

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

52.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sui lavori della Commissione:</b>		Maceratini Giulio .....	6, 10, 12
Rognoni Virginio, <i>Presidente</i> .....	3	Mellini Mauro .....	5, 7, 10, 11, 13, 14
Alagna Egidio .....	3	Nicotra Benedetto Vincenzo .....	9
Pedrazzi Cipolla Anna Maria .....	3	Postal Giorgio, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i> .....	5
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):		Rizzo Aldo .....	6, 8, 10, 11, 12
Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale (3325-ter);		Vairo Gaetano .....	11, 12
Alinovi ed altri: Modifiche ed integrazioni alle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni, concernenti disposizioni in tema di misure di prevenzione e contro il fenomeno mafioso (1169-bis);		Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> .....	6, 7, 9, 11
Pannella ed altri: Abolizione delle misure di prevenzione e modifica di disposizioni vigenti in tema di pene accessorie e di indagini patrimoniali nel caso di procedimenti patrimoniali per determinati reati (2138) .....	4	<b>Disegno e proposte di legge</b> (Discussione e rinvio):	
Rognoni Virginio, <i>Presidente</i> .....	4, 5, 7, 8, 10 12, 13, 14	Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2441);	
Alagna Egidio, <i>Relatore</i> .....	4, 5, 7	Tatarella ed altri: Norme sul possesso ingiustificato di valori da parte degli amministratori degli enti locali (242);	
Finocchiaro Fidelbo Anna Maria .....	7, 9, 13	Mellini ed altri: Misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni ed alla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della pubblica amministrazione (414);	
Guidetti Serra Bianca .....	12	Nicotra ed altri: Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (775);	

PAG.	PAG.
Gargani: Norme concernenti delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (1140);	penale concernente la non punibilità del corruttore di pubblico ufficiale in caso di confessione spontanea dell'illecito (3019);
Andò ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (1219);	Battistuzzi ed altri: Introduzione nel codice penale dell'articolo 324- <i>bis</i> concernente le circostanze aggravanti nei reati contro la pubblica amministrazione, commessi al fine di favorire gruppi politici, in particolare da cittadini investiti di cariche elettive (3516) ..... 15
Fracchia ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2149);	Rognoni Virginio, <i>Presidente</i> ..... 15, 19
Fiandrotti: Modifica degli articoli 318 e 319 del codice penale, concernenti la corruzione per atti d'ufficio o per atti contrari ai doveri d'ufficio (2623);	Nicotra Benedetto Vincenzo, <i>Relatore</i> ..... 16
Staiti di Cuddia delle Chiuse: Modifica ed integrazione dell'articolo 321 del codice	Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> ..... 17

**La seduta comincia alle 9,35.**

ANTONIO BARGONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. (È approvato).

**Sui lavori della Commissione.**

EGIDIO ALAGNA. Signor presidente, onorevoli colleghi, è già nota la posizione del gruppo socialista in merito alla legge n. 30 del 1989, concernente la disciplina delle preture circondariali, così come a me è nota la discussione finora svoltasi in Commissione su tale materia.

In proposito, desidero ricordare che il gruppo socialista ha presentato una proposta di legge (la n. 3842) che ha attinenza con quanto previsto dall'articolo 1 della proposta di legge Gargani ed altri laddove dispone lo slittamento dell'entrata in vigore del nuovo regime relativo alle preture circondariali alla data del 1° luglio prossimo, slittamento che, a quanto mi risulta, era già stato accettato dal Governo e da alcuni gruppi parlamentari.

Chiedo, pertanto, al presidente di iscrivere all'ordine del giorno della Commissione la proposta di legge n. 3842, preannunciando fin d'ora che il gruppo socialista si riserva di richiedere che il provvedimento stesso venga esaminato dalla nostra Commissione in sede legislativa.

PRESIDENTE. Mi riservo di convocare, al termine della seduta odierna, l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi al fine di predisporre

il calendario dei lavori della Commissione per la prossima settimana che, per una serie di ragioni, si presenta in qualche modo « accidentata ».

ANNA MARIA PEDRAZZI CIPOLLA. Intervengo molto brevemente per preannunciare che nel corso della riunione dell'ufficio di presidenza, mi soffermerò in particolare sull'esigenza di definire meglio il modo di lavorare della nostra e delle altre Commissioni. Infatti, si è ormai affermata la consuetudine, accettata unanimemente dai capigruppo (ai quali non intendo muovere alcuna critica), di dedicare gran parte della giornata di giovedì ai lavori di Assemblea.

In considerazione del gran numero di provvedimenti iscritti all'ordine del giorno della nostra Commissione, nonché della legittima esigenza di approfondire alcuni temi mediante audizioni e dibattiti, non è possibile che i nostri lavori si tengano soltanto nella giornata di mercoledì e, per qualche ora, in quella di giovedì. Per esempio, l'odierna seduta in sede legislativa dovrà necessariamente terminare, salvo deroghe, entro le ore 10,30.

Preannuncio, pertanto, che in sede di ufficio di presidenza chiederò che, durante il periodo che ci separa dalla pausa estiva, la nostra Commissione organizzi i propri lavori in modo tale da poter sfruttare interamente le giornate di martedì, mercoledì e giovedì.

PRESIDENTE. Mi riservo di sottoporre anche le sue osservazioni alla valutazione dell'ufficio di presidenza, che è convocato per le ore 13,30.

**Seguito della discussione del disegno di legge: Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale (3325-ter); e delle proposte di legge Alinovi ed altri: Modifiche ed integrazioni alle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni, concernenti disposizioni in tema di misure di prevenzione e contro il fenomeno mafioso (1169-bis); Pannella ed altri: Abolizione delle misure di prevenzione e modifica di disposizioni vigenti in tema di pene accessorie e di indagini patrimoniali nel caso di procedimenti patrimoniali per determinati reati (2138).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale »; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Alinovi ed altri: « Modifiche ed integrazioni alle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni concernenti disposizioni in tema di misure di prevenzione e contro il fenomeno mafioso »; Pannella ed altri: « Abolizione delle misure di prevenzione e modifica di disposizioni vigenti in tema di pene accessorie e di indagini patrimoniali nel caso di procedimenti patrimoniali per determinati reati ».

Comunico che il gruppo comunista, ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento, ha richiesto che la pubblicità della seduta venga assicurata anche mediante il sistema audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

Ricordo che, nel corso delle precedenti sedute, si era conclusa la discussione

sulle linee generali con le repliche del relatore e del Governo, assumendosi come testo-base il disegno di legge n. 3325-ter.

EGIDIO ALAGNA, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, dal momento che si è conclusa la discussione sulle linee generali, riterrei opportuno passare all'esame degli articoli.

Ricordo, altresì, che hanno avuto luogo alcuni incontri informali con i capigruppo e con il Governo, nel corso dei quali è emerso un orientamento unanime in ordine ad alcune questioni fondamentali.

In qualità di relatore, pertanto, ribadisco l'opportunità di iniziare l'esame degli articoli valutando successivamente, nel corso della seduta, la necessità di eventuali sospensioni della stessa.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge 3325-ter. Do lettura del primo articolo:

#### ART. 1.

1. Nell'articolo 32-*quater* del codice penale dopo il numero « 416 », è inserito il seguente: « 416-*bis*, ».

2. L'ultimo comma dell'articolo 340 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Gli atti previsti dal comma precedente possono essere compiuti, per delegazione, da ufficiali o agenti di polizia giudiziaria solo se si tratta di verificare indizi o accertare reati di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale ovvero di criminalità organizzata nonché il reato indicato nell'articolo 630 dal codice penale ».

A tale articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Sopprimere l'articolo 1.*

1. 1.

Mellini.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

Nell'articolo 32-*quater* del codice penale sostituire le parole: « commessi a causa o in occasione di una attività imprenditoriale » con le seguenti: « in favore o in danno o comunque in relazione ad una attività imprenditoriale ».

1. 2.

Mellini.

*Sopprimere il comma 2.*

1. 3.

Mellini.

*Al comma 2, sostituire le parole: di criminalità organizzata con le seguenti: di cui all'articolo 416-bis del codice penale o all'articolo 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685.*

1. 4.

Mellini.

*Al comma 2, sopprimere le parole: nonché il reato indicato nell'articolo 630 del codice penale.*

1. 5.

Mellini.

*Al comma 2, al capoverso, aggiungere in fine le seguenti parole: nonché i reati di cui agli articoli 314, 315, 317, 318, 319, 320, 321, 324 del codice penale commessi in relazione a pubblici appalti e forniture, contributi pubblici per attività imprenditoriali, autorizzazioni e concessioni, formazione e modifiche di piani regolatori.*

1. 6.

Mellini.

MAURO MELLINI. Ritiro l'emendamento 1. 6.

EGIDIO ALAGNA, *Relatore*. Esprimo parere contrario su tutti gli emendamenti presentati.

GIORGIO POSTAL, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Esprimo parere contrario sugli emendamenti 1. 1, 1. 3, 1. 4 e 1. 5. Mi riservo di esprimere il parere sull'emendamento 1. 2 perché vorrei che l'onorevole Mellini ne precisasse meglio il tenore.

PRESIDENTE. Onorevole Mellini, poiché il rappresentante del Governo si è riservato di esprimere il parere sul suo emendamento 1. 2, sul quale ha già espresso parere contrario il relatore, la pregherei di fornire ulteriori elementi di valutazione per consentire al Governo l'espressione del parere.

MAURO MELLINI. Ai sensi dell'articolo 85, comma 7; del regolamento, se intervenissi in sede di discussione sull'articolo e sugli emendamenti ad esso presentati, non potrei più intervenire per dichiarazione di voto sugli emendamenti stessi.

PRESIDENTE. Stante la estrema tecnicità del dibattito, le consentirò, in via eccezionale, l'illustrazione dell'emendamento 1.2 senza che ciò pregiudichi da parte sua la possibilità di ulteriori interventi in sede di dichiarazioni di voto sugli emendamenti ai sensi del comma 7 dell'articolo 85 del regolamento.

MAURO MELLINI. La ringrazio. Signor presidente, questo emendamento propone di apportare un necessario miglioramento tecnico all'attuale formulazione dell'articolo 32-*quater* del codice penale per il quale i reati ivi previsti devono essere commessi « a causa o in occasione dell'esercizio di un'attività imprenditoriale ».

In realtà, alcuni dei reati elencati in quell'articolo sono commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione e nella formulazione attuale, qualora fossero commessi in relazione ad

un'altrui attività imprenditoriale, non concreterebbero le condizioni per la comminatoria della sanzione dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Nell'elencazione dell'articolo 32-*quater*, solo alcuni dei reati ivi previsti — come quello di cui all'articolo 501-*bis* del codice penale — sono propri dell'imprenditore, mentre altri non lo sono.

Il problema si pone in questi termini: ad un « maneggione » che, non nell'esercizio di un'attività imprenditoriale ma in quanto mediatore di una corruzione, abbia commesso il reato di cui all'articolo 319 del codice penale in favore di un'altrui attività imprenditoriale, deve essere impedito, nel caso in cui si decida ad iniziarne una per proprio conto, di contrattare con la pubblica amministrazione.

Questo è per l'appunto lo scopo dell'emendamento 1. 2.

ALDO RIZZO. Signor presidente, ritengo che l'emendamento 1. 2 possa essere accolto, purché sia formulato in modo tale da non configurarsi come emendamento sostitutivo del comma 1 dell'articolo 1, il quale opportunamente prevede l'inserimento dell'articolo 416-*bis*, nell'elencazione di cui all'articolo 32-*quater* dello stesso codice penale.

L'emendamento 1. 2, invece, merita una valutazione positiva se concepito come emendamento aggiuntivo al comma 1.

Giova ricordare che l'attuale formulazione dell'articolo 32-*quater* del codice penale, recita: « Ogni condanna per i delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 320, 321, 353, 355, 356, 416, 437, 501-*bis*, 640, n. 1 del capoverso, commessi a causa o in occasione dell'esercizio di un'attività imprenditoriale, importa l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione ».

Poiché in tale articolo, come ha ricordato il collega Mellini, sono previsti reati propri di pubblici ufficiali, come la corruzione, ritengo più corretta la dizione proposta dall'emendamento 1. 2 in quanto

precisa che i reati elencati nell'articolo 32-*quater* del codice penale devono essere commessi in favore o in danno o comunque in relazione ad un'attività imprenditoriale e non già a causa o in occasione di essa.

Non v'è dubbio, infatti, che il reato di corruzione da parte del pubblico ufficiale non può essere commesso « a causa o in occasione dell'esercizio di un'attività imprenditoriale », ma è possibile che sia commesso in favore o in danno o in relazione ad un'attività imprenditoriale.

L'emendamento 1. 2 chiarisce in modo più corretto il contenuto dell'articolo 32-*quater* del codice penale e, quindi, merita di essere accolto, purché sia formulato come emendamento aggiuntivo del comma 1 dell'articolo 1.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. A questo punto, posso sciogliere la riserva posta dal sottosegretario Postal. Il Governo si dichiara favorevole all'emendamento 1. 2, purché si eliminino le parole « in favore o in danno », in quanto l'espressione « o comunque in relazione ad un'attività imprenditoriale » soddisfa tutte le esigenze evidenziate dagli onorevoli Mellini e Rizzo.

La locuzione « in favore o in danno » non è usata nei codici (e qui si tratta di intervenire sul codice penale); per di più, la ritengo superflua e destinata a creare equivoci.

GIULIO MACERATINI. Si sta cercando una formulazione che comprenda tutti i possibili casi. In realtà, dobbiamo anche preoccuparci dei problemi che la legge porrà in sede di interpretazione.

Da questo punto di vista, di fronte all'espressione « in relazione ad un'attività imprenditoriale », ci si chiederà quale attività imprenditoriale abbia svolto il faccendiere, il mediatore o il pubblico ufficiale corrotto e si concluderà che questa norma non li riguarda affatto. Riconosco, signor ministro, che l'espressione « in favore o in danno » di una attività imprenditoriale, di cui all'emendamento 1. 2, è atipica e richiama, forse,

altre disposizioni normative. Tuttavia, poiché il problema è quello di contemplare uno spettro di situazioni il più ampio possibile, mi domando se in futuro, leggendo il testo così ridotto, non si possa sostenere che è necessaria da parte dell'imputato la soggettività dell'attività imprenditoriale, mancando la quale non esiste neppure responsabilità. Se si verificasse quest'ipotesi, ci troveremmo a colpire un novero di soggetti molto meno ampio di quello sul quale intendevamo intervenire. Pertanto, ritengo che l'emendamento presentato dall'onorevole Mellini vada recuperato, anche se condivido quanto ha detto l'onorevole Rizzo, sostenendo che è necessario coordinarlo meglio con il primo comma dell'articolo 1 perché, nella sua formulazione attuale, finisce per ridurne la portata.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Concordo su quanto è stato detto circa l'inserimento dell'emendamento Mellini nel corpo dell'articolo, al fine di salvaguardare pienamente la portata del primo comma dell'articolo stesso. Ritengo, a mia volta, che conservare integralmente l'espressione « in favore o in danno » consenta una migliore definizione della condotta in oggetto, la quale sarebbe individuata troppo labilmente ricorrendo all'espressione « in relazione ad una attività imprenditoriale ».

EGIDIO ALAGNA, *Relatore*. Desidero precisare che il parere contrario da me precedentemente espresso in ordine all'emendamento Mellini 1. 2 era basato su un'interpretazione dell'emendamento stesso, analoga a quella fornita dall'onorevole Rizzo, che non teneva conto del fatto che l'onorevole Mellini aveva proposto anche la soppressione dell'articolo 1. La valutazione che formulavo era giustificata dalla convinzione — sia pure non corrispondente alla realtà — che con l'emendamento 1. 2 si chiedesse la soppressione del riferimento all'articolo 416-*bis* del codice penale.

Pertanto, a seguito dell'illustrazione dell'emendamento svolta dall'onorevole

Mellini e dopo i chiarimenti forniti dall'onorevole Rizzo e dal Governo, potrei modificare il giudizio precedentemente formulato ed esprimere parere favorevole.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo non si oppone, anche in considerazione delle valutazioni espresse dagli onorevoli Maceratini e Finocchiaro, all'integrale accoglimento dell'emendamento Mellini, benché la sua formulazione non susciti certo entusiasmo dal punto di vista della tecnica legislativa (prescindendo da problemi interpretativi che possono sempre insorgere). Prevale, infatti, la preoccupazione di assicurare alla norma un ampio spettro di applicazione.

PRESIDENTE. Sospendo brevemente la seduta al fine di procedere al coordinamento dell'emendamento Mellini 1.2, in ordine al quale il Governo ed alcuni gruppi politici hanno manifestato il loro assenso.

**La seduta, sospesa alle 10,15, è ripresa alle 10,20.**

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione del provvedimento. Passiamo all'emendamento Mellini 1. 1.

MAURÒ MELLINI. L'emendamento 1. 1 soppressivo del primo articolo del testo in esame è coerente con l'orientamento del nostro gruppo contrario ad una legislazione di carattere speciale. In particolare, il comma 1 di tale articolo contiene un riferimento all'articolo 416-*bis* del codice penale al quale siamo sempre stati contrari, ritenendo che configuri un caso tipico di fattispecie penale apparente, ossia di una fattispecie che, costituendo un vero e proprio circolo vizioso, non si conforma al principio di legalità, stabilito dalla nostra Costituzione, per quel che riguarda l'esercizio della funzione punitiva.

Inoltre, il comma 2 dell'articolo 1 reca una disposizione di carattere processuale — disciplinante le modalità di svolgimento

di determinate indagini, rimettendole in sostanza alla discrezionalità del giudice — che non condividiamo (durante l'esame di altri emendamenti indicheremo ulteriori casi in cui sussiste analoga mancanza di chiarezza essendo ammesse minori garanzie per l'esercizio di attività istruttorie e di indagine) e che, praticamente, prevede ancora una volta modalità e garanzie processuali diverse in relazione a varie — ed oltre tutto male assortite — ipotesi di reato.

Sappiamo benissimo come sia usuale, nella prima fase delle indagini, sostenere abusivamente che si compiono accertamenti in relazione alle fattispecie di cui all'articolo 416-bis, mentre, in realtà, si svolgono attività istruttorie di altra natura. Riteniamo, pertanto, che entrambi i commi dell'articolo 1 rechino proposizioni a nostro avviso inaccettabili: il primo contiene un richiamo al più volte citato articolo 416-bis che rappresenta una vera sciagura per il nostro ordinamento giuridico ed una istigazione alla sommarietà nello svolgimento delle indagini che induce a trascurare elementi essenziali per l'individuazione di una responsabilità personale a carico dei soggetti che possono essere coinvolti in un reato associativo; il secondo comma configura un « doppio binario » per lo svolgimento di indagini identiche, introducendo una differenziazione in ordine alle garanzie assicurate che dipende non dal tipo di indagine, ma di reato. Si stabilisce, addirittura, una differenziazione « d'autore ». Con la formulazione attuale già esiste una procedura penale « d'autore » e corriamo il rischio di introdurre il concetto di colpa « d'autore ». Approvando l'articolo 1 del disegno di legge ci spingeremmo ancora più avanti lungo una strada che rappresenta un grave pericolo per il nostro ordinamento giuridico.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mellini 1. 1, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Il relatore ha presentato il seguente nuovo emendamento:

All'articolo 1, sostituire il comma 1 con il seguente:

1. Nell'articolo 32-*quater* del codice penale dopo il numero « 416 » è inserito il seguente: « 416-bis » e le parole « a causa o in occasione dell'esercizio di un'attività imprenditoriale » sono sostituite dalle seguenti: « in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa ».

1. 7.

ALDO RIZZO. Nel preannunciare il voto favorevole sull'emendamento del relatore testé presentato, vorrei formulare alcune brevi considerazioni.

L'articolo 32-*quater* del codice penale individua i casi nei quali alla condanna per determinati delitti consegue l'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione. Si tratta di una disposizione che, riguardando la persona del colpevole, è di natura strettamente personale. Sarebbe opportuno estendere l'efficacia della disposizione anche alle società o imprese collettive, qualora ad alcuno degli amministratori sia applicata la norma prevista dall'articolo 32-*quater*.

A mio avviso, è sufficiente, per pervenire ad una applicazione della disposizione contenuta nell'articolo 32-*quater* del codice penale alle società o imprese collettive, valorizzare in materia alcune norme dettate dalla legge 10 febbraio 1962, n. 57, che disciplina l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori. Vorrei ricordare che l'articolo 13 di tale legge, nell'indicare i requisiti per l'iscrizione all'Albo, prevede l'assenza di precedenti penali e di procedimenti penali in corso per una serie di reati diversi da quelli indicati dall'articolo 32-*quater*. Inoltre, l'articolo 15 della stessa legge precisa che i requisiti di cui all'articolo 13, devono riguardare il direttore tecnico e tutti i componenti del consiglio di amministrazione, se si tratta di società in nome collettivo; il direttore tecnico e tutti gli



accomandatari, se si tratta di società in accomandita semplice; il direttore tecnico e gli amministratori muniti di rappresentanza, per ogni altro tipo di società o di consorzio.

A mio avviso, occorre assicurare una « coerenza » tra le disposizioni normative e quindi valorizzare, nell'ambito della disposizione dell'articolo 32-*quater* del codice penale, le norme dettate per l'iscrizione, sospensione e cancellazione dall'Albo nazionale dei costruttori. Occorre considerare, infatti, che è assai raro che a contrattare con la pubblica amministrazione sia una ditta individuale. Se si vuole dare una reale ed efficace attuazione alla disposizione sull'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione, prevista dall'articolo 32-*quater* del codice penale, occorre tener presente che i contratti molto più frequentemente si concludono tra pubblica amministrazione, da un lato, e società, consorzi e cooperative, dall'altro.

Nel ribadire la posizione favorevole sull'emendamento del relatore 1. 7, invito pertanto la Commissione a valutare le considerazioni fin qui formulate nel prosieguo dei nostri lavori.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Il gruppo comunista esprimerà voto favorevole sull'emendamento del relatore 1. 7 per le motivazioni già espresse dal collega Rizzo, anche se ad esse intendiamo conferire un « taglio » diverso.

La consuetudine delle organizzazioni criminali mafiose a concludere affari con la pubblica amministrazione costituisce, ormai, un dato comunemente acquisito. A nostro avviso, è opportuno emendare l'articolo 32-*quater* del codice penale (che, lo ricordo, prevede i casi in cui l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione consegua ad una condanna penale — che, ovviamente, ha carattere personale, perché tale è la responsabilità penale —) nel senso indicato dal relatore, ponendosi nella stessa « linea » della legge n. 57 del 1962, nonostante essa si riferisca esclusivamente ai costruttori.

Occorre considerare che si registra un notevole ampliamento dell'ambito dei rapporti commerciali (si pensi, per esempio, ai numerosi contratti di fornitura e di concessione) posti in essere dalle organizzazioni criminali, per il tramite di imprese (o direttamente mafiose, o mediatrici nel rapporto tra le organizzazioni criminali mafiose e la pubblica amministrazione). Ciò ci induce a considerare favorevolmente l'emendamento del relatore che, estendendo il campo delle preclusioni, è idoneo ad introdurre, a nostro avviso, una maggiore tutela — che speriamo possa essere concretamente garantita — rispetto al pericolo di inquinamenti mafiosi negli apparati istituzionali dello Stato.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Il gruppo della democrazia cristiana voterà a favore dell'emendamento proposto dal relatore, nonostante avesse convenuto con il ministro circa l'opportunità di conservare l'« impianto legislativo » nella formulazione originaria. In particolare, valutiamo positivamente l'inserimento nell'articolo 1 dell'espressione: « in danno o in vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa », che estende la previsione normativa anche a soggetti estranei rispetto all'imprenditore.

Non condividiamo, invece, la proposta del collega Rizzo che, se accettata, non ci consentirebbe di affrontare con il necessario grado di libertà la specifica materia della revisione della disciplina dettata per i costruttori. È nostra intenzione, per esempio, proporre l'introduzione di una disposizione che riconduca al concetto di impresa anche l'attività delle cooperative. Per tale ragione, sarebbe opportuno prendere in considerazione le proposte concernenti l'attività di impresa nel momento in cui la materia sarà affrontata specificamente.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo è favorevole all'emendamento 1. 7.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del relatore 1. 7, accettato dal Governo.

(È approvato).

È conseguentemente precluso l'emendamento Mellini 1. 2.

Passiamo all'emendamento Mellini 1. 3.

MAURO MELLINI. Ho già illustrato il contenuto dell'emendamento 1. 3 nel momento in cui sono intervenuto sull'emendamento 1. 1, interamente soppressivo dell'articolo 1. Richiamo, pertanto, le considerazioni formulate in merito al « doppio regime » in sede di indagine, sul quale ribadisco la mia profonda contrarietà.

GIULIO MACERATINI. Mi asterrò dalla votazione sull'emendamento Mellini 1. 3.

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

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Mellini 1. 4.

MAURO MELLINI. Nonostante sia abituato a non meravigliarmi di nulla, esprimo le mie perplessità sulla posizione contraria dichiarata dal rappresentante del Governo e dal relatore in merito all'emendamento 1. 4.

Vorrei sottolineare che con tale emendamento si intende sostituire la generica espressione: « di criminalità organizzata » con uno specifico riferimento all'articolo 416-bis del codice penale (che, francamente, non considero favorevolmente) ed all'articolo 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685.

L'espressione « criminalità organizzata » è estremamente generica ...

GIULIO MACERATINI. È un'espressione giornalistica.

MAURO MELLINI. Si tratta di un'espressione giornalistica, come giustamente rilevato dall'onorevole Maceratini. Qual è la sua contrapposizione? È la criminalità disorganizzata!

Vi può essere criminalità organizzata anche individuale, oppure quando vi sono due persone — il cui numero non è sufficiente a porre in essere un reato associativo — che si servono di un computer, anziché di mezzi più artigianali ed approssimativi. Ancora, per esempio, può essere considerato furto organizzato quello per cui vengono studiati piani d'azione molto specifici.

Se, in sede di predisposizione delle leggi, usassimo maggiore attenzione per il lessico, credo che non ce ne pentiremmo. Di conseguenza, ritengo che, nella fattispecie, il riferimento a specifiche norme sia utile. Se, invece, si intende perseguire lo scopo di lasciare piena discrezionalità a chi deve applicare le leggi, non ci si può poi lamentare di fronte a manifestazioni di disinvoltura di ordine processuale, la cui responsabilità sarebbe da attribuire a noi stessi.

ALDO RIZZO. Condivido molte delle osservazioni dell'onorevole Mellini: per la verità, la dizione « criminalità organizzata », contenuta nell'articolo 340 del codice di procedura penale, non mi sembra possedere una corretta valenza giuridica. Nell'ambito del sistema penale la struttura organizzativa viene a rilevanza nei reati associativi e in particolare nell'associazione per delinquere, nell'associazione per delinquere di tipo mafioso e nelle ipotesi di concorso di più persone nel reato: non credo, però, che nel caso di concorso si possa affermare che si versa in ipotesi di criminalità organizzata, in quanto l'accordo delittuoso può essere un fatto isolato e non inserito nell'attività di un'organizzazione criminale.

Se si vuole mantenere nel comma 2 dell'articolo 1 l'espressione « criminalità organizzata », appare opportuno aggiungere il riferimento all'articolo 75 della

legge 22 dicembre 1975, n. 685, perché, nel caso di condanna in base a tale norma, non si richiede la prova dell'esistenza di un'organizzazione criminale.

Inoltre, volendo prendere in considerazione l'intero testo dell'emendamento Mellini 1. 4, a mio avviso, occorre fare riferimento, oltre che all'articolo 416-*bis*, anche all'articolo 416 del codice penale.

In conclusione, a mio parere è importante inserire nell'ambito dell'articolo 340 del codice di procedura penale il riferimento non soltanto all'articolo 416-*bis* del codice penale, ma anche all'articolo 75 della legge n. 685.

MAURO MELLINI. Certo, tale riferimento è previsto nell'emendamento 1. 4.

GAETANO VAIRO. Intervengo per aderire sostanzialmente ai rilievi dall'onorevole Mellini e a parte di quelli mossi dall'onorevole Rizzo. Ritengo, infatti, maggiormente vantaggioso, ai fini della tipicità della descrizione delittuosa, il riferimento all'articolo 416-*bis*, piuttosto che alla criminalità organizzata. Ciò per evitare confusione sia rispetto alla normativa sul concorso di diverse persone in un reato, sia in relazione ad un tipo di criminalità individuale, e tuttavia organizzata, come quella cui ha accennato l'onorevole Mellini.

Non sono invece d'accordo sull'opportunità, sostenuta dall'onorevole Rizzo, di richiamare anche l'articolo 416 oltre che l'articolo 416-*bis* del codice penale: benché ci si riferisca all'ambito del vincolo associativo, comune ad entrambi gli articoli, non si può escludere una *suitas*, una specificità propria (sia pure a titolo di reato di pericolo) dell'articolo 416-*bis* che distingue la fattispecie in esso considerata dalla semplice associazione per delinquere di cui all'articolo 416.

Dunque, ritenendo l'emendamento Mellini 1. 4 rispondente all'esigenza di

certezza del diritto collegata alla tipicità della condotta criminosa, il gruppo della democrazia cristiana si dichiara ad esso favorevole.

ALDO RIZZO. Sarebbe opportuno che il Governo chiarisse i motivi della sua contrarietà all'emendamento Mellini 1. 4.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. La contrarietà del Governo all'emendamento Mellini 1. 4 si basa su osservazioni formulate non soltanto in sede di Ministero di grazia e giustizia, ma anche di Ministero dell'interno.

Innanzitutto, va ricordato che l'articolo 340 del codice di procedura penale nel suo attuale testo, derivante da modifiche introdotte successivamente alla sua originale stesura, precisamente nel 1980, già prevede reati di terrorismo, di eversione dell'ordine democratico nonché di criminalità organizzata; quindi, l'espressione « criminalità organizzata » non è soltanto giornalistica, poiché è stata adottata nel testo del suddetto articolo.

Un'ulteriore osservazione, di carattere generale, è che il riferimento a singoli articoli apre la strada ad un'eccessiva restrizione alla norma in questione rispetto all'ampia dimensione che il Governo intende attribuire ad essa.

Una terza considerazione — suggerita dal Ministero dell'interno — è che se si dovesse entrare nella specificazione degli articoli, non sarebbe più sufficiente l'indicazione né dell'articolo 416-*bis*, né dell'articolo 75 della legge n. 685 — a parte l'articolo 630 del codice penale, già menzionato nel testo proposto dal Governo —, ma occorrerebbe richiamare anche altre norme della legge 22 dicembre 1975, n. 685, come quelle sulle attività illecite di cui all'articolo 72, sulle agevolazioni di cui all'articolo 73, sulle induzioni di cui all'articolo 76, nonché su altre attività

riferibili alla criminalità organizzata, come si evince dall'aggravante prevista dal comma 1, punto 2, dell'articolo 74.

Quindi, riassumendo, per ragioni di fedeltà, per quanto possibile, al testo legislativo precedente, di più ampi intendimenti in ordine alla normativa in esame, di necessaria eventuale integrazione degli articoli cui riferirsi nel caso in cui si accedesse alla tesi dell'onorevole Mellini, mi dichiaro contrario all'emendamento 1. 4, essendo favorevole al testo del Governo.

**PRESIDENTE.** Ai sensi del comma 2 dell'articolo 50 del regolamento, a seguito dell'intervento del ministro, consentirò di parlare per dichiarazione di voto anche a coloro che sono già intervenuti a tale titolo.

**GAETANO VAIRO.** Ritengo oltremodo convincenti le argomentazioni del ministro Vassalli, soprattutto per quanto riguarda la necessità di richiamare una serie di norme per tenere conto di tutte le tipologie di criminalità organizzata. Pertanto, rettifico la nostra posizione e dichiaro il voto contrario del gruppo della democrazia cristiana sull'emendamento Mellini 1. 4.

**ALDO RIZZO.** Ringrazio il ministro per le sue precisazioni.

Anche se, obiettivamente, la dizione « criminalità organizzata » è contenuta nel testo dell'articolo 340 del codice di procedura penale, rimane il dato di fatto che, nel momento in cui il magistrato deve applicare tale norma, non può che avere come riferimento i reati associativi; non riesco, infatti, ad immaginare da quale altro elemento possa trarre la convinzione che si versa in un'ipotesi di criminalità organizzata. In questo senso, forse, una precisazione normativa sarebbe opportuna. Accetto le altre osservazioni del ministro per quanto riguarda la materia del traffico degli stupefacenti, però ritengo opportuno che il Governo tenga conto di quanto stabilito dall'articolo 340 del codice di procedura penale, nel mo-

mento in cui si andranno ad esaminare le modifiche da apportare alla legge n. 685.

**GIULIO MACERATINI.** Pur apprezzando fino in fondo le dichiarazioni del ministro, devo dire che esse non sono sufficienti a farmi cambiare parere sull'argomento di cui ci stiamo occupando. Al contrario, proprio tali dichiarazioni mi hanno fatto rendere conto (a volte, infatti, ci accorgiamo all'improvviso dell'esistenza di cose che abbiamo sotto gli occhi da tempo) che con la creazione di una procedura particolare per una fattispecie delittuosa relativa alla criminalità organizzata, finiremmo con l'istituire un enorme campo di discrezionalità del magistrato. Ciò porterebbe, a mio sommo avviso, a conseguenze perverse, considerato che, naturalmente, la legge è efficace su tutto il territorio nazionale. Sarebbe preferibile, quindi, impiegare più tempo nella elaborazione della norma, inserendovi tutti i necessari richiami ad altre leggi, pur di delimitare strettamente il campo in cui può essere operata la deroga (di questo, infatti, si tratta), anziché lasciare aperto uno spazio così ampio: l'espressione « criminalità organizzata », infatti, può voler dire tutto e nulla.

Sono queste le ragioni per le quali mantengo il mio parere favorevole all'emendamento Mellini 1. 4.

Mi rendo conto che in esso si sarebbe potuto inserire anche il riferimento ad altri articoli della legge n. 685: per esempio, gli articoli dal 72 al 75 potevano essere presi tutti in considerazione, in quanto riguardano le ipotesi relative allo spaccio di droga. Confermo, comunque, il mio voto favorevole sull'emendamento in oggetto.

**BIANCA GUIDETTI SERRA.** Sono favorevole all'emendamento 1. 4 perché, a mio avviso, si inserisce correttamente nel sistema generale, in quanto introduce una specificazione che mi sembra necessaria, nel momento in cui si prevede la possibilità di una deroga.

I riferimenti contenuti nell'articolo 1 del disegno di legge sono già molto ampi

(vengono infatti richiamati i reati di terrorismo e di eversione, nonché il reato indicato nell'articolo 630 del codice penale, oltre a quelli di criminalità organizzata), pertanto non credo che possa essere considerato controproducente aggiungere anche l'indicazione dell'articolo 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685: al contrario, si tratterebbe di un dato aggiuntivo tranquillizzante, in vista del fine che si intende raggiungere.

A mio avviso, la constatazione che l'espressione « criminalità organizzata » è già stata usata in altre disposizioni legislative non costituisce un argomento sufficiente per motivare la sua successiva utilizzazione, poiché tale espressione rimane comunque troppo generica (è stata definita, addirittura, « giornalistica »). Che cosa significa, in effetti, criminalità organizzata? Se si tratta di un'associazione a delinquere, allora si adotti questa formulazione, senz'altro più appropriata.

Per quanto riguarda, poi, l'osservazione secondo cui oltre all'ipotesi prevista dall'articolo 75 della legge n. 685 sarebbe opportuno introdurre altre, è chiaro che l'indicazione dell'articolo 75 costituisce, in sostanza, un riferimento alle associazioni e, quindi, alla maggiore gravità conseguente all'accordo tra persone per commettere un reato.

Per le ragioni espresse, ritengo che l'emendamento 1.4 debba essere accolto, in quanto conferisce maggiore legittimità alla disposizione cui si riferisce.

**ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO.** Il gruppo comunista è contrario all'emendamento Mellini 1. 4, soprattutto in seguito alle considerazioni svolte dal ministro e sulla base della constatazione che l'espressione « criminalità organizzata », pur avendo probabilmente provenienza giornalistica o comunque sociologica, ha ormai assunto un suo preciso significato anche nel nostro sistema penale, giacché si trova inserita nell'articolo 340 del codice di procedura penale.

Inoltre mi preoccuperebbe (come sempre mi preoccupa) l'introduzione di una rigida elencazione delle fattispecie che

diano luogo alla possibilità, per gli ufficiali di polizia giudiziaria, di compiere sequestri presso le banche. Per quanti sforzi si siano fatti in passato, infatti, nessuna elencazione è mai stata esaustiva, né è riuscita a soddisfare completamente le esigenze pratiche investigative, le quali possono spesso presentare caratteri particolari, che vanno al di là di quanto è stato immaginato dal legislatore.

Per i motivi indicati, il gruppo comunista voterà contro l'emendamento Mellini 1. 4.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'emendamento Mellini 1. 4, non accettato dal relatore né dal Governo.

*(È respinto).*

Passiamo all'emendamento Mellini 1. 5.

**MAURO MELLINI.** Signor presidente, onorevoli colleghi, desidero manifestare la mia convinzione che il riferimento al reato di cui all'articolo 630 del codice penale, relativo al sequestro di persona, sia stato fatto in odio ai sardi. In relazione, infatti, ai sequestri di persona di altra matrice (scusate se anch'io mi avvalgo di un termine giornalistico: ho detto « matrice » per definire le modalità di attuazione e la provenienza di un atto delittuoso), sembrerebbe sufficiente il riferimento alla criminalità organizzata. Dal momento, però, che i sardi sono considerati incorreggibili delinquenti individuali, si è convinti che i sequestri di persona da loro compiuti non siano riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata.

Dobbiamo ricordare che un riferimento specifico ai sequestri di persona era contenuto anche in un decreto-legge che non venne mai presentato alle Camere e la cui conversione, quindi, non fu mai discussa, perché il decreto cadde sotto un'ondata di disapprovazione che si manifestò in Sardegna, anche grazie all'improvvido intervento (che poi, però, si rivelò provvido, perché le vie del Signore sono infinite) di un procuratore della Re-

pubblica di Nuoro, il quale si dichiarò autore del decreto stesso, affermando di averlo elaborato insieme con un altro luminaire della scienza giuridica italiana, il dottor Lombardini, meglio noto per essere il « giudice itinerante ». Ciò ricorda la figura un tempo rappresentata dal governatore della Sardegna Bogino, che girava per l'isola preceduto dal boia, tanto che è rimasta in Sardegna l'imprecazione « che ti corra dietro Bogino! », la cui origine è ignorata da coloro che la usano, ma i cui riferimenti storici si ritrovano nella via che, a Torino, è appunto intitolata a Bogino: evidentemente, l'episodio della forza e dell'imprecazione è meno noto a Torino che in Sardegna.

In sostanza, quindi, l'introduzione del riferimento all'articolo 630 del codice penale, che ha chiaramente come obiettivo i sardi, investirà in particolare i sardi che abitano nel continente, perché in Sardegna Bogino non gira poi tanto facilmente, per fortuna! I sardi residenti nel continente, oltre tutto, sono già sottoposti a schedatura: sono state presentate interrogazioni parlamentari in proposito, signor ministro, e vi sono documenti provenienti dal Ministero dell'interno che non smentiscono tale realtà, come sarebbe stato doveroso fare (o meglio, sarebbe stato doveroso non svolgere l'attività che provoca la necessità della smentita).

I sardi (anche se, in effetti, ce ne sono molti che hanno compiuto atti di sequestro di persona) vengono abitualmente torturati quando sono sospettati di essere sequestratori di persone: i fatti lo dimostrano, vi sono sentenze che lo proclamano. D'ora in poi, con l'introduzione nel disegno di legge in esame della norma in questione, le pecore di proprietà dei sardi del continente saranno oggetto di quelle attenzioni che sono previste per i patrimoni di presunta provenienza illecita. Fortunatamente, in Sardegna tale problema ha sollevato qualche reazione.

Fin da ora, quindi, preannuncio non solo il mio voto favorevole all'emendamento che ho presentato, ma anche la mia intenzione di battermi affinché siano

eliminati quei riferimenti che, dal punto di vista storico, hanno un significato « abominevole ». Ciò è ancora più grave ove si consideri che quello storico è uno dei criteri interpretativi delle norme legislative.

Invito, pertanto, i colleghi a rivolgere la loro attenzione anche a tale questione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mellini 1. 5, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

L'emendamento Mellini 1. 6 è stato ritirato dal presentatore.

MAURO MELLINI. Intendo motivare il ritiro dell'emendamento...

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 1, con la modifica testé apporata.

(È approvato).

Poiché tra pochi minuti saremo costretti a sospendere i nostri lavori a causa della concomitanza di votazioni in Assemblea, rinvio ad altra seduta il seguito della discussione dei progetti di legge in esame.

**Discussione del disegno di legge: Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2441); e delle proposte di legge Tatarella ed altri: Norme sul possesso ingiustificato di valori da parte degli amministratori degli enti locali (242); Mellini ed altri: Misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni ed alla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della pubblica amministrazione (414); Nicotra ed altri: Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (775); Gargani: Norme concernenti delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (1140); Andò ed altri: Modifiche**

**alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (1219); Fracchia ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2149); Fiandrotti: Modifica degli articoli 318 e 319 del codice penale, concernenti la corruzione per atti d'ufficio o per atti contrari ai doveri d'ufficio (2623); Staiti di Cuddia delle Chiuse: Modifica ed integrazione dell'articolo 321 del codice penale concernente la non punibilità del corruttore di pubblico ufficiale in caso di confessione spontanea dall'illecito (3019); Battistuzzi ed altri: Introduzione nel codice penale dell'articolo 324-bis concernente le circostanze aggravanti nei reati contro la pubblica amministrazione, commessi al fine di favorire gruppi politici, in particolare da cittadini investiti di cariche elettive (3516).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione »; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Tatarella, Martinat, Massano, Nania e Sospiri: « Norme sul possesso ingiustificato di valori da parte degli amministratori degli enti locali »; Mellini, Teodori, Stanzani Ghedini, Rutelli, Vesce, Pannella e Faccio: « Misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni ed alla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della pubblica amministrazione »; Nicotra e Bianchini: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione »; Gargani: « Norme concernenti i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione »; Andò, Cappiello, Martelli, Alagna, Borgoglio, Di Donato, Mundo, Testa Antonio, La Ganga, Marianetti, Spini, Dell'Unto, Balzamo, Tiraboschi, Intini, Lenoci e Conte Carmelo; « Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione »; Fracchia, Violante, Pedrazzi Cipolla e Bargone: « Modi-

fiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione »; Fian- « Modifica degli articoli 318 e 319 del codice penale, concernenti la corruzione per atti d'ufficio o per atti contrari ai doveri d'ufficio »; Staiti di Cuddia delle Chiuse: « Modifica ed integrazione dell'articolo 321 del codice penale concernente la non punibilità del corruttore di pubblico ufficiale in caso di confessione spontanea dell'illecito »; Battistuzzi, Altissimo, Biondi, de Lorenzo, Serrentino e Sterpa: « Introduzione nel codice penale dell'articolo 324-bis, concernente le circostanze aggravanti nei reati contro la pubblica amministrazione, commessi al fine di favorire gruppi politici, in particolare da cittadini investiti di cariche elettive ».

Ricordo che la Commissione aveva già esaminato i provvedimenti in sede referente elaborando un testo unificato, sul quale la I Commissione affari costituzionali ha espresso il seguente parere:

« Parere favorevole,

con le seguenti osservazioni:

a) si invita la Commissione di merito, in relazione all'articolo 3, ad approfondire la questione relativa ad una migliore garanzia del soggetto in ordine alla utilizzazione dei fondi pubblici; ed a valutare l'opportunità di fare esplicito riferimento anche allo svolgimento di attività di pubblico interesse nel settore dell'ambiente;

b) si sottolinea l'esigenza di precisare all'articolo 14, comma 1, l'espressione notizie d'ufficio " le quali debbano rimanere segrete ". È necessario infatti introdurre uno specifico riferimento a norme di legge, oppure, nel caso in cui la qualificazione di notizia discenda da una autorità pubblica, individuare specificamente quale sia l'autorità competente e quale sia il procedimento per giungere a quella qualificazione;

c) si consideri l'opportunità di introdurre, per i delitti di cui agli articoli 314

del codice penale (peculato e concussione), come modificati dal testo in esame, una norma speciale che stabilisca la pena dell'interdizione dai pubblici uffici che consegua ad una condanna anche inferiore al minimo previsto dalle norme generali (articoli 2 e 29 del codice penale) sull'applicabilità di detta pena, in analogia con quanto previsto dal testo attualmente vigente degli articoli 314, 315 e 317 del codice penale ».

L'onorevole Nicotra ha facoltà di svolgere la relazione.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, il lungo ed approfondito dibattito svoltosi nell'ambito della Commissione (durante l'esame in sede referente dei progetti di legge), relativamente ai reati contro la pubblica amministrazione, ha consentito di pervenire alla redazione di un testo unificato che rappresenta una sintesi delle proposte avanzate dai vari gruppi politici e dai singoli deputati.

Il testo unificato si propone di soddisfare due esigenze: da un lato quella di dare maggiore certezza ai cittadini in relazione ad alcune norme che hanno consentito frequenti deroghe al principio della certezza del diritto; dall'altro, quella di sottrarre alle stesse norme un certo carattere di elasticità che recentemente hanno assunto.

In tale contesto, la Commissione in sede referente ha individuato alcuni obiettivi prioritari da perseguire: in primo luogo, all'articolo 1, nel definire la fattispecie del peculato è stata eliminata l'ipotesi vigente del peculato per distrazione.

È stata, inoltre, introdotta, all'articolo 3 del testo unificato, una specifica ipotesi di reato, vale a dire la malversazione a danno dello Stato; si tratta di una figura nuova, che è stata adottata per intensificare la lotta contro la corruzione nella pubblica amministrazione. In proposito, l'articolo 3 recita: « Il soggetto estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico contributi, sovvenzioni o finanzia-

menti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere e allo svolgimento ad attività di pubblico interesse per l'economia nazionale nel settore dell'agricoltura, dell'industria, del commercio, dell'artigianato e del turismo, ovvero concernenti l'istruzione e la formazione professionale, la sanità o l'assistenza sociale, li distrae a profitto proprio o altrui ovvero l'impiega nella realizzazione di iniziative estranee alla destinazione stabilita è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni ». È stato introdotto, quindi, il concetto di distrazione operata a danno dello Stato contravvenendo alle finalità proprie di un finanziamento.

In relazione a quest'ultima ipotesi, la I Commissione affari costituzionali ha espresso parere favorevole suggerendo, tuttavia, l'opportunità di fare esplicito riferimento anche allo svolgimento di attività di pubblico interesse nel settore dell'ambiente. Nel momento in cui si passerà all'esame degli articoli, la nostra Commissione, nella sua piena autonomia, terrà certamente conto del suddetto suggerimento.

Per quanto concerne l'articolo 4, esso fa riferimento al reato di concussione, anche se si deve registrare la riserva espressa dal gruppo comunista sul termine « funzioni ». Ritengo, comunque, che tale questione possa essere proficuamente affrontata e risolta in sede di esame dell'articolato.

Gli articoli 5, 6 e 7 disciplinano rispettivamente i casi di corruzione per atti d'ufficio, corruzione vera e propria, nonché le circostanze aggravanti. In tal modo è stato possibile distinguere più agevolmente i casi che rientrano nella figura della corruzione per atti d'ufficio da quelli inquadrabili nell'ambito della corruzione in generale.

L'articolo 8, inoltre, disciplina la corruzione in atti giudiziari.

Gli articoli 9, 10 e 11 prevedono rispettivamente la corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, l'istigazione alla corruzione e l'abuso d'ufficio, mentre l'articolo 12 disciplina il caso di



distrazione commessa da persona incaricata di un pubblico servizio, introducendo una figura che non compare negli altri articoli.

I successivi articoli 13 e 14 trattano, invece, la tematica relativa alla circostanza attenuante e alla rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio, mentre il rifiuto di atti d'ufficio è contemplato dall'articolo 15, in relazione al quale vorrei precisare che la Commissione in sede referente ha inteso recepire integralmente il contenuto di un emendamento presentato durante la scorsa legislatura da parte degli onorevoli Macis, Violante, Nicotra ed altri. In tal modo, è stato possibile superare una concezione troppo generica della figura dell'omissione che ne escludeva la perseguibilità. Con l'approvazione del suddetto emendamento (su cui si è registrata la convergenza del gruppo democristiano e di quello comunista), è stata introdotta una dizione più precisa della norma, in base alla quale « (...) il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che entro 30 giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie 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 (...) ». Con l'introduzione di tale norma, ci si propone di rafforzare la posizione del cittadino nei confronti della burocrazia in generale. Infatti, si introduce la possibilità di porre la pubblica amministrazione in condizioni di morosità, prevedendo per l'amministrazione stessa un'ipotesi di reato nel caso in cui essa non risponda al cittadino entro un termine stabilito.

Ritengo che questa norma contribuisca a combattere la corruzione e la mafia, così come si propone di fare la riforma, attualmente in discussione, della legge Rognoni-La Torre.

La mafia, infatti, si annida anche nei ritardi burocratici e nei lacci e laccioli posti nei confronti di determinati atti dovuti al cittadino. Quindi, consacrare, sancire, specificare i tempi entro i quali il pubblico amministratore o comunque

l'amministrazione deve adottare le proprie decisioni, ritengo sia il miglior modo per sconfiggere atteggiamenti mafiosi.

L'articolo 16 riguarda la competenza che, per tutti i reati relativi alla pubblica amministrazione, si propone di affidare al tribunale.

Negli articoli 17 e 18 è stata specificata la nozione di persona incaricata di pubblico servizio ed all'articolo 19 si è prevista l'abrogazione di tutte le norme incompatibili con quelle contenute nel testo proposto.

Signor presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, lo sforzo compiuto in sede referente è racchiuso in questa breve relazione chiaramente non esaustiva di tutte le appendici di chiarimento che si chiederanno in ordine ad un siffatto impianto, la cui brevità comunque consentirà di affrontare la discussione sui singoli articoli in tempi ristretti. Ad avviso del relatore, ciò permetterà di raggiungere l'obiettivo comune di varare un testo di legge che dia certezza e tranquillità al cittadino.

Concludo, invitando la Commissione ad adottare rapidamente il testo unificato elaborato in sede referente come testo della discussione.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, onorevoli deputati, nei pochi minuti che mancano alle votazioni in Assemblea, vorrei svolgere alcune osservazioni di carattere generalissimo, riservandomi di intervenire successivamente in sede di discussione degli articoli. Tali osservazioni sono indispensabili anche perché il Governo, per favorire il complesso *iter* di questo progetto di legge ed anche come riconoscimento del lavoro svolto dal Comitato ristretto, ha accettato che l'esame si svolgesse sul testo elaborato in sede referente anziché sul proprio disegno di legge, nonostante che quest'ultimo fosse frutto di una maturazione pluriennale e, in modo particolare, riproducesse il testo presentato dall'onorevole Martinazzoli il 22 aprile 1985, rivisto alla stregua dell'espe-

rienza degli uffici ed in relazione alle discussioni parlamentari intervenute.

Vorrei sottolineare, tuttavia, che esistono profonde diversità, alle quali accennerò di volta in volta durante l'esame degli articoli, tra il disegno di legge n. 2441 ed il testo elaborato in sede referente che inevitabilmente, su punti qualificanti, potranno condurre a contrasti e divergenze di vedute.

In particolare, c'è un punto sul quale desidero, fin dall'inizio, richiamare l'attenzione della Commissione: si tratta, infatti, di un articolo che non compare nel testo elaborato in sede referente e che non sono convinto dell'opportunità di ripresentare come articolo aggiuntivo.

Si tratta della famosa « concussione ambientale », sulla quale sono state avanzate pesanti critiche da parte del deputato Violante, che mi dispiace non sia oggi presente.

Questa nuova figura di reato è stata prevista per la prima volta nel disegno di legge Martinazzoli, ed è stata poi riprodotta, sia pure con denominazione diversa, nell'articolo 2 del disegno di legge 2441.

Contro la concussione ambientale (che è stata — lo ripeto — eliminata dal testo elaborato in sede referente e, sinceramente, non so se ripresentarla sotto forma di un emendamento, perché non vedo chi me lo faccia fare) debbo rilevare che l'onorevole Violante ha scritto su *l'Unità* che: « Il ministro della giustizia ha presentato alla Camera una proposta di legge che costituisce un vero e proprio salvacondotto per i corrotti, ma solo dove — è il colmo della beffa — la corruzione è più estesa. Quando il sistema corruttivo è talmente ramificato da creare un vero e proprio stato di soggezione del cittadino — la mente corre al Ministero dei lavori pubblici e ad alcuni uffici comunali di Catania — le pene non sono più gravi, ma più tenui. Il corrotto che intasca la tangente può cavarsela con quattro mesi di reclusione, sospensione condizionale ed altri benefici di legge, com'è scritto nelle sentenze. I suoi colleghi di zone meno

fortunate, ove la corruzione non ha ancora prevalso sulla legalità, rischiano invece da quattro a dodici anni, ma, se si impegnano e ce la mettono tutta, diffondendo per ogni dove ricatti ed intimidazioni, saranno premiati. Sembra un'appendice ai *Viaggi di Gulliver*, ma è un disegno di legge presentato da un ministro della Repubblica ed offerto ad un Consiglio dei ministri ugualmente convocato a palazzo Chigi per l'occasione ».

Ora, la fattispecie di concussione ambientale era stata prevista nel disegno di legge Martinazzoli e in quello oggi in esame proprio per rendere più efficace la lotta contro la corruzione. Come voi sapete, infatti, il problema è che, di solito, chi ha pagato o promesso non parla perché teme di essere coinvolto nel delitto di corruzione. Contro questa situazione si era pensato di introdurre la figura del « corruttore pentito » ed altre soluzioni che non sto qui a ricordare.

Ad un certo punto, poiché esistono situazioni intermedie che vanno sotto il nome di concussione ambientale (cioè in cui, in sostanza, il privato capisce di dover pagare pur non essendo stato soggetto passivo di induzione diretta) il Governo aveva pensato di introdurre questa nuova fattispecie, che aveva proprio la finalità di rendere molto più vasto lo spazio della concussione e, quindi, di dare maggiori garanzie a colui che avesse pagato la tangente di non essere necessariamente coinvolto nell'ipotesi di corruzione, potendosi dar luogo ugualmente all'azione penale. Quindi, l'ottica della previsione governativa era esattamente opposta rispetto a quella imputata al Governo dall'onorevole Violante, che mi meraviglio sia caduto in un equivoco così grossolano pur essendo professore di diritto penale!

Egli, in sostanza, sostiene che la « concussione ambientale » sostituirebbe la concussione vera e propria in tutti i casi in cui l'ambiente è inquinato.

In realtà, non ci siamo mai sognati, né Martinazzoli né io, di affermare una cosa di questo genere! È chiaro che la concussione vera e propria è un'ipotesi specifica che prevale sulla concussione

ambientale, la quale ultima costituisce norma « sussidiaria » che, nei casi in cui non sia possibile provare la concussione vera e propria, permetterebbe di condannare il solo concussore, il solo pubblico ufficiale infedele e non anche di esporre a pena il corruttore, questo è tutto!

Dovevo fare questo chiarimento a difesa dell'iniziativa del 1985 dell'onorevole Martinazzoli e della mia del 1987 perché, essendo stata abbandonata questa ipotesi nel testo elaborato in sede referente, non avrei potuto passare sotto silenzio le ragioni che a favore di essa militavano e militano tuttora! Preciso che gli uffici del Ministero da me diretto insistono sulla necessità di introdurre la figura della concussione ambientale.

Tuttavia, se la Camera ritiene che l'introduzione di nuove fattispecie di reato in una materia così delicata e difficile crei equivoci e che sia preferibile mantenere l'attuale situazione dei rapporti tra reati di concussione e corruzione (questa, infatti, sarebbe la conseguenza del testo elaborato in sede referente), sono pronto anche a rinunciare all'introduzione della concussione ambientale, della quale, tuttavia, dovevo illustrare le ragioni storiche e giuridiche per confutare la tesi secondo cui essa si sostituirebbe alla concussione comune o secondo cui attraverso di essa si opererebbe una distinzione per zone del paese; ci mancherebbe altro! Si tratta chiaramente di un'ipotesi sussidiaria relativa ai casi in cui non è possibile provare la concussione vera e propria che, invece, qualora possa essere dimostrata, subentra in base al principio di specialità.

In secondo luogo, devo osservare, onorevole Nicotra, che non possiamo accettare il capovolgimento dei casi di corruzione che si realizza negli articoli 5 e 10 del testo in esame. Infatti, siamo nell'ambito dei delitti che possono essere commessi da un pubblico ufficiale contro la pubblica amministrazione ed il soggetto attivo principale deve rimanere, appunto,

quello indicato; altrimenti opereremmo un cambiamento radicale e sarebbe necessario denominare diversamente i reati in questione. Individuando il corruttore, ossia il privato, come soggetto principale, si opera un ribaltamento sul quale per ragioni di tempo non intendo tediare ulteriormente la Commissione, anche perché trattandosi di una tematica viva, a differenza della concussione ambientale, potrò affrontarla nuovamente nel prosieguo dell'esame dell'articolato. Desideravo, tuttavia, preannunciare tale questione di carattere generale concernente l'impostazione di una tematica indubbiamente delicata.

Personalmente, nutro perplessità in merito alla soppressione della fattispecie di interesse privato che è conseguenza, in realtà, dell'abuso che di essa ha erroneamente fatto la giurisprudenza; tale fattispecie, circoscritta nei suoi limiti razionali (che non discendono dal codice fascista, ma sono molto più remoti), avrebbe potuto benissimo essere mantenuta. Il Governo, però, può senz'altro aderire alla nuova impostazione.

Fatte queste precisazioni e scusandomi per la fretta e la concitazione — determinate da ragioni di tempo — con cui le ho esposte, mi riservo di intervenire nuovamente nel prosieguo dei lavori.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione dei progetti di legge è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

---

Licenziato per la composizione e la stampa dal  
Servizio Stenografia delle Commissioni e degli  
Organi Collegiali il 13 maggio 1989.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO