

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

78.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 GENNAIO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sostituzione:		Nicotra e Bianchini: Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (775);	
Rognoni Virginio, <i>Presidente</i>	3	Gargani: Norme concernenti delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (1140);	
Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e approvazione):		Andò ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (1219);	
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2441);		Fracchia ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2149);	
Tatarella ed altri: Norme sul possesso ingiustificato di valori da parte degli amministratori degli enti locali (242);		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);	
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);			

X LEGISLATURA — SECONDA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 24 GENNAIO 1990

	PAG.		PAG.
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);		Alagna Egidio	10, 14
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	Biondi Alfredo	15
Rognoni Virginio, <i>Presidente</i>	3, 7, 8, 9, 10	Finocchiaro Fidelbo Anna Maria	5
Mastrantuono Raffaele, <i>Presidente</i>	17	Fracchia Bruno	12
		Guidetti Serra Bianca	15
		Mellini Mauro	9, 10, 11
		Nicotra Benedetto Vincenzo, <i>Relatore</i>	7, 8, 9, 16
		Vairo Gaetano	6, 13
		Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	6, 8, 10, 17
		Votazione nominale:	
		Mastrantuono Raffaele, <i>Presidente</i>	18

La seduta comincia alle 11.

GAETANO VAIRO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Sostituzione.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del regolamento, il deputato Cavicchioli sostituisce il deputato Buffoni.

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 e Bianchini: 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).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata 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 e Bianchini: « 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 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 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 ».

Ricordo che la Commissione ha già approvato, con modificazioni, tutti gli articoli del testo unificato, ad eccezione degli articoli 10, 13 e 19 accantonati.

All'articolo 10 in precedenza accantonato sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire l'articolo 10 con il seguente:

ART. 10.

1. L'articolo 322 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 322. — (Istigazione alla corruzione). — Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovute ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto del suo ufficio, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.

La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato che sollecita

una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 318.

La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319 ».

10. 1.

Finocchiaro Fidelbo, Fracchia,
Orlandi, Pedrazzi Cipolla,
Bargone.

Sostituire l'articolo 10 con il seguente:

ART. 10.

1. L'articolo 322 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 322. — (Istigazione alla corruzione). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, al fine di commettere taluno dei reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-bis e 320, istiga il privato a dare o promettere denaro o altra utilità è punito, se l'istigazione non è accolta, con le pene rispettivamente stabilite per i reati suddetti, ridotte di un terzo.

Chiunque offre o promette denaro e altra utilità, come retribuzione non dovuta, ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato per indurlo a compiere un atto dell'ufficio o servizio, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nella prima parte dell'articolo 318 ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio a omettere o a ritardare un atto dell'ufficio o servizio, ovvero a compiere un atto contrario ai propri doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo ».

10. 2.

Governo.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Rispetto alla formulazione del testo unificato, l'emendamento del gruppo comunista 10. 1 modifica, nell'ambito del disposto dell'articolo 10, la collocazione dei primi due commi, con ciò recependo esigenze di sistematica e di aderenza alle disposizioni contenute nel codice penale.

Il nostro emendamento (analogo discusso, tuttavia, è riferibile al testo elaborato dal Comitato ristretto) tende a soddisfare diverse esigenze; innanzitutto, quella di disancorare la fattispecie di reato dal concetto di « retribuzione », configurato dall'articolo 322 del codice penale, preferendo a quest'ultimo l'espressione « denaro o altra utilità ».

Un'ulteriore esigenza è di « punire » le ipotesi nelle quali si registri un'attività del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio volta a sollecitare al privato una dazione di denaro o di altra utilità, sia nella forma della corruzione propria sia in quella della corruzione impropria. Nel nostro emendamento sono previste due ipotesi distinte, anche per la necessità di introdurre un riferimento all'incaricato di pubblico servizio (rispetto al quale viene richiamato l'articolo 318 del codice penale).

L'intento fondamentale (analogo a quello perseguito nel testo unificato) è di colpire la condotta del pubblico ufficiale che agisca da intermediatore e che solleciti il privato, senza esercitare una *vis* nei suoi confronti, né innescando un'ipotesi nella quale il privato agisca per evitare il danno, rilevando piuttosto una fattispecie di *de iure captando*. In questi casi, la condotta del pubblico ufficiale rappresenta una concusa, inquadrandosi nell'ambito di un'ipotesi caratterizzata dalla determinazione, da parte del privato, a corrispondergli denaro o altra utilità.

Si tratta, in definitiva, di una fattispecie intermedia tra la corruzione e la concussione. Della corruzione, infatti, presenta gli elementi del corrispettivo e della punibilità per entrambi i soggetti (qualora, evidentemente, non ci si fermi all'istigazione, ma il reato sia portato a compimento); della concussione, invece, ri-

chiama l'aspetto riguardante l'iniziativa del pubblico ufficiale che non agisce in base al *metus publicae potestatis*.

Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sulla fattispecie prevista dall'articolo 322 del codice penale (istigazione alla corruzione), che configura in modo autonomo le ipotesi di tentativo di corruzione. Nel corpo dell'articolo 10 in esame, all'espressione « istiga », contenuta nel citato articolo 322, si sostituisce la seguente: « offra o prometta denaro o altra utilità ». Ricordo a tale proposito un'interessante tesi del collega Mellini, alla quale voglio richiamarmi nel precisare che l'istigazione, così come disciplinata dal codice penale, consiste in un apporto che produce il rafforzamento di una volontà criminosa già esistente. L'emendamento presentato dal Governo riprende l'espressione « istigare », contenuta nell'articolo 322 del codice penale e, a mio avviso, offre uno spazio molto ampio per la configurazione del reato impossibile, così come rileva una giurisprudenza costante nel momento in cui afferma che il reato di istigazione alla corruzione, nella sua attuale formulazione, diventa reato impossibile nelle ipotesi in cui il pubblico ufficiale sia, appunto, impossibilitato a compiere l'atto. Pertanto, se adoperassimo l'espressione « istiga », potremmo individuare solo le ipotesi in cui nel soggetto privato sia già presente una determinazione criminosa rispetto alla quale l'apporto del pubblico ufficiale rappresenterebbe una sorta di « rafforzamento ». In definitiva, in sede di applicazione pratica, si registrerebbe un notevole ampliamento delle ipotesi rispetto alle quali l'istigazione dovrebbe essere considerata come reato impossibile nel momento in cui si provi l'assenza della volontà criminosa del privato.

Per tali ragioni, riteniamo non opportuno inserire nel testo la previsione dell'istigazione, che peraltro non è necessaria ove si consideri che nei primi due commi si parla soltanto di offerta o di promessa. Sarebbe più opportuno, a nostro avviso, adottare l'espressione « sollecita », così come risulta nel nostro emendamento e nel testo elaborato dal Comitato ristretto.

Sotto questo profilo, infine, sarebbe auspicabile sopprimere l'inciso « se l'istigazione non è accolta », contenuto nell'emendamento del Governo, che si verrebbe a configurare come un tentativo elevato a fattispecie autonoma.

Per tali ragioni non accolgo l'invito, rivolto dal rappresentante del Governo nella seduta di ieri, a ritirare l'emendamento 10. 1.

GAETANO VAIRO. Vorrei esprimere talune considerazioni in merito alle dichiarazioni rese, con la consueta puntualità, dall'onorevole Finocchiaro Fidelbo. Concordo sull'opportunità di modificare l'espressione « retribuzione », di cui all'articolo 322 del codice penale, e su quella di includere nella previsione di reato il riferimento all'incarico di pubblico servizio. Si tratta, del resto, di previsioni che costituiscono una « piattaforma » comune al testo del Comitato ristretto ed agli emendamenti presentati dal gruppo comunista e dal Governo.

Quanto invece alle considerazioni svolte in merito all'istigazione, non ritengo di dividerle, dal momento che il meccanismo proposto produrrebbe, a mio avviso, notevoli difficoltà in ordine al riscontro dell'esistenza della volontà dell'agente.

Non sono d'accordo su queste conclusioni perché, rispetto alla valida teoria, partorita dalla intelligente ricchezza giuridica dell'onorevole Mellini e fatta propria dall'onorevole Finocchiaro Fidelbo, ritengo che la novità tecnico-giuridica della previsione dell'istigazione — di cui all'emendamento del Governo 10. 2 — derivi da una sorta di incertezza applicativa ed interpretativa fatta propria dalla giurisprudenza e dalla dottrina. Faccio riferimento a quella linea di confine, mai demarcata a sufficienza, tra l'induzione a commettere il reato di corruzione ed il tentativo, fattispecie sempre ritenute, sia dalla giurisprudenza sia dalla dottrina, come fondamentalmente autonome, anche se nella pratica attuativa giurisprudenziale si sono rivelate di difficile distinzione.

Il Governo, a mio avviso — spero di non aver interpretato male —, rendendosi conto della validità della distinzione concettuale

tra l'istigazione ed il tentativo, e della difficoltà di attuazione di tali norme, ha fatto benissimo a prevedere che il soggetto attivo (a differenza di quanto recita il vigente articolo 322) non sia più chi delinea l'istigazione attraverso la condotta, ma (come esplicitamente si afferma nell'emendamento del Governo) chi istiga il privato.

Ritengo questa la rilevante novità che deve essere presa in seria considerazione, salvaguardando gli elementi comuni, bene evidenziati dall'onorevole Finocchiaro Fidelbo. Ritengo che l'esplicitazione di tale condotta, attraverso un'apposita previsione, sia degna del massimo rispetto.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, il Governo preannuncia che su questa materia si rimette alla Commissione e che, pertanto, è disposto a ritirare l'emendamento 10. 2.

La materia in esame è stata grandemente controversa nella collocazione sistematica, ma non nella interpretazione, in quanto non ha dato luogo a gravi problemi, i quali, secondo l'onorevole Finocchiaro Fidelbo, potrebbero presentarsi invece nel caso in cui venisse inserita la parola « istigazione » — come viene proposto dall'emendamento del Governo — nel testo dell'articolo 322.

Il Manzini — il più noto esperto in materia — considera il tentativo di corruzione e l'istigazione alla corruzione quali fattispecie autonome con tutti gli elementi del tentativo. In relazione alla struttura del delitto principale (la corruzione) il legislatore del 1930, e quelli precedenti, preferirono la formula dell'istigazione impropria configurabile quale tentativo nel caso l'offerta non sia accettata (per quanto l'offerta in sé implica la consumazione del reato).

Quindi, l'incertezza della collocazione sistematica rimarrà sempre. Il compito (quale che sia il risultato dell'attività legislativa) resterà affidato in modo essenziale alla interpretazione della giurisprudenza e della dottrina. Di qui la relativa indifferenza del Governo alla formulazione dell'articolo in esame, purché sia salvaguardata l'esigenza di reprimere tali abusi.

Una seconda osservazione si pone a proposito — se non sbaglio — del terzo comma dell'articolo 10, nel testo redatto dal Comitato ristretto, laddove si prevede che: « La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per una delle finalità indicate dagli articoli 318 o 319 ».

Tale norma si inserisce all'interno di un articolo che attualmente non prevede la figura del tentativo di corruzione passiva. Al riguardo, non ho alcuna obiezione a che ciò sia esplicitamente scritto, perché tra l'altro — consentitemi di fare un riferimento personale — nell'ampio disegno di legge, che presentai al Senato la scorsa legislatura, proponevo esplicitamente tale figura. Nel corso dei numerosi convegni che si sono svolti in materia, gli studiosi hanno rilevato che la giurisprudenza di merito e della Cassazione ha posto l'esigenza di enucleare la figura del tentativo di corruzione passiva. In tale contesto, quindi, la previsione che allora avanzai sarebbe potuta risultare inutile. Attualmente, non vedo alcuna obiezione a che sia inserita nell'articolo 322 la fattispecie del tentativo di corruzione passiva da parte del pubblico ufficiale che sollecita una promessa, una dazione di denaro o altra utilità da parte di un privato.

Una volta accettata l'ipotesi che il testo dell'articolo in esame accolga le proposte avanzate dal gruppo comunista, potrebbe rimanere il dubbio sul riferimento nella titolazione. Per non introdurre troppe innovazioni in relazione ad una interpretazione ormai consolidata circa l'istigazione alla corruzione, da tutti assunta come una forma di tentativo (rispetto al mancato tentativo e in riferimento alla mancata attuazione da parte di un soggetto contrapposto a quello istigante), non avrei obiezioni a mantenere la rubrica di cui al testo del Comitato ristretto anche nel caso fosse approvato l'emendamento Finocchiaro Fidelbo ed altri 10. 1.

Queste sono, quindi, le ragioni per le quali il Governo si rimette alla Commissione sulla formulazione dell'articolo 10 del testo unificato.

PRESIDENTE. Ricordo che sia nel testo del Comitato ristretto sia negli emendamenti ad esso riferiti, il titolo dell'articolo 322 è il medesimo.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, Relatore. Signor presidente, ritengo che l'emendamento 10. 2 del Governo chiarisca i dubbi sorti nel corso del dibattito della giurisprudenza in ordine al vigente articolo 322, con il quale si prevede, appunto, nel titolo la dizione « istigazione », poi non riportata nel testo.

Il primo comma di tale emendamento prevede la più comune fattispecie di corruzione al fine di colpire l'istigazione, a promettere danaro, proveniente dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio. È possibile esemplificare tale comportamento del pubblico ufficiale rispetto all'istanza del terzo con le risposte: « Ripassa nel mio ufficio »; « Vedremo che si può fare »; « Sono necessari i tali documenti », eccetera.

Per tali motivi, bene ha fatto il Governo a proporre quale soggetto attivo il pubblico ufficiale e a prevedere l'istigazione di quest'ultimo.

Il secondo comma dell'emendamento 10. 2 del Governo prevede, inoltre, il caso in cui un privato consideri il pubblico ufficiale un soggetto facilmente corrompibile, anche se si tratta di atti che il pubblico ufficiale sarebbe comunque tenuto a compiere.

Una terza fattispecie è ipotizzata dal Governo nel caso in cui l'offerta o la promessa siano fatte per indurre un pubblico ufficiale od un incaricato di un pubblico servizio ad omettere od a ritardare un atto dell'ufficio o servizio, o a compiere un atto contrario ai propri doveri. Quest'ultima fattispecie assorbe in sé, a mio avviso, sia il contenuto dell'emendamento del gruppo comunista sia quello del testo approvato in sede di Comitato ristretto.

Pertanto, per mia onestà intellettuale e prescindendo dalla mia funzione politica, dichiaro di essere favorevole all'emendamento presentato dal Governo.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sia chiaro che, personalmente, preferirei che l'emendamento del Governo fosse approvato. Soltanto *pro bono pacis* ho dichiarato che mi sarei rimesso alla decisione della Commissione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Finocchiaro Fidelbo ed altri 10. 1, interamente sostitutivo dell'articolo 10, non accettato dal relatore, su cui il rappresentante del Governo ha dichiarato di rimettersi alla Commissione.

(È approvato).

Risulta, pertanto, precluso l'emendamento del Governo 10. 2.

Riprendiamo in esame l'articolo 13, in precedenza accantonato.

Il Governo ha presentato il seguente emendamento:

All'articolo 13, sostituire le parole: dagli articoli 314, 316, 317, 318, 319, 320 e 323 con le seguenti: dagli articoli 314, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 319-bis, 320, 322, 323 e 323-bis.

13. 1.

Il relatore ha presentato il seguente emendamento:

All'articolo 13, sostituire le parole: dagli articoli 314, 316, 317, 318, 319, 320 e 323 con le seguenti: dagli articoli 314, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 320, 322 e 323.

13. 2.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Dichiaro, a nome del Governo, di ritirare l'emendamento 13. 1, ritenendo ad esso preferibile l'emendamento del relatore 13. 2.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del relatore 13. 2, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 13, con la modifica testé apportata.

(È approvato).

Riprendiamo in esame l'articolo 19, in precedenza accantonato.

Il Governo ha presentato il seguente emendamento:

All'articolo 19, sostituire le parole: Gli articoli 315, 321 e 324 con le seguenti: Gli articoli 315 e 324.

19. 1.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Dichiaro di essere favorevole a tale emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del Governo 19. 1, accettato dal relatore.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 19, con la modifica testé apportata.

(È approvato).

L'onorevole Mellini ha presentato il seguente articolo aggiuntivo:

ART. 19-bis.

1. Sono altresì abrogati gli articoli 215, 216, 217, 218 del codice penale militare di pace.

L'articolo 219 del codice penale militare di pace è così modificato:

« La condanna del militare per uno dei reati di cui agli articoli da 314 a 323 del codice penale importa la rimozione ».

19. 01.

MAURO MELLINI. Il codice penale militare di pace recita all'articolo 215 (riproducendo il testo dell'articolo 314 del codice penale, con la differenza dell'uso del termine « militare » al posto di « pubblico ufficiale » e di « incaricato di un pubblico servizio »): « Il militare incaricato di funzioni amministrative o di comando, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso di denaro o di altra cosa mobile, appartenente all'amministrazione militare, se l'appropria, ovvero lo distrae a profitto proprio o di altri, è punito con la reclusione da due a dieci anni ».

Il medesimo codice recita, inoltre, all'articolo 216: « Il militare incaricato di funzioni amministrative o di comando, che si appropria, o comunque distrae a profitto proprio o di un terzo, denaro o altra cosa mobile, appartenente ad altro militare e di cui egli ha il possesso per ragione del suo ufficio o servizio, è punito con la reclusione da due a otto anni ».

Così recita, quindi, all'articolo 217: « Il militare incaricato del servizio di portalettere, che commette l'appropriazione o la distrazione preveduta dai due articoli precedenti, o che, comunque, si appropria, o distrae a profitto proprio o di altri, con danno della amministrazione militare o di militari, valori o cose di cui ha il possesso per ragione del suo servizio, è punito con le pene in detti articoli stabilite, diminuite da un terzo alla metà ».

Così recita, poi, all'articolo 218: « Il militare incaricato di funzioni amministrative o di comando, che, nell'esercizio di esse, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra cosa mobile, appartenente ad altro militare o all'amministrazione militare, è punito con la reclusione militare da due mesi a tre anni ».

Dunque, vi sono reati che (salvo il riferimento a qualifiche militari e ad attribuzioni di funzioni in particolare nell'ambito dell'amministrazione militare) risultano ricalcati dal codice penale ordinario e che pertanto non si sottrarrebbero ad una censura per incostituzionalità a motivo della disparità di trattamento che, a

questo punto, nel risalto dato dalla storia dell'istituzione militare, appare più manifesta.

Inoltre, alla disparità di trattamento con il pubblico ufficiale non militare si aggiunge quella tra militari che possono considerarsi incaricati di una funzione amministrativa di comando ed altri che, non avendo questa qualifica, svolgono funzioni che comunque, nell'ambito dell'attività militare, consentono loro di commettere il reato ordinario; fino ad oggi, infatti, esiste un « parallelismo », domani il peculato per distrazione potrebbe sussistere per il militare incaricato di funzioni amministrative di comando e non per quello che pure si curi di beni dell'amministrazione, pur non svolgendo funzioni direttive, e che non commette il reato perché il peculato per distrazione è stato abolito. Dobbiamo valutare, perciò, se siamo in presenza di un altro reato. È evidente che tale abolizione farebbe venir meno quello che, secondo una parte della dottrina, viene considerato un reato proprio contro la pubblica amministrazione, ma che per i militari è già un fuor d'opera: sono sempre reati contro la pubblica amministrazione, e non contro gli interessi militari dello Stato. Ma noi li aboliamo ed espandiamo l'ambito dei reati ordinari a militari che si trovano nelle stesse condizioni, rispetto all'amministrazione militare, di quelle in cui agisce un impiegato pubblico incaricato di pubblico servizio.

Pertanto, l'approvazione dell'articolo aggiuntivo 19. 01 costituisce un atto dovuto, perché le modifiche legislative non devono determinare disparità di trattamento, che tra l'altro farebbero scattare inevitabili ricorsi alla Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Onorevole Mellini, le faccio presente che se mantenesse il suo articolo aggiuntivo, esso dovrebbe essere trasmesso alla Commissione difesa per il prescritto parere.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Ritengo che l'onorevole Mellini esponga perplessità giuste in ordine alla riforma cui stiamo dando corso; però, tali

perplessità potrebbero essere compiutamente recepite in un provvedimento autonomo, che potrebbe essere sottoscritto da rappresentanti di tutti i gruppi, dato che tale materia richiede necessariamente tempi non brevissimi per una sistemazione complessiva.

Pertanto, invito l'onorevole Mellini a ritirare il suo articolo aggiuntivo e a presentare un'apposita proposta di legge. Anticipo fin d'ora la disponibilità del mio gruppo in questo senso. Inoltre, non potremmo non prevedere un *iter* privilegiato per una proposta di legge che vada a rispondere ad un'esigenza così importante.

EGIDIO ALAGNA. Le osservazioni del collega Mellini sono pertinenti, poiché si tratta di varare un giusto adeguamento del codice militare di pace alla normativa che stiamo per approvare. Però, condivido anche il parere del relatore Nicotra. Pertanto, annuncio fin d'ora la disponibilità del gruppo socialista ad appoggiare una proposta di legge in materia. Invito l'onorevole Mellini, che in materia ha sviluppato una conoscenza molto approfondita, a ritirare il suo emendamento.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo apprezza le valutazioni del collega Mellini e lo spirito che le anima, anche perché il Parlamento dovrebbe evitare, quando può, che si sollevino eccezioni di illegittimità costituzionale derivanti da ingiustificate disparità di trattamento. Peraltro, sia in considerazione dell'esigenza, giustamente rappresentata dal presidente Rognoni, di richiedere il parere della Commissione difesa sia per l'esistenza di un progetto di legge concernente la riforma generale del codice penale militare di pace, anche il Governo invita l'onorevole Mellini a ritirare il suo emendamento 19. 01. Esso, infatti, in primo luogo, risulterebbe in parte contraddittorio con il disegno generale di riforma che ho citato, mentre in secondo luogo comporterebbe un rallentamento dei lavori della Commissione, che già sono andati avanti subendo, per tutta una serie di motivi, notevoli ritardi.

Pertanto, pur dichiarando il suo apprezzamento per le ragioni che hanno indotto l'onorevole Mellini a presentare il suo emendamento, il Governo ribadisce l'esigenza di ritirarlo.

MAURO MELLINI. Ritiro l'articolo aggiuntivo 19. 01, ma soltanto per evitare che vada incontro ad un sicuro rigetto da parte della Commissione, non senza lanciare una nota d'allarme circa la riforma di carattere generale che è stata ricordata. In questo campo, infatti, ci troviamo ancora « in alto mare », perché la delega contenuta nell'apposito disegno di legge è troppo generale, direi « scombinata ». Si è passati, infatti, da norme estremamente minuziose ad altre di una genericità allarmante. Se quella dovesse essere la strada da seguire, non ne verremmo mai fuori, e determineremmo quelle pronunce della Corte costituzionale che ho già richiamato. Comunque, ho fatto la mia parte: quando i giudici militari ricorreranno alla Corte costituzionale, e quest'ultima dichiarerà l'incostituzionalità degli articoli, potrò dire di essermi arreso soltanto di fronte all'evidenza, avendo fatto quello che potevo.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma in realtà, quello che poteva fare deve ancora farlo: presentare la proposta di legge per modificare le norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione contenute nel codice penale militare di pace.

PRESIDENTE. Propongo che al testo unificato sia apposto il seguente titolo: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo alle dichiarazioni di voto.

MAURO MELLINI. Nel preannunciare il mio voto contrario sul provvedimento in esame, non posso fare a meno di esprimere alcune amare considerazioni che riguardano da un lato la politica generale in

materia « criminale » portata avanti dal Governo e dal Parlamento e, dall'altro, quello che avrebbe potuto essere il mio ruolo in questa discussione, ruolo che è risultato limitato nel momento in cui ho preso atto di una ferma determinazione politica sottolineata da interventi che hanno lasciato chiaramente intendere un impegno dei gruppi a concludere in tempi rapidi l'esame del provvedimento, non lasciando spazio a quella battaglia che, in presenza di condizioni diverse, avrei tentato di portare avanti, cercando di offrire apporti di carattere tecnico.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
RAFFAELE MASTRANTUONO

MAURO MELLINI. Perché ho affermato che le scelte di politica criminale compiute dal Governo e dal Parlamento sono gravi ?

Nei giorni scorsi l'interesse generale si è rivolto al disegno di legge sulla droga, rispetto al quale, di fronte all'urgenza di adottare soluzioni efficaci, si è andato definendo un chiaro orientamento proibizionista. In considerazione della gravità del problema e dell'elevato numero di delitti ad esso connessi, si è ritenuto di prevedere pene molto severe in riferimento a ciascuna fase del ciclo che caratterizza il fenomeno droga. Nel contempo, si ignora che nel nostro paese esiste un'emergenza molto più grave, rappresentata dal diffondersi dei reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Si tratta di fattispecie criminose che consentono di realizzare un « fatturato » senza dubbio più elevato rispetto a quello che si registra nell'ambito delle attività connesse al commercio della droga, ai sequestri di persona e, addirittura, alla stessa attività industriale.

Va affermato con chiarezza che, sia nell'ambito dei livelli più bassi (come può essere, per esempio, quello dei vigili urbani) sia nelle posizioni più elevate, si verifica un grave ricorso a delitti di questa natura (con o senza il coinvolgimento dei partiti politici), che determinano un'altezzamento ed una deformazione dell'assetto

istituzionale del nostro paese. Il « gioco » politico è avvelenato dall'incidenza della corruzione, del peculato, delle lottizzazioni, dell'abuso di interessi privati in atti d'ufficio. In tale contesto, si registrano fenomeni di criminalità diffusa rappresentati da una notevole quantità di abusi commessi nei confronti dei cittadini (i quali, purtroppo, non giungeranno mai a fare sentire la propria voce nelle sedi giudiziarie, in quanto soccombenti rispetto a forme di prevaricazione che coinvolgono i loro diritti). I settori della tutela della salute, dell'ecologia e degli appalti pubblici, in particolare, sono martoriati da forme di « prelievo », rispetto alle quali l'imposizione fiscale rappresenta ben poca cosa.

L'alternativa possibile, rispetto a tale situazione, è tra l'ipotesi di aumentare le pene e quella di creare spazi di depenalizzazione, così come sono stati configurati dal provvedimento in esame. A tale riguardo, vorrei sottolineare che si verificano frequentemente forme di « cattivo uso » delle leggi vigenti, anche sotto il profilo dell'interpretazione, così come i colleghi che seguono i lavori della Giunta per le autorizzazioni a procedere hanno potuto constatare in numerose occasioni.

Sarebbe stato nostro dovere predisporre interventi limitati ad evitare il processo di identificazione del diritto con la giurisdizione, riconducendo la funzione giurisdizionale ai suoi precisi limiti e, soprattutto, garantendo l'osservanza della legge.

Si sarebbe potuto fare ciò anche con alcune modifiche delle norme penali vigenti, per evitare l'insorgere del problema, finché possibile.

Vi è poi la questione — che riguarda il Governo — di disciplinare la responsabilità. Certamente, se si fosse approvata la legge in materia di responsabilità della pubblica amministrazione, e nel caso in cui la stessa pubblica amministrazione si fosse costituita contro atti di magistrati che hanno esercitato la loro funzione abusivamente danneggiando lo Stato, probabilmente sarebbe bastato questo per evitare certi sconfinamenti che si sono invece verificati.

Ritengo che la scelta di far « pagare » alla legge le colpe degli interpreti sia assolutamente inammissibile.

A fronte del clamore che è stato sollevato per altre attività del Parlamento, il provvedimento in esame è giunto al termine del suo *iter* in modo sostanzialmente inavvertito. Il paese se ne accorgerà! Ciò che è stato « combinato » con questo provvedimento — se diverrà legge — provocherà una generica e generale sfiducia nelle istituzioni. Si tratta di una delle facce della giustizia dell'emergenza: vengono scelti alcuni argomenti sui quali poi si scatena una non meglio definita azione repressiva, un antigarantismo, un aumento delle pene sino a previsioni draconiane, e un privilegio, quindi, dell'azione repressiva più dura e più brutale!

Nel contempo, nel nostro paese assistiamo ad una situazione indubbiamente pericolosa: il dilagare di attività — non certo del terzo o del quarto livello — che vede un espandersi di attività criminali nei settori della pubblica amministrazione corrotta. Non ci dobbiamo meravigliare, quindi, se si creano forme di allarmanti neutralità tra Stato e criminalità organizzata.

Credo che la gravità politica della scelta che stiamo operando sia molto rilevante. Desidero ricordare ai colleghi impegnati nelle varie battaglie — per esempio sulla salute — che questa situazione ci porterà tutti ad assistere allo scontro di interessi contrapposti. È di questi giorni l'esame in Assemblea del provvedimento sulle autonomie locali, nel corso del quale si è potuto constatare come certi interessi riescano, attraverso il delitto contro la pubblica amministrazione, a sopraffare l'interesse pubblico generale.

A fronte di una situazione di questo genere, il Parlamento opera scelte di questo tipo!

Vi è, inoltre, un grave sospetto in ordine al fatto che si è voluto stringere i tempi della discussione: ciò è probabilmente ricollegabile alla volontà di arrivare, in sede di discussione del disegno di legge sull'amnistia, a « spazzar via » anche ipotesi di reato commesse non soltanto in

spregio alla normativa vigente, ma anche — in tutto o in parte — a quella che a breve entrerà in vigore.

Poiché abbiamo il dovere di dire queste cose, a questo punto l'unico mio contributo non può essere altro che, purtroppo — è tristissimo per un parlamentare come me ammetterlo — quello di elevare la protesta, dando una testimonianza. Forse in futuro a qualcuno potrò dire: « l'avevo detto », ma certamente non sarà una grande consolazione. Vorrei che i colleghi riflettessero su queste considerazioni che non costituiscono soltanto uno sfogo, ma anche un augurio di essermi sbagliato e di verificare dai fatti di aver avuto torto. Ma temo, purtroppo, che i fatti non mi daranno torto!

BRUNO FRACCHIA. Signor presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, a differenza del collega Mellini esprimo la soddisfazione del gruppo comunista per essere giunti all'approvazione del provvedimento in esame.

Devo rilevare che certamente non erano infondate le preoccupazioni di chi pensava che la riforma di un settore così vasto ed importante del nostro ordinamento penale avrebbe dovuto preferire la strada della legge-delega, quindi della redazione delle norme da parte del Governo e, per esso, da parte delle commissioni all'uopo designate.

Per evidenziare il significato politico della conclusione dell'*iter* del provvedimento, bisogna rilevare che si sono verificate talune difficoltà. Si è trattato di questioni dovute all'estrema complessità della materia e forse anche ad un frammentario metodo di lavoro della Commissione, a differenza di quello del Comitato ristretto che, invece, è stato molto proficuo.

Siamo consapevoli che il Senato valgerà attentamente — ricorrendo a tutta la propria esperienza al riguardo — il nostro lavoro e che probabilmente qual ramo del Parlamento apporgerà ritocchi e modifiche. Dobbiamo però porre in evidenza che si è compiuto il tentativo di approvare una riforma delle norme penali riguardanti la pubblica amministrazione, che attualmente determinano una situazione di in-

certezza; peraltro, è necessario constatare la denuncia — lanciata dal procuratore generale presso la Corte di cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario — di un incremento del numero e della pericolosità dei reati di questo tipo. Non dobbiamo credere che la risposta alla questione morale sia valida nella misura in cui si mantengono nel codice penale soltanto norme di carattere repressivo. Lo ritengo anzi un errore. Il nostro ordinamento, certamente, prevede una seria legislazione giustamente e correttamente repressiva di questo tipo di illeciti penali.

Oggi, questa parte del nostro codice è caduta — dobbiamo saperlo tutti — in disgrazia presso l'opinione pubblica in generale, non solo presso i pubblici amministratori. La contestazione continua di reati che non attengono alla competenza del giudice penale non ha — né può avere — riscontri positivi. Abbiamo creato, in questo senso, figure certamente più precise di quelle che definiscono le fattispecie penali in un altro modo. È da qui che il discorso deve passare; è qui che la critica al testo in discussione deve portare.

Quali sono state le novità? Ritengo che esse siano intervenute relativamente ai reati di peculato per distrazione e di interesse privato in atti di ufficio, che abbiamo ritenuto di congegnare in una fattispecie nuova, passata per i vagli del Comitato ristretto, della Commissione plenaria e dal Governo, in un testo che sostanzialmente raccoglie il contenuto della proposta di legge presentata dal gruppo comunista (che comunque riteniamo migliore, sul piano formale, del testo approvato in sede di Comitato ristretto). Tuttavia, le linee portanti della nuova configurazione del reato di abuso d'ufficio vi sono. Crediamo che, sotto tale profilo, sia dato un esempio di chiarezza.

Altra riforma (che, a mio parere, non potrà non sfuggire ai commenti della dottrina, che ci aspettiamo per i giorni a venire) è quella relativa ai soggetti. Norma difficile, quella da scrivere; e tuttavia le norme delle quali ci siamo occupati rispondono al principio per cui è necessario accogliere in tutto — o comunque per la

maggior parte possibile — il concetto dell'attività funzionale del soggetto incriminato con questa norma e sfuggire per quanto sia possibile al principio del collegamento tra pubblico ufficiale e pubblica amministrazione.

Ci siamo riusciti? Penso di sì, in una certa misura.

Se così stanno le cose, il gruppo comunista voterà certamente a favore di questa riforma. Votando a favore, esso darà anche un valido appoggio alla tesi (in questa sede sostenuta dal Governo e ripresa dal nostro gruppo nel corso dell'esame in sede referente del provvedimento di amnistia) secondo cui nessun ampliamento di tale progetto debba avvenire in relazione ai reati commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Diviene pertanto incompatibile con il senso comune — ed anche con un dato politico che mi pare debba essere affermato — un trattamento differente tra pubblici ufficiali che avrebbero consumato il preteso reato entro una certa data ed altri. Ciò non sembra possibile perché, in un'opera di ridefinizione di questo *status* penale, tutti i pubblici amministratori dovranno avere lo stesso trattamento, che deriva dalla norma del codice penale che riguarda la successione nel tempo delle leggi penali e, quindi, il rafforzamento della nostra legislazione.

Ancora maggiore sarà la nostra opposizione all'introduzione nel provvedimento di amnistia di norme che riguardino comunque i reati contro la pubblica amministrazione.

È con questo intendimento e con questo commento in sede politica che il gruppo comunista si accinge a votare a favore della riforma in discussione.

GAETANO VAIRO. A nome del gruppo democratico cristiano, desidero esprimere compiacimento per il lavoro proficuo e notevole che è stato svolto in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione.

Certo, com'è naturale, nessun prodotto legislativo è del tutto esaustivo delle varie esigenze meritevoli di accoglimento; ma — usando un criterio di prudenza e di umiltà che dev'essere proprio, sempre, di qualsiasi

legislatore — si può dire che l'importante è poter trarre un bilancio favorevole tra gli elementi positivi e quelli negativi.

Gli elementi positivi di questa riforma sono di gran lunga prevalenti e notevoli, in una valutazione politica globale. Pertanto, la nostra valutazione del provvedimento si tradurrà, alla fine, in un voto favorevole.

Si è accennato alla necessità di far cadere definitivamente l'equivoco derivante da un presunto abbassamento del livello di guardia nella protezione della pubblica amministrazione dai pericoli di affarismo, di criminalità, di disonestà e di corruzione che i suoi organi ed i suoi soggetti corrono.

Abbiamo lasciato in evidenza, accentuandone il rigore sanzionatorio, le più importanti ipotesi criminose, cercando di evitare esasperazioni applicative della giurisprudenza. Abbiamo voluto eliminare — per dirla con l'onorevole Mellini — le « deformazioni giurisprudenziali » ed attuare al massimo forme di supplenza giudiziaria da parte della magistratura nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione. Abbiamo lasciato — sia pure chiarendole e coordinandole — le più importanti ipotesi criminose ed abbiamo provveduto a stabilire norme di coordinamento e di comportamento per la pubblica amministrazione.

L'aver voluto eliminare il reato di peculato per distrazione ed accentuare l'evento materiale piuttosto che quello di pericolo ha un significato politico prevalente: quello di fare in modo che l'attività del pubblico amministratore, quando rimanga nell'ambito della formazione del pubblico interesse, non sfoci nell'illecito. L'attività privata nel campo dell'interesse privato dev'essere considerata come attività lecita e, quindi, come via libera alla discrezionalità amministrativa, che rimane il presupposto operativo di qualsiasi pubblico amministratore.

Un altro punto qualificante di questa riforma consiste nell'aver rivoluzionato il concetto di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, disinnescando la qualità del soggetto pubblico da quella che era una qualità passiva, senza alcuna caratte-

rizzazione attiva del rapporto prettamente formale, organico, del soggetto con la pubblica amministrazione. Abbiamo voluto agganciare tale qualità ad un'attività pratica, meramente attuativa di un'esplicazione di fatto dell'attività di interesse pubblico.

Nessuna legge — lo ripeto — è esaustiva di tutte le aspirazioni e di tutte le velleità; basta che essa abbia ben fermo l'obiettivo (che crediamo di avere raggiunto) di definire, in termini più coordinati e più precisi, nuove regole di comportamento che possano significare chiarezza nell'attività della magistratura ed in quella della pubblica amministrazione, facendo capire ai pubblici amministratori che non abbiamo voluto oltrepassare i limiti di guardia nella tutela della pubblica amministrazione dai rischi di affarismo, bensì abbiamo voluto delineare delle regole più chiare, per fare sì che la pubblica amministrazione possa essere più qualificata rispetto ad un criterio di discrezionalità dovuta.

Per questi motivi, il gruppo democratico cristiano, dando atto al relatore del lavoro da lui compiuto con pazienza e con saggezza ed ai vari gruppi del senso di responsabilità, della coerenza e dello spirito di collaborazione da essi dimostrati, voterà a favore del testo unificato in discussione.

EGIDIO ALAGNA. Onorevole presidente, onorevoli colleghi, anche il gruppo socialista annuncia, non con toni trionfalistici, bensì con un cauto ottimismo e concreta soddisfazione il proprio voto favorevole alla riforma concernente i delitti contro la pubblica amministrazione. È stato giustamente osservato che si trattava di dirimere alcune situazioni divenute « cancrenose » nell'interpretazione giurisprudenziale le quali, per la verità, consentivano alla magistratura, data la « latitanza » del Parlamento, di intervenire in modo restrittivo nei confronti della pubblica amministrazione.

Senza avere pretese esaustive, e senza ritenere la riforma immune da rilievi che molto probabilmente l'altro ramo del Parlamento vorrà avanzare, ritengo che questa Commissione sia riuscita a fare chiarezza su alcune questioni fondamentali. Ricordo

a me stesso e ai colleghi che, nella passata legislatura, la Camera aveva già approvato una riforma delle norme sui delitti contro la pubblica amministrazione. Non volendo ripetere quanto è stato giustamente affermato dai colleghi che mi hanno preceduto, mi limito ad osservare che, per quanto riguarda il peculato per distrazione e l'interesse privato in atti d'ufficio, le norme approvate dalla Commissione giustizia rappresentano una soluzione se non ottimale, perlomeno abbastanza buona, che consente, ripeto, di fare chiarezza. Del resto, ribadisco che il Senato potrà apportare modifiche, se necessario.

In ogni caso, era necessario che la Camera ritornasse a legiferare sull'argomento per ricondurre nei giusti termini la tematica che abbiamo affrontato, e soprattutto perché il Parlamento è delegato dalla società ad intervenire sulla cosiddetta questione morale nei confronti dei delitti contro la pubblica amministrazione, anche per consentire a quest'ultima di svolgere le sue funzioni con maggiore serenità.

Mi sia consentito, infine, di esprimere il mio apprezzamento al relatore Nicotra.

BIANCA GUIDETTI SERRA. Preannuncio la mia astensione nella votazione finale. La ragione di questa mia scelta è che il provvedimento in esame, pur presentando alcune innovazioni positive, contiene aspetti che mi lasciano perplessa. Però, poiché non ho concorso in modo adeguato, per ragioni indipendenti dalla mia volontà, all'elaborazione di questa norma, scelgo la strada dell'astensione.

ALFREDO BIONDI. Annuncio il voto favorevole del gruppo liberale. Ho sentito da alcuni colleghi parole piuttosto dure, mentre altri si sono espressi in modo più ragionato sull'importanza del provvedimento che stiamo per varare.

Ricordo che avevo presentato una proposta emendativa, che però purtroppo non è stata presa in esame dalla Commissione poiché, non avendo il dono dell'ubiquità, in quel momento non ero presente: essa tendeva ad introdurre una circostanza aggravante quando il reato, di corruzione o

di concussione, fosse stato commesso allo scopo di finanziare direttamente o indirettamente forze politiche che si avvantaggiano del doppio versante del finanziamento pubblico e dei canali privati. Questa era la risposta non moralistica, bensì di ordine morale, che intendevo dare ad un problema realmente esistente. Lo Stato si fa carico di finanziare con il contributo dell'erario i partiti politici e poi si istituzionalizza la tangente, l'intersezione di interessi privati in quelli pubblici (perché queste cose le sappiamo tutti). L'esigenza che avevo posto era di impedire che potessero avvantaggiarsi di tale situazione gruppi o forze che hanno il vantaggio di essere al Governo o all'opposizione (più spesso al Governo); inoltre, si verifica anche una sorta di superiorità di tali forze rispetto al delinquente comune, al « bagattellaro », come ha detto il collega Mellini a proposito del reato di peculato, commesso da chi ha bisogno. Naturalmente, *diligentibus iura succurrunt*: non essendo presente il mio emendamento non è stato preso in considerazione. Ma questo non mi impedisce di votare a favore del provvedimento; d'altra parte, credo che al Senato i rappresentanti liberali riproporranno questo elemento di moralizzazione.

Ho sentito l'onorevole Fracchia, che ascolto sempre con piacere ed ammirazione, fare un riferimento all'amnistia in corso d'opera rispetto ad alcuni reati contro la pubblica amministrazione. Avendo presentato proposte emendative in proposito e facendo anche riferimento a eventuali possibilità di indulto, mi permetto di dire che proprio il cambiamento di regime, indipendentemente dalla fase di transizione in cui viviamo, dovrebbe legittimare in misura ancora maggiore un'impostazione che, proprio perché emerge da una verifica che io giudico « a saldo positivo » di situazioni che in precedenza erano diversamente regolamentate, proprio per questo dovrebbe interrompere una realtà che, una volta che il provvedimento sia stato approvato anche dal Senato, apparterrà al passato, e stabilire che alcune

figure possono essere diversamente considerate nell'ambito di un provvedimento di clemenza.

Approfitto della presenza del ministro Vassalli per tornare a dire che considero tale provvedimento come un atto che « rompe » quella che definirei una continuità rateale di amnistie e stabilisce che, per il decollo della nuova legge processuale, alla quale sono particolarmente affezionato (ma che incontra difficoltà ogni giorno), bisogna « togliere il ghiaccio dalle ali dell'apparecchio », affinché possa librarsi meglio. Pertanto, una dilatazione a questo fine mi pare essenziale, e lo dico pur essendo contrario a certe scelte, come emerge da tutta la mia pur modesta attività parlamentare. Da questo punto di vista, contraddico, sia pur modestamente, le considerazioni dell'onorevole Fracchia. Ritengo invece che, proprio perché si modifica un regime sanzionatorio, si debba diversamente regolamentare ciò che è avvenuto in passato. Sono queste le ragioni per le quali, senza enfasi, ma con ragionata speranza, annuncio il voto favorevole al progetto di legge in discussione.

Infine, mi unisco all'onorevole Vairo ed agli altri che mi hanno preceduto nell'esprimere il mio apprezzamento al relatore Nicotra e a tutti i colleghi che hanno collaborato alla stesura delle nuove norme.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Ringrazio i colleghi per gli interventi svolti a conclusione di un lunghissimo iter, che ha visto per due anni e mezzo impegnati la Commissione giustizia, il Comitato ristretto e in particolare alcuni deputati.

Ritengo che gli obiettivi che ci eravamo proposti di raggiungere con la riforma, sia pure in modo non esaustivo, come ha osservato il collega Vairo, siano stati raggiunti. Mi riferisco alla necessità di escludere quelle fasce di incertezza che la normativa vigente ha determinato per i giudici e per i soggetti interessati dalla normativa medesima. Si tratta di quella fascia di discrezionalità affidata al giudice, riguardante in particolare il reato di interesse privato in atti d'ufficio, che ha dato la stura a tutto il dibattito politico e di opinione pubblica, oltre che tra gli opera-

tori della giustizia, che si è svolto su questi temi.

Sotto questo profilo, considero di particolare rilievo la configurazione della nuova fattispecie dell'abuso di potere, che sostituisce il reato di interesse privato in atti di ufficio così come disciplinato dalla normativa vigente.

Inoltre, la soluzione della *vexata quaestio* connessa al peculato per distrazione (che aveva dato origine a notevoli dubbi interpretativi e di applicazione), introduce interessanti elementi di chiarezza nel contesto normativo. Ritengo, infatti, che se nel corso della costruzione di una fognatura ci si avvedesse, per esempio, della necessità di edificare un tombino, tale ipotesi non possa costituire fattispecie di punibilità. Per tali ragioni l'aver limitato la previsione esclusivamente al peculato per appropriazione rappresenta una scelta idonea a conferire maggiore chiarezza alla normativa vigente.

Con la collaborazione di tutti i gruppi sono state apportate ulteriori innovazioni tra le quali, per esempio, quella riguardante la malversazione del privato rispetto alla destinazione dei fondi ricevuti, con particolare riferimento ai soggetti che accedano ad una non corretta utilizzazione dei contributi statali. A tale proposito, ricordo che nella legge Rognoni-La Torre è contenuta un'analoga disposizione in ordine ai finanziamenti CEE, collegata alla previsione di una specifica aggravante rispetto al reato di truffa (previsto dall'articolo 640 del codice penale). L'aver confermato tale orientamento nel corpo normativo riguardante i reati contro la pubblica amministrazione rappresenta una scelta che, a mio avviso, recepisce in maniera compiuta le esigenze di correttezza che debbono caratterizzare gli atteggiamenti del cittadino e della pubblica amministrazione.

In tale contesto, ritengo vadano fugate le preoccupazioni espresse dal collega Melini. Infatti, non si è inteso certo disegnare una legge lassista, ma una legge « certa » per i cittadini, modificando talune fattispecie di reato con l'obiettivo fondamen-

tale di introdurre elementi di maggiore correttezza nel comportamento dei soggetti interessati.

Fondamentale importanza, inoltre, va annessa alla fattispecie relativa all'omissione di atti di ufficio, così come disciplinata nel testo in esame; la nuova disciplina, del resto, riproduce una disposizione approvata nella scorsa legislatura dall'Assemblea della Camera, con il concorso di tutti i gruppi parlamentari. In definitiva, abbiamo inteso introdurre un elemento di coerenza rispetto ad un'esigenza già avvertita nel corso della IX legislatura, anche se non abbiamo riprodotto le disposizioni concernenti il comportamento dei magistrati, dal momento che queste ultime fanno già parte del *corpus* della legge sulla responsabilità civile dei giudici (che, com'è noto, è intervenuta successivamente all'approvazione del provvedimento cui ho fatto riferimento).

In tale contesto, signor presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, il relatore non può che esprimere soddisfazione anche se, a puro titolo accademico, conferma talune perplessità in ordine alla disposizione concernente l'individuazione dei soggetti, che ho ritenuto di accogliere solo per conformarmi alla volontà manifestata dalla Commissione. Si corre il rischio, infatti, di dover considerare, per esempio, come soggetti pubblici gli impiegati o l'amministratore di una banca anche nell'ipotesi in cui non si tratti di un istituto di diritto pubblico. Si tratta, comunque, di un aspetto che potrà essere esaminato in maniera più approfondita nel corso della discussione presso l'altro ramo del Parlamento.

Ribadisco il mio ringraziamento a tutti i colleghi che hanno collaborato al miglioramento del testo in esame, in particolare ai deputati gargani, Vairo, Fracchia, Finocchiaro Fidelbo, Biondi, Alagna, Mastrantuono, Mellini e Guidetti Serra.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Desidero esprimere la mia moderata soddisfazione per lo svolgimento dell'*iter* riguardante il provvedimento in esame. Le ragioni di merito che il Governo pone a base di questa soddisfazione sono

già state enunciate dal relatore, per cui eviterò di farvi specifico riferimento, dal momento che mi trovano sostanzialmente consenziente. In particolare, condivido le perplessità espresse dall'onorevole Nicotra in merito all'individuazione dei soggetti attivi del reato; si tratta di un aspetto (ma non è l'unico) che ha reso « moderato » il giudizio di soddisfazione del Governo.

Un'ulteriore ragione che influisce sulla « moderazione » del giudizio è data non tanto dai tempi resisi necessari per l'esame (sotto questo aspetto, anzi, esprimo il mio ringraziamento alla Commissione per aver esaminato il provvedimento in sede legislativa, evitando il « passaggio » in Assemblea), quanto, piuttosto, dalla previsione del lungo *iter* cui sarà sottoposto il testo nell'altro ramo del Parlamento, dove la vastità e la complessità della materia solleva senza dubbio problemi che, ove precludessero a modifiche, comporterebbero un riesame da parte della Camera, con ulteriore slittamento dei tempi di approvazione.

Ciò premesso, desidero ringraziare i deputati della Commissione giustizia della Camera, che hanno dimostrato particolare saggezza nel tener conto delle esigenze politico-strategiche più volte emerse nel corso della discussione, avvalendosi dei contributi della dottrina e sacrificando tempo ed impegno in sede di Comitato ristretto.

Un ringraziamento particolare, infine, desidero rivolgere al relatore, onorevole Nicotra, ed ai rappresentanti di tutti i gruppi presenti in Commissione.

PRESIDENTE. A conclusione del dibattito, desidero esprimere la mia soddisfazione (senza aggettivi) per la riforma approvata, ringraziando il relatore, il ministro e tutti i colleghi per l'impegno profuso, che ha consentito di iniziare e concludere (almeno in questa fase procedurale) l'*iter* di un provvedimento sul quale si è registrata una notevole diversità di opinioni. A mio avviso, fino a quando non si perverrà ad una modifica radicale del sistema della pubblica amministrazione e ad un ammodernamento delle norme in materia, risulterà estremamente

difficoltoso introdurre nell'ordinamento modifiche di natura penale.

Ritengo che il principio ispiratore di tutta la riforma sia stato quello di ancorare la punibilità del pubblico ufficiale non più al dato formale dell'infedeltà della condotta ma a quello, specifico e concreto, della determinazione di un danno per la pubblica amministrazione o di un ingiusto vantaggio per il pubblico ufficiale, in conformità ai principi costituzionali dettati in materia di pubblica amministrazione. Sotto questo profilo, ritengo che la Commissione abbia svolto un buon lavoro in tempi molto rapidi, ove si consideri che all'approvazione dell'articolato si è pervenuti in soli due giorni. Esprimo l'auspicio che anche il Senato possa procedere, in piena libertà ed autonomia, ad una approvazione del provvedimento, in modo che ai pubblici ufficiali sia offerto un quadro di certezza normativa che li garantisca in determinate situazioni rispetto alle quali, fino ad oggi, è spesso prevalsa la discrezionalità del giudice penale.

Il provvedimento sarà subito votato a scrutinio nominale.

Chiedo in caso di approvazione che la presidenza sia autorizzata al coordinamento formale del testo.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Votazione nominale.

PRESIDENTE. Indico la votazione per appello nominale sul disegno e le proposte di legge esaminati nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: (2441); e proposte di legge Tatarella ed altri (242); Mellini ed

altri (414); Nicotra e Bianchini (775); Gargani (1140); Andò ed altri (1219); Fracchia ed altri (2149); Fiandrotti (2623); Staiti di Cuddia delle Chiese (3019); Battistuzzi ed altri (3516) *in un testo unificato e con il seguente titolo: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione »* (2441 - 242 - 414 - 775 - 1140 - 1219 - 2149 - 2623 - 3019 - 3516): -

Presenti	27
Votanti	25
Astenuti	2
Maggioranza	13

Hanno votato sì 23

Hanno votato no 2

(La Commissione approva).

Hanno votato sì:

Alagna, Alessi, Bargone, Beebe Tarantelli, Biondi, Casini Carlo, Cavicchioli, Cicconte, Ferrari Wilmo, Finocchiaro Fidelbo, Fracchia, Gorgoni, Mastrantuono, Nicotra, Nucci Mauro, Orlandi, Orsenigo, Pedrazzi Cipolla, Piccirillo, Recchia, Reina, Sinatra e Vairo.

Hanno votato no:

Mellini e Vesce.

Si sono astenute:

Cecchetto Coco e Guidetti Serra.

La seduta termina alle 12,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni e degli Organi Collegiali il 7 febbraio 1990

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO