, per organizzare la « befana del vigile », in quanto questa sua iniziativa può nascere da interessi elettoralistici.

La soppressione dell'espressione: « provenienti da altro ente pubblico » nasce dunque non solo dalla volontà di attuare una certa politica verso le pubbliche amministrazioni, ma anche dall'intento di introdurre un miglioramento tecnico della norma.

Per quanto riguarda la soppressione delle parole: « senza giustificato motivo », mi richiamo a quanto sosteneva il collega Mannuzzu.

ALDO RIZZO. Pur comprendendo i motivi addotti dall'onorevole Trabacchi, credo che l'ipotesi residuale di peculato per distrazione meriti di essere presa in considerazione dal punto di vista penale nei casi in cui possa costituire la violazione palese di un vincolo e, quindi, la dimostrazione di un uso distorto del pubblico potere. A mio avviso, dunque, dovremmo riflettere sulla fattispecie così come è stata costruita.

Concordo con alcune osservazioni dei colleghi Mannuzzu e Onorato. In particolare, considero giusto il riferimento ad enti pubblici diversi da quelli in cui presta servizio il pubblico ufficiale; se è

vero, infatti, che vi possono essere delle utilizzazioni non corrette da parte dello Stato ente erogatore, in questi casi, a mio avviso, dovremmo soltanto prefigurare una responsabilità politica. Con riferimento al comune, si tratta di procedere ad una variazione di bilancio, che può essere in qualunque momento realizzata con un voto della maggioranza.

Devo tuttavia rilevare che non considero corretto testimoniare con la fattispecie lo stretto collegamento che potrebbe esserci tra la provenienza delle pubbliche risorse da altro ente pubblico e la destinazione al perseguimento di uno scopo determinato.

A mio avviso, la norma dovrebbe essere formulata nel seguente modo: « Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altre pubbliche risorse provenienti da altro ente pubblico con il vincolo della loro destinazione al perseguimento di uno scopo determinato, ... ». Dovremmo, cioè, rendere più forte il collegamento tra le somme provenienti dal terzo e la loro destinazione ad uno scopo determinato.

Per quanto concerne l'inciso: « senza giustificato motivo », sono d'accordo con l'onorevole Mannuzzu sul fatto che si tratta di una formula generica, in quanto ogni atto amministrativo ha una sua motivazione e, al limite, è giustificato. Tuttavia, poiché noi limitiamo la valutazione soltanto al fatto che i motivi siano giustificati, è chiaro che reintroduciamo un controllo della magistratura sulla discrezionalità della pubblica amministrazione. A mio avviso, pertanto, non si tratta di sopprimere l'inciso, perché altrimenti si finirebbe per allargare eccessivamente la possibilità di applicazione della norma. Credo, piuttosto, che esso andrebbe modificato, restringendo l'ambito di applicazione della fattispecie, ad esempio precisando che l'utilizzazione avviene senza che sussistano ragioni di pubblica necessità. In sostanza, l'esimente per questa fattispecie non può essere l'esistenza di una deviazione la cui valutazione ver-

rebbe rimessa al magistrato, ma deve basarsi su una situazione obiettiva tale da giustificare il fatto che il pubblico ufficiale rompa il vincolo di destinazione ed impieghi le somme per altra finalità.

Mi permetto di suggerire al relatore l'opportunità che nella prima parte, ove si fa riferimento alle risorse provenienti da altro ente pubblico, si precisi: « con vincolo della loro destinazione al perseguimento », proprio per rendere quanto mai chiaro il vincolo di causalità.

DOMENICO ROMANO. Vorrei ricordare che sin dall'inizio dell'esame in sede referente del provvedimento si accettò, sulla base di considerazioni molto meditate, la logica di eliminare dal codice le ipotesi di peculato per distrazione. In sede legislativa dobbiamo, pertanto, essere coerenti con tale impostazione; il modo in cui ciò potrà essere realizzato è da verificare.

Nessuno si nasconde o ignora che gli enti pubblici (mi riferisco specialmente a quelli elettivi) operano in regime di finanza derivata. Quest'ultima ha anche un vincolo inserito in una visione programmatica che però, in concreto, spesso non trova applicazione.

Tuttavia, noi stiamo trattando del problema sotto il profilo penale: prevediamo, infatti, per il pubblico ufficiale o per l'amministratore, come conseguenza della violazione di una norma che vieta l'utilizzazione di risorse, ancorché derivate da altro ente pubblico o dallo Stato, una sanzione penale. Se si versa in uno stato di pubblica necessità — in questo concordo con l'onorevole Rizzo — non bisogna prevedere alcuna possibilità di prescrizione di una sanzione ove il pubblico amministratore, per ragioni relative al soddisfacimento di un interesse della collettività che viene ad emergere, con atto amministrativo disponga l'utilizzazione di determinate risorse. Nessuna conseguenza di natura penale, quindi, deve essere in questo caso prevista; tutt'al più, si potrà dare un giudizio critico sul piano politico o su quello contabile, ma la previsione di

una sanzione penale è, a mio avviso assurda.

Non vorrei che la Commissione si dividesse tra parlamentari che hanno svolto la funzione di magistrato e parlamentari che esercitano la professione di avvocato: nel caso di specie dobbiamo tener conto delle ragioni che militano a favore della assunzione di un atto amministrativo diretto a soddisfare un interesse pubblico.

FRANCESCO MACIS. Vorrei ricordare che l'erogazione di fondi ai comuni con specifiche destinazioni deriva da esigenze più generali di programmazione. Ad esempio, le risorse concesse al comune di Napoli per far fronte alle esigenze dei terremotati non debbono essere utilizzate per costruire scuole in Sardegna. Voglio dire, in sostanza, che la destinazione delle risorse risponde ad una logica di programmazione che, quindi, verrebbe vanificata qualora esse fossero impiegate in modo diverso da quello originariamente previsto.

DOMENICO ROMANO. Concordo con il collega Macis, ma vorrei fargli osservare che il problema in discussione riguarda il fatto se tale fattispecie debba essere considerata come un illecito penale. Le ragioni portate dall'onorevole Macis mi sono del tutto presenti, ma io traggio da esse conseguenze che non sono di natura sanzionatoria, ma di carattere politico.

Anche con riferimento al vincolo esterno, ritengo che il pubblico amministratore di fronte ad una pubblica necessità possa utilizzare le risorse per soddisfare le esigenze emergenti in modo prepotente dalla comunità; si potrà esprimere un giudizio negativo del suo operato sul piano etico-politico, ma non stabilire delle sanzioni di natura penale.

Supponiamo che, nel caso più volte citato di una somma destinata per la ricostruzione delle zone terremotate sulla base di un vincolo derivante dalla legislazione statale, io utilizzi tale denaro per porre riparo allo scoppio di una fognatura. Certamente mi assumerò la responsabilità di tale decisione, ma dall'atto di-

retto a servire un interesse della collettività non deve derivare la possibilità di incorrere in un procedimento e in una sanzione penale, poiché, venendo meno la ragione stessa del precetto, viene meno anche quella della pena.

Vorrei fosse recuperata la *ratio* che fu all'origine delle nostre riflessioni. Dobbiamo considerare quale fine intendiamo raggiungere nel momento in cui individuiamo un precetto, alla cui violazione colleghiamo una sanzione: la punizione nei confronti del pubblico amministratore che distrae somme senza esservi costretto da ragioni di pubblica necessità. Quando tali motivazioni siano presenti, il pubblico ufficiale non dovrà, a mio avviso, essere in alcun modo colpito da una sanzione penale, sia che il vincolo sia esterno, sia che il vincolo sia interno.

PRESIDENTE. Mi sembra che dall'andamento della discussione emergano diverse tesi: una volta al mantenimento del testo, una orientata verso la sua soppressione, un'altra tendente a proporre due correzioni al testo non cumulative. La prima consiste nell'eliminazione della clausola giustificativa introdotta dalle parole: « senza giustificato motivo »; l'altra riguarda la soppressione dell'espressione: « provenienti da altro ente pubblico » e la conseguente introduzione del peculato per distrazione.

ALDO RIZZO. Era stato rivolto un invito al relatore, affinché precisasse l'ambito della clausola giustificatrice, dichiarando un rapporto di stretta causalità tra la somma proveniente da altro ente pubblico e la sua destinazione.

PRESIDENTE. Il punto discriminante della questione riguarda l'esistenza o meno di un'esigenza di intervento penale.

Si tratta di decidere se assistere con una sanzione penale la deviazione di somme da finalità stabilite altrove oppure considerare tale intervento eccessivo o inutile per la tecnica contabile del trasferimento di queste somme. Ciò si potrebbe verificare, ad esempio, nel caso in cui il

denaro in concreto assegnato non possa che essere speso per determinate finalità o quando la sanzione andrebbe a colpire fatti di minima entità.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ringrazio il presidente per aver riassunto in poche parole il senso della discussione.

La mia opinione resta quella di sopprimere l'articolo.

Non ho il tempo per esplicitare ulteriormente il mio pensiero, ma chiederò al presidente, quando l'esame complessivo del provvedimento sarà esaurito, di fare una dichiarazione riassuntiva della materia, non tanto per me, quanto per l'interprete e per i colleghi del Senato, i quali dovranno aver chiaro l'indirizzo che il relatore e la Commissione hanno voluto dare all'intera materia.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Per le motivazioni generali già espresse mi rimetto alla Commissione. Preciso, tuttavia, che nella fattispecie avverto il rischio di riproporre quel peculato per distrazione rispetto al quale avevamo espresso le nostre perplessità.

Fermo restando il mio atteggiamento generale di remissione alle scelte della Commissione, devo dire che preferirei la tesi del relatore circa la soppressione dell'articolo.

FRANCESCO MACIS. Credo che la Commissione nel suo complesso — non solo le forze di maggioranza — sia concorde sull'opportunità di sanzionare penalmente l'ipotesi del pubblico amministratore il quale distraiga somme vincolate ad una specifica destinazione (pensiamo tutti ai trasferimenti destinati alla ricostruzione dopo il terremoto).

Il problema riguarda un altro aspetto: è possibile, sulla base della tecnica contabile e in particolare delle norme che regolano i trasferimenti da uno ad altro ente pubblico, che ciò si verifichi in concreto?

Pongo tale quesito al relatore affinché svolga gli accertamenti necessari. Se, in-

fatti, tale circostanza non fosse in concreto realizzabile, ci troveremmo ad introdurre una norma che, mentre non copre l'ipotesi che ci preoccupa, offre un terreno di intervento nuovo al magistrato, facendo « rientrare dalla finestra » ciò che abbiamo fatto « uscire dalla porta ».

Propongo, pertanto, di accantonare l'esame di questa norma, dando nel contempo incarico all'onorevole Pontello di accertare l'aspetto or ora evidenziato.

MICHELE CIFARELLI. Nell'aderire alla proposta del collega Macis, tengo a sottolineare di non essere d'accordo con le argomentazioni svolte sia dall'onorevole Trabacchi sia dall'onorevole Romano. D'altronde, ho già avuto modo di esprimere il mio parere su questo articolo.

PRESIDENTE. Vorrei che il relatore si pronunciasse in ordine alla proposta avanzata dall'onorevole Macis.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Sono d'accordo su tale proposta.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta dell'onorevole Macis di accantonare l'articolo 13, dando altresì mandato al relatore di valutare la compatibilità di quanto disposto da tale articolo con le norme di responsabilità contabile, al fine di valutare, in specie, se le ipotesi di reato ivi previste siano effettivamente riscontrabili sul piano della tecnica contabile.

(È approvata).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 14.

L'articolo 326 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 326 — *Rivelazione di segreti di ufficio*. — Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio,

le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino ad un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni.

Se il fatto previsto dal comma precedente è di particolare tenuità, le pene sono diminuite da un terzo alla metà ».

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Per quanto concerne questo articolo, vorrei limitarmi a precisare che esso riproduce totalmente l'articolo del disegno di legge presentato dal Governo, con il quale dichiaro di concordare.

ALDO RIZZO. Vorrei richiamare l'attenzione del relatore sul fatto che, nell'ultimo comma dell'articolo, si prevede che « le pene sono diminuite da un terzo alla metà ». Mi chiedo, pertanto, se non sarebbe opportuno anche in questo caso non fare una previsione specifica, limitandosi a sancire che le pene vengono diminuite.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Concordo con l'osservazione dell'onorevole Rizzo.

PRESIDENTE. L'onorevole Rizzo ha presentato il seguente emendamento:

All'ultimo capoverso, sopprimere le parole: da un terzo alla metà.

14. 1.

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 14, con la modifica testé apportata.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 15.

L'articolo 328 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 328 — *Rifiuti di atti di ufficio. Omissione.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal comma precedente, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compia l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa.

Per i magistrati l'omissione o il ritardo sono perseguibili solo quando sussistano le condizioni per l'esercizio dell'azione civile ».

L'onorevole Corleone ha presentato il seguente emendamento:

Sopprimere l'ultimo comma.

15. 1.

Poiché l'onorevole Corleone non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

ALDO RIZZO. Poiché la disposizione contenuta in questo articolo pone notevoli problemi, mi chiedo se non sarebbe il caso di accantonarlo.

PRESIDENTE. Onorevole Rizzo, il rinvio a causa dell'ora tarda esiste nella prassi giudiziaria, non in quella parla-

mentare. Poiché le Commissioni non sono state sconvocate, possiamo senz'altro proseguire l'esame del provvedimento.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ritengo che l'articolo 15 possa essere proposto alla Commissione in sede legislativa nello stesso testo in cui è stato approvato in sede referente.

MICHELE CIFARELLI. Ricordo che, in sede referente, sulla materia oggetto di questo articolo abbiamo ampiamente discusso, evidenziando in particolare due aspetti: l'uno che riguarda il pubblico ufficiale, l'altro che concerne il magistrato.

L'ultimo comma, che riguarda soltanto i magistrati, credo dovrebbe essere meditato alla luce delle travagliate discussioni che si stanno svolgendo fuori dal Parlamento in ordine al tema della responsabilità civile del magistrato.

Vorrei precisare, tuttavia, di non voler proporre un emendamento in proposito, limitandomi ad avvertire di non approvare *sic et simpliciter* la norma senza rendersi conto delle sue implicazioni. Proprio in ragione di queste perplessità, faccio mio l'emendamento soppressivo presentato dall'onorevole Corleone.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Sono contrario alla soppressione dell'ultimo comma dell'articolo in questione poiché, a mio avviso, se ne potrebbe desumere un'indicazione errata circa la nostra volontà di sopprimere una norma che, così come riportata, è integralmente recepita dalla disciplina del codice vigente.

Pur ritenendo che la norma in esame dovrà essere armonizzata con la nuova disciplina, non vorrei dare un'indicazione che potrebbe essere interpretata in modo equivoco da parte dell'altro ramo del Parlamento.

ALDO RIZZO. Anch'io nutro delle perplessità sul mantenimento dell'ultimo comma, il quale ha una sua logica se si ha riguardo all'articolo 55 del codice di

procedura civile; tale norma fa specifico riferimento a determinati termini entro cui il magistrato deve provvedere, onde evitare l'insorgere di una responsabilità civile.

Mi chiedo se una tale dizione potrebbe continuare ad avere una certa valenza e rilevanza nel caso in cui si incidesse sulla materia, dandole una diversa strutturazione.

Ritengo, dunque, che sarebbe opportuno sopprimere l'ultimo comma del nuovo articolo 328 e formulare una norma apposita, in attesa di disciplinare la materia in altra sede.

Non ritengo di dovermi soffermare sul primo comma, essendo del parere che l'omissione debba essere effettivamente individuata nel caso in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio rifiuti un atto del suo ufficio, atto che, per particolari ragioni, debba essere compiuto senza ritardo.

Al contrario, nutro qualche perplessità sul secondo comma, nel quale in definitiva si costruisce una fattispecie che fa perno sulla diligenza del pubblico ufficiale nel rispondere alla richiesta del privato. Secondo tale formulazione, infatti, il pubblico ufficiale che entro trenta giorni dalla richiesta non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo è punito con la reclusione.

Se si considera la realtà di alcuni enti — penso, ad esempio, all'INPS — si può comprendere quanto sia difficoltoso per il pubblico ufficiale rispondere a richieste che, dopo l'entrata in vigore della norma potrebbero ammontare a decine di migliaia.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Si provvederà con l'utilizzazione di stampati.

ALDO RIZZO. L'utilizzazione di tale mezzo comporterà come conseguenza che in concreto finirà per essere punito soltanto il pubblico ufficiale il quale non avrà provveduto a fornirsi di timbri e di

stampati. In definitiva, la *ratio* della legge — punire il pubblico ufficiale negligente che non dia tempestiva risposta ad una giusta istanza del cittadino — è destinata ad essere frustrata dinanzi alla realtà di ministeri ed enti pubblici, i quali, per l'enorme mole di lavoro, saranno costretti a perdere buona parte del loro tempo per rispondere alle migliaia di richieste, anziché utilizzarlo per il compimento degli atti del loro ufficio.

A mio avviso, quindi, la norma così costruita ha un valore e un rilievo meramente formali e finisce per punire soltanto chi non si fornisca di adeguati strumenti per rispondere entro trenta giorni con una qualsiasi motivazione alle richieste.

Mi chiedo se questa sia la via migliore per ovviare al ritardo nello svolgimento dell'attività da parte della pubblica amministrazione e spinto da queste perplessità invito i colleghi a meditare ulteriormente su questo punto.

CARLO CASINI. Desidero esprimere il mio parere — che è nel senso del relatore — sulla soppressione dell'ultimo comma del nuovo articolo 328. Si tratta, a mio avviso, di una questione di metodo, dato che, nel momento in cui ci accingiamo a legiferare, dobbiamo avere riguardo all'ordinamento attualmente vigente.

Qualora sopprimessimo l'ultimo comma e nel contempo non giungesse a conclusione la riforma in tema di responsabilità — si tratta di un'eventualità possibile — il regime dei magistrati sarebbe equiparato a quello degli altri pubblici ufficiali. Faccio osservare che è proprio questa la ragione per la quale si è deciso di dare corpo ad una riforma; tra l'altro, la Corte costituzionale con una sentenza del 1968 ha ritenuto esistere, non in base all'articolo 28, ma ad altra norma costituzionale, una differenziazione.

Mi sembra che il tener conto del regime vigente non significhi chiudere una prospettiva alla riforma che inciderà su questo ultimo comma; al contrario, agire diversamente vuol dire in un certo senso vanificare dal punto di vista normativo lo

sforzo che cerchiamo di attuare per realizzare una composizione delle opposte istanze in tema di responsabilità del magistrato.

PRESIDENTE. Desidero evidenziare ai colleghi la sfasatura esistente tra quanto previsto al secondo comma dell'articolo 328, dove vengono dati trenta giorni di tempo al pubblico ufficiale per il compimento dell'atto e l'esposizione delle ragioni del ritardo, e il disposto dell'articolo 55 del codice di procedura civile, nel quale viene fissato un termine di dieci giorni nel caso di omissione o di rifiuto.

Qualora rimanesse l'attuale formulazione del secondo comma dell'articolo 328, avremmo una situazione per la quale il pubblico ufficiale ordinario avrebbe trenta giorni di tempo per rispondere, mentre il pubblico ufficiale magistrato ne avrebbe dieci ai sensi dell'articolo 55 del codice di procedura civile.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. L'osservazione del presidente coinvolge anche il pubblico ufficiale che sia adibito a diverse funzioni, per il quale valgono termini di adempimento diversi dai trenta giorni. Il discorso ha dunque carattere generale, coinvolgendo anche la cognizione di determinati atti, per i quali il termine di impugnativa in sede amministrativa scade in quindici giorni.

Sono pertanto favorevole al mantenimento dell'ultimo comma del nuovo articolo 328.

Mi domando quali siano gli effetti positivi, sia per l'amministrazione sia per gli amministratori, derivanti dalla modifica che con questo emendamento si intenderebbe apportare alla norma attualmente vigente. Infatti, se si stabilisse di lasciare l'attuale dizione del codice, non si porrebbe neppure il problema dell'ultimo comma, senza contare che per il primo ed il secondo comma, così come vengono proposti, non si può non rilevare che essi creerebbero forse più inconve-

nienti che vantaggi. Quanto al primo comma, esso lascia margini di perplessità non indifferenti quando stabilisce una graduatoria tra gli atti il cui rifiuto comporta la commissione del reato.

DOMENICO ROMANO. Apparirò forse conservatore sottolineando, in tutta coscienza, che mentre trovo una giustificazione per il primo comma, non altrettanto riesco a fare per il secondo e per il terzo.

Come avvocato, non mi dispiacerebbe affatto difendere un imputato per la fattispecie prevista al secondo comma, in quanto sono certo che in sede di dibattito sarebbe facile dimostrare la non conoscenza della richiesta. Anche in questo caso, cioè, non credo che ci troviamo di fronte ad un problema di natura penale, ma soltanto ad una questione d'ordine disciplinare ed organizzativo.

Diciamolo francamente: queste norme potranno anche far proliferare i processi, che verranno regolarmente risolti nel modo che ho poc'anzi detto, ma non credo che, dal nostro punto di vista, sia conveniente vararle, anche per problemi di coerenza.

Vorrei, pertanto, pregare il relatore di valutare l'opportunità di sopprimere innanzitutto il secondo comma; so che l'onorevole Pontello, oltre ad essere un ottimo parlamentare, è anche un emerito avvocato e, quindi, non credo che possa dissentire da me sul fatto che l'applicazione del secondo comma farà senz'altro aumentare le cause davanti al pretore. Tuttavia, di fronte ad una pleora di procedimenti, ve ne sarà una altrettanto ingente di sentenze assolutorie.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Dal dibattito svoltosi, a cominciare dalle osservazioni del presidente in ordine all'ultimo comma del nuovo articolo 328, mi sono reso conto che su tale articolo esistono rilevanti perplessità. Pregherei, pertanto, la Commissione di volermi concedere un ulteriore lasso di tempo perché io possa effettuare un riesame della materia e pre-

sentare nella prossima seduta una più meditata formulazione della norma.

PIERLUIGI ONORATO. Per offrire il mio contributo alla riflessione che il relatore intende fare, vorrei aggiungere alcune considerazioni sull'ultimo comma dell'articolo in discussione. Sono del parere che, così come è formulato, esso non può assolutamente trovare la nostra approvazione, tanto che, se non l'avesse fatto il collega Cifarelli, avrei provveduto io a far mio l'emendamento soppressivo di tale comma presentato dall'onorevole Corleone.

Così com'è formulato, tale comma sta a significare che noi condizioniamo la responsabilità penale del magistrato per omissione di atti d'ufficio non solo al termine di dieci giorni previsto dall'articolo 55 del codice di procedura civile, ma anche all'autorizzazione a procedere di cui all'articolo 56 del medesimo codice, il che è assolutamente intollerabile.

Se, invece, sopprimessimo l'ultimo comma significherebbe che anche per il magistrato, in caso di omissione di atti d'ufficio, varrebbe quanto previsto dal secondo comma del nuovo articolo 328, il che, in ipotesi astratta, non sarebbe del tutto incompatibile con la norma di cui al citato articolo 55. Se, infatti, in caso di responsabilità civile, il termine per l'adempimento è fissato in dieci giorni, non sarebbe intollerabile che per quella penale esso fosse di trenta giorni.

FRANCESCO MACIS. Non credo che sia necessario accantonare questo articolo, in quanto su di esso si è già ampiamente discusso. Tuttavia, se si riterrà opportuno farlo, penso che sia necessario quanto meno fissare fin d'ora i punti di riflessione.

Sul primo comma, la cui formulazione potrà anche essere cambiata nell'ipotesi in cui l'omissione abbia rilevanza soltanto rispetto a degli atti specifici, mi pare che siamo tutti d'accordo.

In generale, penso che dovremo riformulare la norma tenendo conto che in-

tendiamo sanzionare penalmente anche il comportamento omissivo del pubblico ufficiale che, richiesto in maniera specifica di un atto e dovendo rispettare un termine fissato o dalla legge generale o da disposizioni particolari, non risponda e non adempia al proprio dovere.

ALDO RIZZO. Poiché il relatore ha evidenziato l'opportunità di una maggiore riflessione in materia, vorrei ricordare che nell'articolo 55 del codice di procedura penale si fa riferimento ad un atteggiamento omissivo del magistrato tenuto senza giustificato motivo, cosa che, invece, non si ritrova nel secondo comma dell'articolo che stiamo discutendo.

PRESIDENTE. Vorrei rilevare che il rapporto tra il primo ed il secondo comma è diverso rispetto a quello attualmente esistente nel codice: infatti, il primo comma riguarda soltanto il rifiuto, il secondo l'omissione di atti d'ufficio.

La novità di rilievo consiste nel fatto che, mentre in passato le due situazioni erano equiparate, ora se ne prevede una disciplina differente.

Pongo in votazione la proposta del relatore di accantonare l'articolo 15 al fine di una migliore riflessione della materia.

(È approvata).

Ricordo che restano da esaminare unicamente i tre articoli sinora accantonati: l'articolo 8, relativo all'istigazione alla corruzione; l'articolo 13, concernente l'illecita destinazione di pubbliche risorse, e l'articolo 15 riguardante il rifiuto di atti d'ufficio e l'omissione. Auspico, conseguentemente, che nel corso della prossima seduta la Commissione sia in grado di licenziare in via definitiva il provvedimento.

FRANCESCO MACIS. Personalmente invito il relatore — è questo il senso del mio precedente intervento — a riflettere,

per quanto riguarda il reato di omissione, soprattutto sul terzo comma dell'articolo.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Signor presidente, prima che venga conclusa questa seduta, desidero affrontare un argomento che non è perfettamente attinente ai nostri lavori, ma senz'altro li riguarda.

Ho letto su un quotidiano di questa mattina un articolo, a firma di un autorevole direttore, che trattava argomenti attinenti il quadro politico attuale: in esso vi erano alcune affermazioni che ritengo del tutto gratuite ed offensive per il lavoro della nostra Commissione.

Si dice infatti (riassumo genericamente l'articolo) che le forze politiche sono, in questo momento, tutte portate a distruggere ciò che di buono c'è nel paese, e a non prospettarsi invece soluzioni di riforme importanti ed urgenti. L'autore dell'articolo porta, come esempio specifico di questa tendenza delle forze politiche, la decisione di depenalizzare i reati di concussione e di corruzione.

Personalmente mi rifiuto di accettare un'accusa di questo tipo, e voglio non tanto dichiarare la mia disapprovazione — che non ha poi particolare significato per i nostri lavori — quanto riaffermare che noi stiamo operando nel senso di approfondire questa materia, e di svilupparne i contenuti in senso etico-giuridico, per precisare che certi comportamenti dei pubblici amministratori devono essere, casomai, sanzionati con maggior rigore, e non certo esclusi dall'ambito della illicità.

DOMENICO ROMANO. Signor presidente, ritengo che la Commissione potrebbe dare mandato alla presidenza di predisporre un comunicato stampa, in cui si chiarisca a quel direttore quale sia l'effettiva realtà delle cose: ciò tanto più perché il quotidiano, cui faceva riferimento il relatore Pontello, ha larga diffusione.

PRESIDENTE. Riferirò al presidente Riz questa sua richiesta, onorevole Romano, ma ritengo che lo stesso onorevole Pontello, in quanto relatore sui progetti di legge in questione, potrebbe specificare — con eventuale lettera personale al direttore del giornale — quale sia la portata della riforma cui stiamo attendendo.

Il seguito della discussione dei disegni e delle proposte di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,50.

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

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO