

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

53.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 APRILE 1989

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

## INDICE

PAG.	PAG.
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):	
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2441);	
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 dell'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) ..... 3
	Violante Luciano, <i>Presidente</i> ..... 3, 4, 14, 17
	D'Acquisto Mario, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> ..... 11
	Finocchiaro Fidelbo Anna Maria ..... 14
	Maceratini Giulio ..... 16
	Mastrantuono Raffaele ..... 4, 13
	Mellini Mauro ..... 8, 9, 11, 13
	Nicotra Benedetto Vincenzo, <i>Relatore</i> ..... 4, 13
	<b>Disegno di legge</b> (Rinvio):
	Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti ( <i>Approvato dalla II Commissione permanente della Camera e modificato dalla II Commissione permanente del Senato</i> ) (1707-B) ..... 18
	Violante Luciano, <i>Presidente</i> ..... 18

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11.

GAETANO VAIRO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. *(È approvato).*

Seguito della 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 di 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 dell'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 il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione » e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Tatarella ed altri: « Norme sul possesso ingiustificato di valori da parte degli amministratori degli enti locali »; 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 »; Nicotra ed altri: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione »; Gargani: « Norme concernenti delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione »; Andò ed altri: « Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione »; Fracchia ed altri: « Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione »; Fiandrotti: « Modifica degli articoli 318 e 319 del codice penale, concernenti la corruzione per atti di 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 ed altri: « Introduzione nel codice penale dell'articolo 324-bis concernente le circostanze aggra-

vanti nei reati contro la pubblica amministrazione, commessi al fine di favorire gruppi politici, in particolare da cittadini investiti di cariche elettive ».

Ricordo che, nella seduta del 20 aprile ultimo scorso, il relatore ha svolto la relazione.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Desidero precisare la relazione già svolta chiarendo che la Commissione in sede referente, essendo state sollevate alcune obiezioni, aveva accantonato, per ulteriori approfondimenti, l'articolo riguardante il reato di assenteismo, contenuto nella proposta di legge presentata dal gruppo socialista. A mio avviso, tale nuova figura di reato deve essere introdotta, senza con ciò voler criminalizzare i comportamenti dei dipendenti pubblici. D'altra parte, l'attualità di tale reato (già previsto sotto forma di « truffa ai danni dello Stato ») è dimostrata da recenti fatti quali quelli che hanno comportato iniziative da parte della magistratura romana e napoletana intervenuta per sanare fenomeni di indisciplina ed immoralità. Al riguardo ritengo che non siano sufficienti azioni disciplinari, che spesso rimangono ipocritamente sulla carta, ma che sia indispensabile un'azione penale.

Una previsione specifica del reato di assenteismo consentirebbe al dipendente pubblico ed alla collettività rispettivamente di assumere e di pretendere un comportamento conforme alla legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Signor presidente, onorevoli colleghi, in relazione alla questione sollevata dal relatore, a prescindere dal merito, ritengo che la previsione del reato di assenteismo si collocerebbe meglio all'interno della riforma dei pubblici servizi. In questa sede dovremmo limitarci ad intervenire su quelle norme la cui modifica è attesa da tempo a causa della estrema confusione della legislazione amministrativa. Mi riferisco, in particolare, ai reati dei pubblici

ufficiali contro la pubblica amministrazione che hanno visto un penetrante intervento del giudice penale in conseguenza — come si afferma in dottrina — del venir meno dei parametri di riferimento dell'azione amministrativa. Proprio per questa ragione spesso il giudice penale ha ritenuto di sostituirsi al pubblico amministratore in quelle che sono scelte discrezionali di quest'ultimo.

Proprio dalla mancanza di una revisione di carattere generale delle norme che disciplinano l'azione della pubblica amministrazione deriva l'urgenza della modifica di alcune disposizioni relative ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, per evitare che si giunga ad una sorta di criminalizzazione delle scelte discrezionali dei pubblici amministratori, ed in particolare di quelli degli enti locali; questi, infatti, non sono più, come erano nel 1930, organi di mero decentramento amministrativo, ma sono soggetti titolari di autonomia politica costituzionalmente garantita e quindi soggetti attivi di scelte che presuppongono una comparazione di interessi non solo all'interno dello stesso ente locale, ma spesso anche in conflitto con altri enti e con lo Stato. Da ciò deriva l'esaltazione del concetto dell'autonomia locale come autonomia politica.

La necessità di procedere alla revisione della normativa vigente in materia di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione rappresenta un'esigenza avvertita ormai da molti anni, soprattutto alla luce delle ben note incertezze interpretative giurisprudenziali registratesi nel settore. È stata manifestata, quindi, l'opportunità di adeguare lo statuto penale della pubblica amministrazione alle funzioni esercitate nel mutato contesto del nostro stato sociale di diritto.

Vorrei ricordare che già in occasione dell'emanazione del più recente provvedimento di amnistia fu manifestata l'esigenza di pervenire ad una sollecita ridefinizione della materia, limitando la previsione dei delitti fino ad allora configurati. La questione, dunque, è ormai matura,

non solo nel paese ma anche in Parlamento. A nostro avviso, il testo elaborato dal Comitato ristretto costituisce un'utile base su cui lavorare, anche se riteniamo che determinati aspetti vadano rivisti, sia pure nel rispetto dei principi generali posti a base della formulazione adottata.

La riforma della normativa concernente i reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione nasce dalla diffusa esigenza di modificare talune norme che espongono i pubblici amministratori a gravi responsabilità per fatti che, frequentemente, non implicano appropriazione di denaro o di altri beni, essendo invece collegati, nella maggior parte dei casi, con atti emessi da organi collegiali elettivi. Inoltre, si impone un diverso e rigoroso regime legislativo idoneo a limitare il fenomeno, sempre più allarmante e diffuso, della corruzione.

Negli ultimi anni si è registrata una radicale trasformazione dei compiti e delle funzioni esercitati dalla pubblica amministrazione. A tale « svolta » si è pervenuti sostanzialmente in seguito all'entrata in vigore della Costituzione, che ha configurato un modello di comunità statale non più accentrato e verticistico, ma caratterizzato dall'esistenza di strutture a partecipazione diffusa e da un policentrismo di poteri nel cui ambito il referente non è più rappresentato da un assetto di valori predeterminato da pochi, ma è costituito, invece, da un modello di sviluppo di derivazione pluralistica, in continua ed incessante evoluzione.

Tale mutamento istituzionale ha comportato una « ridisegnazione » dei rapporti tra pubblico e privato, incrementandone i punti di contatto, in un'ottica volta a tutelare interessi emergenti che in precedenza erano rimasti sostanzialmente soffocati.

Nel rinnovato contesto istituzionale il quadro delle competenze demandate alla pubblica amministrazione ha subito, quindi, sensibili modifiche: da mero « braccio » esecutivo della legge, la pubblica amministrazione si è andata sempre più affermando quale soggetto politico, chiamato dal potere legislativo non più

soltanto ad eseguire, ma anche a progettare piani e modalità di intervento, incidendo con scelte sempre più discrezionali anche sul terreno dello sviluppo sociale ed economico complessivo, oltre che su quello della propria organizzazione.

In altri termini, alla pubblica amministrazione, considerata in tutte le sue articolazioni, è stato affidato il compito di concorrere a realizzare le finalità e gli obiettivi dello stato sociale. Sotto questo profilo, il mio pensiero corre ai comuni ed alle province e, in generale, all'attività programmatica degli enti locali e regionali, le cui iniziative riguardano soprattutto la politica del territorio da attuarsi con strumenti urbanistici comunali: i piani territoriali; l'individuazione delle zone protette e la tutela dei parchi; il piano commerciale, che presuppone l'individuazione di determinati interessi prioritari da salvaguardare; le relazioni con altri enti ed istituzioni che comportano, anch'esse, l'adozione di scelte concrete da definirsi in conformità agli indirizzi politici prevalenti. In tali settori si manifestano esigenze ed interessi diversi — concorrenti o divergenti — che vanno considerati, coordinati e selezionati in base a valutazioni di natura politica.

Tale dato assume particolare rilievo ove si tenga presente che la sfera di intervento del potere locale nel sistema economico e sociale si è notevolmente ampliata, in seguito al trasferimento di attribuzioni ed alla delega di determinate funzioni amministrative esercitate in precedenza da organi statali (basti pensare che più di un terzo degli interventi pubblici in economia è realizzato dagli enti locali o da enti ad essi collegati).

L'impossibilità di configurare taluni enti della pubblica amministrazione alla stregua di organismi meramente esecutivi della legge conferma ulteriormente la necessità di pervenire ad un'organica riforma nel settore. In particolare, l'incessante dilatazione ed il consistente sviluppo della pubblica amministrazione comportano due esigenze fondamentali. Da un lato, quella di garantire una maggiore flessibilità dell'azione amministra-

tiva; dall'altro, la necessità di introdurre una limitazione al sindacato del magistrato penale, spesso ingiustificato e fuorviante, rispetto alle scelte di natura amministrativa, limitando la possibilità di repressione penale solo per gli atti realmente lesivi degli interessi della pubblica amministrazione che, come tali, possono essere considerati delitti.

Occorre considerare, infatti, che nel settore della pubblica amministrazione può accadere che vengano espresse valutazioni e compiuti atti illeciti, ma non configurabili come reati in base alla legge penale. È necessario, pertanto, pervenire ad una diversa e più precisa determinazione delle categorie giuridiche penali previste dal codice vigente, al fine di consentire al magistrato di ancorare il proprio giudizio a parametri obiettivi ed incontestabili.

Tali parametri, a mio avviso, sono rappresentati dai principi dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione. Tuttavia, il modello di disciplina legislativa concernente i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione non sempre modula i propri contenuti in rapporto a quella che dovrebbe essere la tutela del risultato finale dell'azione amministrativa, valutabile in termini di efficienza. Numerose fattispecie previste, infatti (almeno in base a talune interpretazioni, giustificabili alla luce dell'attuale dato normativo), sono costruite assumendo a bene finale della protezione il valore « strumentale » dell'imparzialità, spesso appiattito, per altro, in elementi normativi, che non ne valorizzano a pieno le reali dimensioni, realizzando in tal modo un'offesa ai beni tutelati dalla Costituzione; ci si limita ad affermare un dato formale e statico del concetto di imparzialità, che non tiene in giusta considerazione taluni valori nuovi connessi con il dinamismo sociale, quali la velocità della comunicazione, la rapidità della decisione e l'efficienza del risultato. Di qui l'esigenza di modificare le norme, che oggi sono al nostro esame.

Come è noto, le fattispecie ove più carente si presenta la valorizzazione del

profilo dell'efficienza, quale sinonimo di buon andamento, sono quelle del peculato per distrazione, dell'abuso di potere e dell'interesse privato in atti d'ufficio.

I problemi creati dalla figura del peculato per distrazione si ricollegano fondamentalmente alla mancata precisazione, sul piano normativo, degli scopi rispetto ai quali la diversa destinazione di denaro diventa penalmente rilevante. Così, la genericità, l'ambiguità e l'incertezza del disposto normativo hanno consentito di sanzionare la destinazione di risorse della pubblica amministrazione ad una finalità certamente diversa da quella prefissa, ma pur sempre rientrante tra quelle istituzionali dell'ente. Viene, cioè, punita una mera distrazione, pur nell'ambito delle finalità pubbliche.

In tal modo si sottopongono al controllo penale condotte, le quali sono non solo non lesive del buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche espressione di quell'ambito di discrezionalità politica che costituisce il supporto indispensabile per porre l'apparato pubblico nella condizione di perseguire efficacemente i suoi obiettivi di intervento e di dispiegare la sua azione di programmazione e di gestione.

Sotto altro profilo, tali interpretazioni finivano per evidenziare che la fattispecie del peculato per distrazione, privata di quello che originariamente doveva essere il suo carattere qualificante, vale a dire un contenuto di lesività patrimoniale, non poteva dirsi omogenea alla figura del peculato per appropriazione, cui risulta affiancata nella comune previsione dell'articolo 314 del codice penale.

Proprio l'esigenza di costruire una figura del peculato per distrazione diversa dall'attuale — configurata in termini di mera infedeltà e disobbedienza — caratterizzata invece dalla lesività di beni di rilevanza costituzionale, rappresenta uno dei principali nodi della riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione ed uno dei più gravi problemi che il Comitato ristretto ha dovuto affrontare. Tale nodo è stato sciolto includendo il peculato per distrazione nella nuova figura

dell'abuso d'ufficio, che a sua volta ha subito una profonda revisione. Conseguentemente, al fine di evitare possibili forzature del dato normativo, è stato necessario modificare le norme in questione in conformità ai principi di tassatività e di effettività, facendo rientrare il peculato per distrazione nell'abuso d'ufficio finalizzato alla necessaria produzione di un ingiusto vantaggio a sé o ad altri (oppure di un danno ad altri). In proposito, l'unico problema che si pone (e che coincide con la riserva espressa dal gruppo democristiano) è rappresentato dal fatto che il danno deve essere arrecato a soggetti non pubblici. Infatti, se si prevedesse che tra i destinatari del vantaggio è compresa la pubblica amministrazione, si otterrebbe l'effetto di alimentare le incertezze giurisprudenziali sull'ambito applicativo della norma, con il rischio di vanificare lo spirito della riforma. Basti pensare, in proposito, che nell'abuso d'ufficio rientrano ora fattispecie che precedentemente erano inserite in altre figure delittuose (peculato per distrazione, interesse privato in atti d'ufficio). Solo riferendo il vantaggio o il danno a soggetti privati può essere esclusa l'incriminabilità del compimento del mero atto discrezionale. Al contrario, l'adozione del testo del Comitato ristretto comporterebbe il pericolo di interpretazioni ardite (ma frequenti) della giurisprudenza.

Manca, in questa ipotesi, la situazione di sfruttamento della propria posizione per avvantaggiare se stesso o altro privato, mentre l'interesse pubblico viene ugualmente perseguito. Si tratta, ovviamente, di proporre una formulazione che non impedisca la configurabilità del reato nel caso in cui il vantaggio sia procurato a gruppi collettivi diversi dagli enti pubblici. In tal senso preannuncio la presentazione di un apposito emendamento.

È noto che il concetto relativo alla distrazione « a profitto di altri », posto dall'articolo 314 del codice penale vigente, ha dato luogo a diverse interpretazioni giurisprudenziali, fino a comprendere nella nozione di tali destinatari sia altri enti pubblici sia altri settori della pubblica amministrazione.

Ritengo, invece, opportuno precisare ancora una volta che sussiste il reato se il vantaggio viene arrecato a gruppi collettivi, mentre nell'attuale formulazione normativa la distrazione viene punita anche se effettuata nell'interesse dello stesso ente pubblico o, comunque, della pubblica amministrazione. Ritengo, invece, che quest'ultima ipotesi non debba rientrare nella fattispecie innovativa dell'abuso.

In coerenza con quanto finora esposto si intende, altresì, proporre una parziale modifica all'attuale testo dell'articolo 316 del codice penale (peculato mediante profitto dell'errore altrui). La norma è riprodotta integralmente nell'articolo 2 del testo del Comitato ristretto, ad eccezione della parte riguardante la sanzione pecuniaria. Riterrei, invece, opportuno reintrodurre nel provvedimento in esame l'articolo 2 del disegno di legge governativo, che prevede l'ipotesi della cosiddetta concussione ambientale, in cui si fa riferimento alla circostanza in cui un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio, giovandosi dell'altrui stato di soggezione, da lui non volontariamente causato, riceve per sé o per un terzo denaro o altra utilità non dovuti o ne accetta la promessa.

Problemi di uguale segno ha creato il reato di interesse privato in atti di ufficio.

La sua ambigua, vaga e incerta formulazione letterale e la sua costruzione come fattispecie di « pericolo astratto » hanno favorito interpretazioni estremamente rigoriste della giurisprudenza, che, nel tentativo di reagire ad un intorpidirsi sempre crescente dell'azione dei pubblici poteri, non ha esitato tuttavia a trasformare questo reato in un delitto meramente « sintomatico » integrato anche dalla occasionale coincidenza di interesse pubblico e di interesse privato nel compimento di atto legittimo.

Dunque, anche la figura prevista dall'articolo 324 del codice penale spesso si è rivelata come un mezzo di repressione di fatti innocui, ove rilevava la devia-

zione da un modello astratto di « fedeltà amministrativa » più vicina ai desideri del giudice che ad una dimensione di « moralità istituzionale » vivente nella coscienza sociale diffusa. Di qui la necessità di una modifica sostanziale anche per questa categoria di reato e la giusta collocazione nell'ipotesi dell'abuso, così come formulata.

Altra questione rilevante della riforma concerne il delitto di omissione di atti d'ufficio.

L'articolo 15 del testo del Comitato ristretto riformula sostanzialmente l'articolo 328 vigente al fine di circoscrivere la tutela penale alle ipotesi di effettiva lesione dei beni della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione e di escludere la criminalizzazione di mere violazioni ai doveri di infedeltà.

Per la verità, non sono alieno dal conservare il vigente articolo 328, perché la dottrina e la giurisprudenza erano già pervenute a questo risultato mediante una interpretazione evolutiva e adeguatrice ai precetti costituzionali.

Ritengo che la formulazione dell'articolo 15 contenuta nel testo del Comitato ristretto configuri una sorta di reato « a richiesta », per cui, quando vi sia tale richiesta, si mette in modo un procedimento penale ...

MAURO MELLINI. A querela di parte ...

RAFFAELE MASTRANTUONO. Più che a querela, a richiesta.

Più corretto è attendere che venga definitivamente approvato il testo, attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera, riguardante la riforma del procedimento amministrativo, che serva anche a individuare nello spirito e nella lettera del legislatore il responsabile del procedimento amministrativo.

Pensate per un attimo alla richiesta rivolta ad un ente (comune, provincia o regione); chi è il responsabile penale di una eventuale omissione o di un ritardo ?

Pensate altresì al meccanismo (anche ostruzionistico) che può venire innescato nell'ambito della pubblica amministrazione, consistente nell'utilizzare sempre più il reato come strumento di pressione.

Dato che il testo non determina e non deve determinare i modi ed i termini dell'azione del privato, non so quale possa essere l'ipotesi di una risposta interlocutoria della pubblica amministrazione. Comunque, ho l'impressione che la formulazione proposta potrebbe comportare difficoltà maggiori di quelle derivanti dal vigente articolo 328, che del resto sembra aver avuto una evoluzione abbastanza positiva nella interpretazione della giurisprudenza e della dottrina.

Una maggiore efficienza del diritto penale non poteva certo attendersi dalla figura dell'abuso innominato in atti d'ufficio.

Essa non poteva arrecare alcun contributo in termini di chiara determinazione, per cui credo che l'inquadramento operato dal Comitato ristretto in un'unica figura sia sostanzialmente giusto, anche se questa ipotesi che il Parlamento si accinge a configurare è certamente nuova.

Forse essa non è molto sostenuta dalla dottrina; anche il Comitato si è dibattuto attorno alla eventuale possibilità di ricorrere ad una figura autonoma e dotata di una configurazione precisa di interesse privato in atti d'ufficio e di peculato per distrazione. Tuttavia, è sembrato che la migliore tutela dei principi della tassatività e della offensività della norma penale potesse raggiungersi con questa configurazione.

La questione riguardante la qualificazione soggettiva richiesta per la configurabilità dei reati ha reso ancora più difficile la materia.

Ritengo sia stato giusto introdurre queste modifiche nel testo con tutte le conseguenze che ne derivano; esse certamente non attengono solamente ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma anche alle modifiche connesse che questa qualificazione comporta; penso, per esempio, ai delitti di oltraggio e di resistenza.



Emblematica è a questo fine la vicenda della qualificazione dei dipendenti degli istituti di credito di diritto pubblico in materia di raccolta del risparmio e di esercizio del credito, relativamente alla quale si sono succedute interpretazioni diverse da parte della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, nonché all'interno di quest'ultima.

Credo che la Commissione si sia mossa in una giusta direzione: ci si è resi conto di come il criterio ontologico e meramente oggettivo, cui pure il codice fa riferimento, non sia soddisfacente, nel momento in cui si deve individuare una figura destinata a confrontarsi con i più diversi moduli organizzatori messi a disposizione anche dal diritto privato.

Il criterio più corretto è stato indicato anche in occasione dell'ultimo convegno organizzato dall'Istituto di scienze criminali di Siracusa; in quella sede è stata indicata l'opportunità di ancorare la figura del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio alle norme che ne disciplinano l'attività.

Solo la fretta ci ha indotto a parlare in generale di pubblica funzione, quando dovremmo considerare la pubblica funzione amministrativa; infatti, quella giudiziaria e legislativa non crea problemi di sorta.

L'emendamento che intendo presentare richiama integralmente il testo cui si è pervenuti in seguito al dibattito svoltosi nel convegno di Siracusa. Esso tende ad ancorare la qualifica di pubblico ufficiale in generale (di consanguenza anche quello di incaricato di pubblico servizio) alla disciplina dell'attività e alla sanzione che ovviamente tale disciplina prevede, in maniera tale da evitare equivoci.

Per quanto riguarda l'estensione del reato di concussione all'incaricato di pubblico servizio, non mi sembra corretto intravedere in quest'ultimo un *metus* che possa essere esercitato nei confronti della « vittima ». Inoltre, tale estensione è in contrasto con l'interpretazione prevalente della dottrina che configura questa ipotesi di reato esclusivamente per il pubblico ufficiale.

Ritengo, inoltre, che sia stata una mera svista del Comitato ristretto l'omissione della previsione della corruzione susseguente, ipotesi di reato questa che deve essere riproposta per evitare che si formino aree di liceità di carattere penale.

Infine, in merito all'articolo 3 del testo in discussione relativo alla malversazione a danno dello Stato, mi sembra preferibile optare per la proposta contenuta nel disegno di legge governativo, opportunamente modificata. Ciò perché nella formulazione del Comitato ristretto non è stata considerata adeguatamente l'esigenza del rispetto dei principi di legalità, in quanto ci si limita a prevedere l'ipotesi del reato riferito alla pura distrazione. Il disegno di legge governativo, invece, in proposito, è più complesso e garantista considerato che in esso l'evento delittuoso, per concretizzarsi, ha bisogno non solo della distrazione, ma anche della mancata realizzazione nei tempi previsti di una determinata opera. Faccio un esempio concreto: se sono titolare di un'apertura di credito straordinario in conto corrente ove mi viene rifluita una erogazione ed in quel momento la banca procede all'accredito della somma a suo favore, riequilibrando il conto, ci troviamo di fronte ad una mera distrazione formale, che costituisce reato.

Ribadisco, in conclusione, l'importanza di giungere presto e bene a varare la normativa al nostro esame, non per garantire prerogative ed immunità ai pubblici ufficiali, ma per dare loro le necessarie certezze.

MAURO MELLINI. Signor presidente, non mi pento affatto di aver negato il mio assenso al trasferimento alla sede legislativa dei progetti di legge in discussione, i quali stanno gradualmente caricandosi di una serie di significati e contenuti che probabilmente non potranno essere realizzati — si otterranno altri risultati — e che rappresentano una vera e propria riforma istituzionale; mi auguro che ad essa non si pervenga, in quanto sarebbe attuata la peggior forma esistente

nel nostro paese di costituzione di fatto, nella quale la disinvoltura — per non dire altro — nei confronti della pubblica amministrazione è una delle colonne portanti del sistema politico.

Il testo unificato elaborato in sede referente e riproposto dal relatore quale testo base anche in sede legislativa mi consente di affermare che non mi allontano molto dalla verità quando affermavo che le difficoltà tecniche di applicazione delle vigenti disposizioni in tema di peculato per distrazione e di interesse privato in atti d'ufficio erano riconducibili ad una distorsione dell'interpretazione delle norme, alla quale si sarebbe potuto ovviare con semplici correttivi delle fattispecie penali in oggetto. Una riformulazione complessa dei reati contro la pubblica amministrazione implica il pericolo di costituire vere e proprie zone di depenalizzazione, delle quali mi pare che il paese abbia assai poco bisogno. A questo punto è necessario dare una risposta chiara ad un interrogativo: « Perché la riforma? » Forse il paese avverte l'eccessivo rigore delle norme vigenti? È vero che esistono casi nei quali il fenomeno della supplenza giudiziaria si manifesta con interventi che, in realtà, tendono ad imporre posizioni nell'ambito dei poteri discrezionali, ma il problema dell'atto amministrativo e della sua legittimità non è circoscritto all'ambito della discrezionalità, investendo anche scelte amministrative che non possono subire condizionamenti attraverso interventi abusivi di altri poteri.

A mio avviso, sarebbe sufficiente che i magistrati osservassero con maggiore scrupolo i principi fissati dall'allegato E della legge del 1865 e dalle leggi da essa derivate, conformandosi, nel contempo, alle interpretazioni fornite dalla dottrina. Accade, infatti, che i giudici molto spesso ignorino tali disposizioni e che da questa ignoranza talvolta nasca l'abuso (che, frequentemente, passa proprio attraverso l'ignoranza).

Ciò detto, mi sembra strano che, a fronte di un fenomeno di abuso e di travisazione della funzione giurisdizionale,

che ha condotto alla inosservanza dei limiti propri di tale funzione, esponendo il cittadino a molteplici rischi, si intenda intervenire non già utilizzando strumenti che consentano di ricondurre la funzione giurisdizionale nei suoi corretti limiti, bensì creando un ambito diverso da quello in cui si esercita tale funzione in base ad una modifica della normativa sostanziale, così raggiungendo l'effetto opposto di ampliare anche i possibili abusi del potere amministrativo. A me pare che sia proprio questo il significato politico da attribuire al provvedimento in esame.

In epoca diversa (non dico non sospetta, ma un pò meno sospetta) ho avuto occasione di manifestare, attraverso numerosi scritti, talune considerazioni in ordine a quelle che, a mio parere, potevano essere le conseguenze di determinati fenomeni di dilatazione e di prevaricazione intervenuti nell'espletamento delle funzioni giudiziarie, facendone anche oggetto di continue lamentele e geremiadi. Ritengo, infatti, si corra il rischio che la risposta del potere politico, incapace di muoversi sul binario giusto (cioè, quello orientato a stabilire limiti, principi e responsabilità della funzione giudiziaria) finisca per dilatare precisi confini, creando zone di reciproco rispetto nell'ambito degli abusi commessi dal potere amministrativo e da quello giudiziario. In tale direzione, a mio avviso, si muove il provvedimento al nostro esame.

Vorrei ora rapidamente riferirmi al meccanismo posto in essere dalle disposizioni contenute nel testo che la Commissione in sede referente, svolgendo un apprezzabile lavoro di sintesi, ha predisposto (di questo sono grato in particolare ai componenti del Comitato ristretto al quale, personalmente, non ho offerto alcun contributo). Nel testo in esame sono fissati taluni punti di riferimento che mi inducono a formulare giudizi negativi in merito alle finalità che si intende perseguire. In pratica, si introducono due particolari figure: da un lato, il peculato per distrazione, criminalizzato ed esorcizzato; dall'altro, l'interesse privato in atti d'ufficio.

Quanto al primo aspetto, ritengo sia stato stravolto il significato del termine « distrazione ». Il peculato, infatti, rappresenta un reato contro la pubblica amministrazione e, in particolare, contro il suo patrimonio. Con il provvedimento in esame si intende far consistere il peculato per distrazione nel trasferimento di somme dall'uno all'altro capitolo di bilancio della pubblica amministrazione, riferendo il concetto di profitto anche ad ipotesi in cui quest'ultimo non riguardi situazioni di carattere patrimoniale.

A tale proposito vorrei sottolineare che la distrazione comporta sempre una sottrazione, non potendosi considerare ciascuno dei due aspetti avulso dall'altro. Ciò nonostante, il provvedimento in esame configura la possibilità di realizzare un profitto di ordine morale (si pensi, per esempio, ad una rivendicazione politica o alla formulazione di un programma). Si tratta, a mio avviso, di una mistificazione interpretativa; l'eliminazione della figura della distrazione, infatti, non è opportuna perché si sarebbe potuto intervenire introducendo una previsione volta a colpire l'abuso interpretativo, piuttosto che la norma interpretativa.

Considerare unicamente il peculato per appropriazione significa, inoltre, compiere un passo indietro di alcuni decenni, perché il peculato per appropriazione rappresenta un « fossile » giuridico. Si potrebbe verificare, per esempio, una situazione paradossale per cui il dipendente di un ufficio postale che sottragga una somma di denaro venga punito con un periodo di reclusione tre o quattro volte maggiore rispetto a quello previsto per il vero peculato che, ribadisco, è quello per distrazione.

Nell'epoca in cui si commettono delitti utilizzando *computer*, pensare alla forma del peculato per appropriazione come unica forma di peculato significa affermare che il reato commesso attraverso l'utilizzazione di quel *computer* ...

MARIO D'ACQUISTO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Anche la

« pirateria » commessa con l'utilizzazione di un *computer* rappresenta una forma di appropriazione !

MAURO MELLINI. Sarebbe stato opportuno, quindi, eliminare la previsione del profitto di ordine morale.

Nel riservarmi di accennare in seguito alle diverse condizioni esistenti tra enti pubblici e privati, vorrei rilevare che, rispetto ai reati di cui discutiamo, si è verificata una « deviazione » negli anni cinquanta, quando si affermò una linea giurisprudenziale, contraria alla lettera della legge, in ordine alla possibilità di configurare il reato di interesse privato in atti d'ufficio anche in presenza dell'intervento di un terzo in posizione interposta. Il terzo viene preso in considerazione solo in quanto si presenta come il destinatario simulato del beneficio conseguente all'azione del pubblico ufficiale al quale, invece, è rivolto il beneficio stesso. In proposito, la giurisprudenza, nel considerare la distinzione tra interesse privato e interesse personale, ha attuato una ulteriore mistificazione interpretativa: è stato, infatti, sostenuto che, per incorrere nel reato di interesse privato in atti d'ufficio, è sufficiente che dall'azione del pubblico ufficiale tragga vantaggio un qualsiasi privato.

Per far fronte a questa mistificazione interpretativa non è necessario stravolgere il provvedimento in discussione; sarebbe, infatti, sufficiente riportare il concetto di interesse privato nell'ambito dell'interesse personale.

Il provvedimento al nostro esame, inoltre, una volta eliminata la figura del peculato per distrazione, facendolo coincidere con quello per appropriazione, prende in considerazione l'ipotesi dell'abuso d'ufficio.

Dal momento che in tale fattispecie rientra anche l'abuso finalizzato ad un profitto patrimoniale del pubblico ufficiale e quindi, in sostanza, il peculato per distrazione, la mistificazione interpretativa consistente nell'estensione dell'applicazione dell'articolo 314 del codice penale si traduce in una nuova formulazione

della seconda ipotesi prevista, nell'ambito che doveva esserle proprio, dallo stesso articolo 314, in cui la misura della pena è stabilita anche in rapporto alla maggiore pericolosità del peculato per distrazione. Quindi, una volta ricondotto il reato al profitto personale del pubblico ufficiale, non si comprende per quale motivo il perseguimento di tale profitto attraverso la distrazione debba essere soggetto ad una pena minore in virtù di un vero e proprio abuso interpretativo, che non ha più ragione di esistere. Per esempio, mi sembra assurdo porre sullo stesso piano l'operato di un pubblico ufficiale dispettoso nei confronti di un cittadino (che pure è un caso grave) e quello di un pubblico ufficiale che si arricchisce attraverso un'operazione con cui distrae beni della pubblica amministrazione.

Oltretutto, a tale situazione fa riscontro una vera e propria forma di depenalizzazione operata attraverso l'introduzione della nuova figura dell'omissione di atti d'ufficio e la restrizione a casi estremamente specifici di tale fattispecie di reato. Infatti, dal momento che per avviare l'azione penale è necessario uno specifico atto da parte dell'interessato, potrebbe verificarsi il caso di un cittadino che non sa quale sia il pubblico ufficiale che compie un abuso nei suoi confronti. In tale situazione, lo stesso pubblico ufficiale non commetterebbe alcun reato per il semplice fatto di trovarsi di fronte ad una persona più sprovveduta, e quindi più bisognosa di tutela, la quale non sa a chi inoltrare l'atto di « interpellato ». Si tratta, evidentemente, di una situazione del tutto incompatibile con i principi ispiratori dell'ordinamento penale.

Per quanto concerne la nuova figura della malversazione a danno dello Stato, ritengo che i problemi fondamentali risiedano non tanto nella norma penale, quanto piuttosto nell'esigenza che le leggi relative ad una certa « contributomania » (tipica dell'economia del nostro paese e, più in generale, dello Stato moderno) prevedano criteri e regole specifici. In caso contrario, non si può parlare di distra-

zione a proprio vantaggio; basti citare, a titolo di esempio, il caso dei contributi che indubbiamente rappresentano un vantaggio per gli operatori economici che ne usufruiscono. Oltretutto, spesso essi (soprattutto quelli a fondo perduto) vengono conferiti successivamente all'ultimazione delle opere cui sono riferiti. In tal caso, quindi, non è possibile accertare la loro corretta destinazione. Si pone, pertanto, la necessità di prevedere per le imprese che usufruiscono di contributi statali una condizione di autonomia rispetto al patrimonio dell'ente o della persona fisica beneficiaria dei contributi stessi. Questi ultimi, quindi, devono essere destinati all'uso per cui sono stati richiesti. Tuttavia, in considerazione delle difficoltà legate ad un simile accertamento, si pongono una serie di problemi che non possono essere risolti nell'ambito della norma penale o della sua interpretazione.

D'altra parte, si riconosce che le norme già esistenti, vi sono disposizioni legislative riguardanti la truffa. Certamente, nell'ambito dei contributi statali, il problema non concerne la destinazione, ma le truffe, i falsi, le tangenti! La tangente pagata ai pubblici ufficiali degli enti erogatori costituisce una distrazione, per cui il beneficiario del contributo a fondo perduto, quando cede un quarto dell'importo complessivo — questa è la tariffa attualmente pagata in certe regioni per alcuni tipi di contributo — commette reato, poiché subisce la corruzione.

Sono d'accordo con il ministro di grazia e giustizia circa l'inammissibilità della definizione del reato di corruzione contenuta nel testo predisposto dalla Commissione in sede referente, in base alla quale esso viene configurato come reato del corruttore. A mio avviso, tale formulazione non solo investe una questione di obbedienza ai principi del nostro ordinamento, ma comporta anche conseguenze negative non indifferenti.

Un'altra considerazione riguarda la figura del cosiddetto « assenteismo ».

Ritenete davvero che, nel momento in cui viene cancellato il reato di peculato per distrazione relativo agli amministra-

tori, se ne possa introdurre un nuovo tipo riguardante le truffe ed i falsi che si commettono quando, invece di recarsi in ufficio, si rimane in casa?

Di fronte alla preoccupazione dell'abuso di certi magistrati...

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Mi sembra che proprio quella disciplina contribuisca a limitare certi abusi.

MAURO MELLINI. Attualmente l'intervento del magistrato che, potendosi configurare un reato di truffa, intende verificare chi va in ufficio, rappresenta un abuso, dato che il giudice si muove sulla mera ipotesi di una ipotesi; una volta introdotto il reato di assenteismo, questi potrebbe tranquillamente fare intervenire la polizia giudiziaria!

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Vi è la certezza del comportamento del cittadino!

MAURO MELLINI. Affrontiamo il problema. Da un lato, aboliamo il peculato per distrazione nel timore dell'abuso, dall'altro, per regolamentarlo, introduciamo il reato di assenteismo. In tal modo, accadrà che gli impiegati verranno « bastonati » mentre gli amministratori saranno oggetto di un trattamento penale più favorevole! Credo che di fronte al paese questa situazione non possa essere assolutamente accettata.

Il presidente Violante non era presente quando il ministro di grazia e giustizia si è lamentato con un vigore che non gli è solito di un attacco compiuto sulle colonne di un quotidiano alla concussione ambientale. Nel suo articolo l'onorevole Violante sosteneva l'impossibilità di accettare un trattamento penalmente meno gravoso in presenza di un sistema corruttivo endemico. Altra dovrebbe essere la finalità: considerare in determinate situazioni ambientali quello che in un singolo comportamento è il reato di corruzione impropria — c'è da augurarsi — e dare per scontata l'esistenza di una forma di *metus*

non riconducibile alla condotta del pubblico ufficiale riscontrata nel caso specifico, ma rispondente ad un « andazzo » che mette il cittadino in una determinata situazione.

Non ho letto l'articolo scritto dal collega Violante, sebbene io stesso abbia proposto una norma, nella quale veniva configurata una esimente nei confronti del tentativo di corruzione impropria o anche della corruzione, purché impropria, rispetto al corruttore attivo e non al corrotto. Certo, è probabile che ciò potrebbe determinare una ulteriore conseguenza, quella di assorbire anche il caso in cui la concussione è effettiva. Allora, al di là delle intenzioni dei proponenti, la norma potrebbe finire per determinare un abbuono di casi di effettiva concussione ovvero dare per presunta una maggiore responsabilità del pubblico ufficiale sulla base di mere presunzioni e non di dati riguardanti la condotta personale; in tal modo, verrebbe meno un principio fondamentale del sistema penale, costituzionalmente garantito, concernente il carattere personale della responsabilità penale.

Queste sono le mie considerazioni piuttosto amare; mi auguro che, una volta giunti alla conclusione dell'*iter* legislativo, non dovremo accorgerci delle responsabilità politiche assunte.

Desidero ancora affrontare un ulteriore aspetto. Se è vero che si ricorre nei confronti della delinquenza mafiosa ad una forma di legislazione speciale, caratterizzata dalla presunzione di colpevolezza e dalla irrogazione di pene basate su indizi, va ricordato che la delinquenza mafiosa della pubblica amministrazione è un fenomeno di rilevanza non minore sotto il profilo del danno arrecato ad istituti di rilevanza costituzionale, nonché ai beni appartenenti alla personalità stessa dello Stato e all'ordinamento che vogliamo conservare.

Credo che ci si sia mossi nella direzione sbagliata; quando il paese ne accorgerà, nonostante quello che la stampa vorrà pubblicare, non ci sarà certo grato per quello che stiamo per fare.

PRESIDENTE. Sospendo brevemente la seduta per consentire la rapida trattazione, in sede referente, del disegno di legge di conversione del decreto-legge modificativo dei termini di attuazione dei rinnovi dei consigli giudiziari.

**La seduta, sospesa alle 12,20, è ripresa alle 12,40.**

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione del provvedimento.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Ritengo che lo svolgimento della terza discussione sulle linee generali di un provvedimento di riforma dei reati contro la pubblica amministrazione dia la misura delle difficoltà che tale problematica incontra, difficoltà di cui la Commissione è stata consapevole fin dall'inizio dei propri lavori. In tal senso, credo che, anche se con qualche limite, il Comitato ristretto, nei suoi lavori, abbia cercato di eliminare possibilità di sovrapposizioni del sindacato penale sul regime e sul sindacato amministrativi, sovrapposizioni che rappresentano la punta emergente delle difficoltà interpretative e quindi della susseguente dissonanza di interpretazione riscontrabile nelle sentenze basate sull'attuale disciplina.

I nodi da sciogliere, comunque, non attengono soltanto alla inadeguatezza della disciplina penale rispetto ad applicazioni giurisprudenziali, che pur si sono dimostrate non soddisfacenti, ma anche al mutare del modo di agire e di organizzarsi della pubblica amministrazione dal tempo del codice Rocco ad oggi.

Già nella proposta di questionario elaborata dal gruppo comunista, sulla base della quale si sono svolte le audizioni che hanno caratterizzato il lavoro di questa Commissione, erano stati evidenziati alcuni nodi attinenti al modo di essere ed al modo di agire della pubblica amministrazione. Ne ricordo alcuni: nuovi ambiti di competenza dell'azione amministrativa che vanno al di là dei compiti tradizionali, con la comparsa di nuovi soggetti riconducibili alla figura dell'impresa pubblica economica: trasformazione dei vec-

chi modelli organizzatori della pubblica amministrazione, con la conseguente trasformazione dello stato sociale e del ruolo che il settore pubblico ha assunto nel governo dell'economia. Come facilmente si può evincere da quanto ho detto, già cominciava a porsi il problema della compatibilità o della adeguatezza delle figure del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio come delineate dal codice penale rispetto alla nuova realtà.

Tra l'altro, un'ulteriore novità sostanziale presente nel modo di organizzarsi della pubblica amministrazione è costituita dalla presenza di organi elettivi, che hanno comportato, in giurisprudenza, difficoltà di interpretazione e di applicazione delle norme.

Il provvedimento approvato dalla Camera in sede legislativa nel corso della scorsa legislatura incontrò difficoltà dello stesso genere e fu oggetto di critiche da parte della dottrina.

Mi sembra debba essere sottolineato come di fronte a tali difficoltà sia necessaria una volontà politica che si muova con grande attenzione nel rispetto della finalità vera della riforma, che può condensarsi sostanzialmente in due punti: creare uno strumento agile che tenga presenti i mutamenti intervenuti (la Commissione in sede referente lo ha già fatto riformulando la nozione di presidio penale per l'attuazione dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione); eliminare le difficoltà derivanti ai pubblici amministratori da una previsione del codice penale che, in pratica, non li « assicura » nell'adozione di provvedimenti amministrativi.

Credo che nel testo elaborato dal Comitato ristretto possano individuarsi alcuni elementi caratterizzanti, rispetto ai quali il giudizio del gruppo comunista non può essere *tout court* positivo. A nostro avviso, infatti, la formulazione adottata è suscettibile di essere migliorata ed il nostro gruppo, proprio per realizzare tale obiettivo, ha predisposto una serie di emendamenti.

Alcuni aspetti innovativi sono già contenuti nel testo in esame: mi riferisco, soprattutto, alla qualificazione soggettiva ed alla necessità di delimitare l'ambito del sindacato penale. Si è tentato, insomma, di affrancare l'agire amministrativo da un sindacato penale improprio, in considerazione del fatto che in talune ipotesi ci si era spinti oltre certi limiti. Anche in questo settore occorrerà individuare una soluzione efficace e maggiormente rispondente agli obiettivi richiamati in precedenza.

Vorrei soffermarmi in particolare sul profilo della qualificazione soggettiva, per affermare che l'idea base dalla quale si è partiti in sede di Comitato ristretto è quella di collegare la determinazione della qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio non al profilo organico ma, piuttosto, a quello funzionale. In questo senso il gruppo comunista esprime riserve sulla nuova formulazione dell'articolo 317 del codice penale, ritenendo più opportuna, al fine di mitigare il « salto » da una concezione all'altra, l'espressione: « esercizio di poteri connessi alla funzione », in luogo di: « esercizio di funzioni ».

Lo schema della corruzione è rimasto inalterato rispetto a quello configurato nel progetto legislativo esaminato nel corso della IX legislatura. Probabilmente a causa della concitazione e della tensione registratisi durante i lavori, abbiamo ommesso di inserire la previsione riguardante la corruzione susseguente, che, invece, sarebbe opportuno contemplare.

Il tema della concussione ambientale è stato oggetto di confronto e di discussione nell'ambito del Comitato ristretto. Al riguardo, vorrei ricordare che si tratta di una fattispecie non prevista nel testo esaminato nel corso della IX legislatura, ma che, invece, era contemplata nel disegno di legge governativo. Il gruppo comunista, sulla base di talune considerazioni, ha motivo di ritenere che la previsione della fattispecie di concussione ambientale non sia opportuna, soprattutto per-

ché sarebbe troppo semplice ricorrere a tale fattispecie per punire comportamenti illeciti, così creando una zona di franchigia per tutte le azioni che sono in realtà frutto di corruzione o di concussione.

Ricordo ancora che nel testo unificato elaborato dalla Commissione in sede referente sono previsti già due « presidi » che, in un certo modo, possono essere ricondotti al concetto di concussione ambientale: il peculato mediante profitto dell'errore altrui e la concussione per induzione, considerati dalla giurisprudenza e dalla dottrina come fenomeni classici di concussione ambientale.

Il nuovo testo riformula la fattispecie di peculato, giungendo ad una unificazione delle fattispecie di peculato e di malversazione, nella forma dell'appropriazione. Riteniamo che questo tipo di previsione vada opportunamente valutata perché se è vero che il peculato per distrazione ha spesso, nell'applicazione pratica, forme di agire amministrativo che si richiamano, per esempio, a quello che nella tradizione comune viene chiamato storno, è anche vero che esistono forme di distrazione che riteniamo debbano essere « recuperate » dal sistema penale a semplici reati contro la pubblica amministrazione. La previsione della remissione dell'illecita destinazione di pubbliche risorse potrebbe essere utile, a nostro avviso, a colmare un'evidente lacuna.

Vorrei formulare ulteriori osservazioni dalle quali il mio gruppo ha tratto spunto per la presentazione degli emendamenti. Innanzitutto, intendo riferirmi all'utilizzazione, da parte del pubblico ufficiale, di manodopera dipendente dalla stessa pubblica amministrazione, che rappresenta uno dei fenomeni estremamente diffusi di peculato. In secondo luogo, in riferimento alla riformulazione dell'attuale ultimo comma dell'articolo 314 del codice penale nel testo del Comitato ristretto — che riguarda l'uso momentaneo della cosa — riteniamo che occorra puntualizzare la fattispecie con particolare riferimento al concetto di « momentaneità » nell'uso del bene da parte del pubblico ufficiale.

Completamente nuova è la formulazione dell'ipotesi di omissione di atti d'ufficio. Ritengo si tratti di un'impostazione rispondente alle esigenze, più volte manifestate, circa l'opportunità di creare condizioni di maggiore certezza rispetto al momento in cui l'omissione viene a consumarsi. Ciò che ci lascia perplessi è l'ultimo comma dell'articolo 15 nel testo unificato, che si riferisce all'ipotesi in cui il pubblico ufficiale sia un magistrato, perché tale circostanza è già stata esaminata nel corso della discussione sul provvedimento concernente la responsabilità civile dei giudici, rispetto al quale occorrerà operare un organico coordinamento.

Rimane inesplorata, soprattutto in seguito all'abolizione del peculato per distrazione, la materia che riguarda il peculato bancario. A tale riguardo richiamo le considerazioni espresse nel corso delle audizioni tenutesi presso questa Commissione con i funzionari della Banca d'Italia. In tale materia sono intervenute due sentenze, di cui una delle sezioni unite della Corte di cassazione e l'altra della Corte costituzionale, emanate nel 1988, che hanno ribadito il carattere privatistico dell'agire bancario sotto il profilo imprenditoriale e della concorrenza. Tuttavia, la stessa Corte di cassazione aveva individuato una serie di attività, connesse con l'esercizio del credito e con la raccolta di risparmio, rispetto alle quali appariva determinante il carattere pubblico della funzione esercitata.

Attualmente la materia è disciplinata dagli articoli 640 e 646 del codice penale, che non esauriscono certamente la realtà del peculato bancario consumato in varie forme, soprattutto con riferimento ai criteri che presiedono alla concessione di fidi.

Ritengo che occorra pervenire ad una riforma complessiva della materia, tenendo presenti anche le pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, in considerazione del fatto che una parte consistente dell'attività bancaria, non disciplinata dagli articoli 640 e 646 del codice penale, rimarrebbe « scoperta ».

Vorrei, infine, soffermarmi su una questione, sollevata dal relatore e ripresa da altri colleghi, che riguarda l'opportunità di inserire nel testo in discussione anche le norme relative al cosiddetto assenteismo. Ritengo, infatti, che su tale aspetto sarebbe opportuna una riflessione più approfondita, anche in considerazione del fatto che, nella formulazione della proposta di legge Andò ed altri, la disciplina di tale fattispecie appare piuttosto riduttiva rispetto all'attuale dizione dell'articolo 640 del codice penale. In quella formulazione, infatti, è richiesta la ripetitività dei comportamenti riducendo, in tal modo, l'ambito di applicazione della norma rispetto alla disciplina attualmente vigente. Inoltre, la fattispecie riguarda soltanto gli impiegati di grado inferiore, coloro i quali, cioè, sono legati da un rapporto gerarchico ai funzionari « apicali ».

Ritengo, comunque, che sarebbe necessario ridiscutere l'intera questione nel momento in cui si decidesse di avviare una revisione generale dell'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei pubblici impiegati, nonché una riforma più generale degli strumenti e delle forme di controllo sull'attività degli impiegati stessi.

GIULIO MACERATINI. Desidero svolgere un intervento molto sintetico, sia per la fase cui sono giunti i lavori della Commissione, sia perché i rappresentanti del movimento sociale italiano-destra nazionale hanno partecipato in maniera molto saltuaria alle sedute del Comitato ristretto. Non si è trattato, comunque, di un fatto casuale: infatti, la mia parte politica nutre forti perplessità circa la riforma che si intende introdurre, sia per il momento in cui viene proposta, sia per le attuali condizioni politiche, che consigliano di non abbassare la guardia nei confronti di una fattispecie penale che riguarda i pubblici ufficiali. Ciò anche in considerazione del fatto che il fenomeno della corruzione, dilagante in tutti i settori della vita sociale, si presenta particolarmente accentuato nell'ambito della



pubblica amministrazione. Non riteniamo, quindi, che sia questo il momento più idoneo per superare gli ostacoli obiettivi legati alla discriminante fra l'attività amministrativa, come tale sottratta alla competenza del giudice penale, e le altre forme di attività che rientrano in tale competenza.

Con ciò non intendo assolutamente sottovalutare la delicatezza dei problemi in questione; tuttavia, in una società come quella attuale in cui assumono un particolare rilievo i segnali e le linee di condotta provenienti dall'alto, ritengo che sarebbe assai grave mostrare all'opinione pubblica un atteggiamento più comprensivo e tollerante, come emerge dalla modifica al codice penale su cui siamo chiamati a pronunciarsi.

Ciò non toglie che vi siano alcuni elementi su cui si può registrare il consenso delle varie parti politiche, compresa la mia. Tuttavia, durante l'esame degli articoli (cui prenderemo parte con molto impegno) sarà necessario valutare l'effettivo fondamento delle nostre preoccupazioni.

In conclusione, ribadisco la mia posizione critica nei confronti del provvedimento in discussione riservandomi di assumere, in sede di esame dell'articolato, gli atteggiamenti che mi saranno suggeriti dalle singole norme prese in esame.

**PRESIDENTE.** Prendo brevemente la parola per replicare alle dichiarazioni rese dal ministro di grazia e giustizia in ordine ai problemi posti dalla fattispecie della concussione ambientale, su cui si è soffermato anche il collega Mellini nella seduta odierna.

In ordine a tale questione, desidero formulare alcune considerazioni, pur in assenza del ministro Vassalli, affinché quest'ultimo abbia la possibilità di dire una parola definitiva avendo ben presenti le mie opinioni in materia.

In primo luogo, desidero precisare che, a mio avviso, la Commissione in sede referente ha fatto molto bene a non inserire nel testo unificato delle proposte di legge la fattispecie della concussione ambientale. Si tratta, infatti, di una soluzione che non è stata sostenuta neanche

dallo stesso ministro di grazia e giustizia, il quale ha affermato che gli uffici del Ministero avevano richiesto l'adozione della soluzione stessa ma che egli non avrebbe avuto nulla da obiettare se la Commissione giustizia avesse deciso di non introdurre tale innovazione.

I motivi di perplessità che ho espresso nell'ambito di un articolo apparso su un quotidiano e che hanno richiamato l'attenzione critica del ministro Vassalli prendevano le mosse dalla dizione dell'articolo 2 del testo governativo, laddove si prevede la reclusione da sei mesi a quattro anni per « il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità patrimoniale », mentre l'articolo 4 dello stesso disegno di legge prevede, per il reato di concussione, la reclusione da quattro a dodici anni.

Dal momento che il ministro stesso ha spiegato che la previsione normativa dell'articolo 2 si riferisce ai casi in cui il privato si rende conto di dover pagare, certamente la previsione incriminatrice è collegata ad ipotesi di diffusa corruzione, cioè ai casi in cui la corruzione è talmente generalizzata da non rendere necessaria neanche la richiesta di denaro da parte del pubblico ufficiale. Non vi è dubbio che, laddove il fenomeno è più diffuso, il trattamento sanzionatorio è meno pesante: infatti, nel nuovo codice di procedura penale i reati puniti con una reclusione da sei mesi a quattro anni rientrano nella competenza del pretore. In tale contesto, la Commissione in sede referente ha introdotto una modifica quanto mai opportuna, trasferendo la competenza per il reato in questione dalla pretura al tribunale. Tuttavia, i miei rilievi critici erano riferiti al disegno di legge governativo, poiché nel momento in cui li ho espressi il Comitato ristretto non aveva ancora ultimato la redazione del testo unificato.

In sostanza, laddove la corruzione è più diffusa, i pubblici ufficiali usufruiscono di un trattamento più benevolo e,

grazie alle due circostanze attenuanti (quella generica e quella speciale proposta dal Governo) sono soggetti a pene assolutamente risibili, anche in presenza di fatti piuttosto gravi.

Ritengo, pertanto, che la Commissione abbia operato nel migliore di modi, mentre il Governo ha fatto male ad inserire nel disegno di legge una norma che fu oggetto di critiche anche quando venne proposta dall'ex ministro di grazia e giustizia, Martinazzoli.

In conclusione, se si vuole assicurare l'impunità del privato rispetto a determinate situazioni, è sufficiente inserire questa previsione specifica nell'ambito del reato di concussione, stabilendo che con la stessa pena viene punito il pubblico ufficiale che riceve denaro in una situazione di soggezione complessiva. Infatti, nel momento in cui il pubblico ufficiale riceve una somma di denaro sa benissimo che la somma stessa gli viene conferita a causa dell'esistenza di una situazione di generale corruzione.

In caso contrario, introducendo misure di questo genere si rischierebbe non solo di incentivare in qualche modo il fenomeno della corruzione, ma anche di facilitare il verificarsi di una situazione in cui l'intero processo è teso ad accertare se un determinato ambiente sia o meno corrotto. Infatti, in presenza di un più accentuato fenomeno di corruzione, la sanzione per il pubblico ufficiale sarebbe minore e, nello stesso tempo, verrebbe garantita una maggiore impunità al privato che conferisce la somma di denaro. Ritengo che in tal modo si introdurrebbe una norma piuttosto contraddittoria.

Non intendo mettere in discussione gli intenti positivi del Governo, ma mi sembra che siano stati tradotti in modo assolutamente contraddittorio.

Queste sono le ragioni delle mie riserve, che permangono, anche perché ho l'impressione che il ministro non abbia risposto alle obiezioni da me sollevate e

del resto sostenute dalle scelte compiute dalla Commissione in sede referente.

Nessun altro chiedendo di parlare, dichiarato chiusa la discussione sulle linee generali.

Rinvio alla seduta di martedì 2 maggio il seguito della discussione con le repliche del relatore e del Governo.

**Discussione del disegno di legge: Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (Approvato dalla II Commissione permanente della Camera e modificato dalla II Commissione permanente del Senato) (1707-B).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti », già approvato dalla II Commissione permanente della Camera nella seduta del 20 luglio 1988 e modificato dalla II Commissione permanente del Senato nella seduta del 2 febbraio 1989.

Propongo che la discussione del disegno di legge in esame sia rinviata a domani, 27 aprile, al termine della seduta della Commissione in sede referente.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 13,10.**

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 29 maggio 1989.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO