

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

130.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 2 LUGLIO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE GARGANI

## INDICE

PAG.	PAG.
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):	
Norme sugli incarichi direttivi, sulla temporaneità di tali incarichi e sulla reversibilità delle funzioni (2415);	Del Pennino ed altri: Norme sullo stato giuridico dei magistrati ordinari (2705) 3
Gargani: Modifica delle norme per le elezioni, il funzionamento e le attribuzioni dei consigli giudiziari (736);	Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i> ..... 3
Casini Carlo: Nuove norme sui consigli giudiziari (852);	<b>Disegno di legge</b> (Discussione e rinvio):
Violante ed altri: Norme relative ai consigli giudiziari, alla temporaneità degli incarichi direttivi ed alla reversibilità delle funzioni in magistratura (2242);	Modifiche in tema di peculato e malversazione militare ( <i>Approvato dalle Commissioni permanenti riunite II e IV del Senato</i> ) (5698) ..... 4
	Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i> ..... 4, 7
	Bruno Antonio, <i>Sottosegretario di Stato per la difesa</i> ..... 7
	Mellini Mauro (gruppo federalista europeo), <i>Relatore</i> ..... 4

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16.**

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

**Seguito della discussione del disegno di legge: Norme sugli incarichi direttivi, sulla temporaneità di tali incarichi e sulla reversibilità delle funzioni (2415); e delle proposte di legge Gargani: Modifica delle norme per le elezioni, il funzionamento e le attribuzioni dei consigli giudiziari (736); Casini Carlo: Nuove norme sui consigli giudiziari (852); Violante ed altri: Norme relative ai consigli giudiziari, alla temporaneità degli incarichi direttivi e alla reversibilità delle funzioni in magistratura (2242); Del Pennino ed altri: Norme sullo stato giuridico dei magistrati ordinari (2705).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Norme sugli incarichi direttivi, sulla temporaneità di tali incarichi e sulla reversibilità delle funzioni » e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Gargani: « Modifica delle norme per le elezioni, il funzionamento e le attribuzioni dei consigli giudiziari »; Casini Carlo: « Nuove norme sui consigli giudiziari »; Violante ed altri: « Norme relative ai consigli giudiziari, alla temporaneità degli incarichi direttivi e alla reversibilità delle funzioni in magistratura »; Del Pennino ed altri: « Norme sullo stato giuridico dei magistrati ordinari ».

Proseguiamo la discussione del testo unificato dei progetti di legge assunto come testo di base.

Ricordo che nella seduta del 16 maggio scorso l'emendamento 20.1 del relatore — necessario per adeguare il testo dell'articolo 20 alle modifiche dell'ordinamento giudiziario intervenute a seguito del nuovo codice di procedura penale — è stato riformulato, a seguito di specifica richiesta del rappresentante del Governo, nel senso di considerare uffici direttivi quelli di presidente della sezione di giudici per le indagini preliminari, di pretore dirigente e di procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale soltanto con riferimento alle sedi di cui al decreto-legge 25 settembre 1989, n. 327, convertito dalla legge 24 novembre 1989, n. 380.

L'emendamento è stato successivamente approvato ed è stato approvato altresì l'articolo 20 nel testo così modificato. La ragione dell'intervento del rappresentante del Governo deve essere palesemente individuata nell'intento di distinguere le sedi, in cui i predetti uffici debbono essere conferiti, ai sensi della vigente normativa, a magistrati di cassazione da quelle in cui essi possono essere conferiti invece a magistrati di corte d'appello.

Non rientrava invece certamente negli intendimenti della Commissione — né, credo, in quelli del rappresentante del Governo — stabilire, fuori d'ogni logica, che gli uffici richiamati non debbano essere considerati direttivi se attribuiti a magistrati di corte d'appello.

Una simile statuizione sarebbe peraltro contrastante, in primo luogo, con il disposto dell'articolo 26, secondo cui eser-

citano funzioni di collaborazione direttiva i dirigenti di sezioni di pretura: norma che ovviamente presuppone il carattere direttivo dell'incarico di pretore dirigente. In secondo luogo, essa contrasterebbe, ed in maniera macroscopica, con l'abolizione delle qualifiche sancite nell'articolo aggiuntivo 29.02, approvato in linea di principio.

Trattandosi, quindi, di disposizione palesemente contraddittoria, propongo di sostituire, in sede di coordinamento formale, le lettere *f*) e *g*) dell'articolo 20 con le seguenti: « *f*) presidente della sezione dei giudici per le indagini preliminari; *g*) pretore dirigente e procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale ».

Faccio inoltre presente che, alla lettera *e*) dell'articolo 26, il riferimento alle sedi indicate dal citato decreto-legge n. 327 del 1989 è del tutto inutile, in quanto solo presso tali sedi esiste la funzione di presidente aggiunto della sezione dei giudici per le indagini preliminari. Propongo pertanto di sopprimere alla predetta lettera *e*) dell'articolo 26 — sempre in sede di coordinamento formale — le parole da: « nelle sedi » fino alla fine.

Pongo in votazione tale proposta.  
(È approvata).

Comunico che non sono ancora pervenuti i pareri delle Commissioni competenti per il parere in ordine agli articoli aggiuntivi 29.01, 29.02 e 31.01; quest'ultimo, di cui ho provveduto a coordinare il testo, pur riferendosi esplicitamente anche al termine di durata degli incarichi di collaborazione direttiva, non contiene il richiamo alla disposizione in cui tale termine è fissato. Pertanto, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Modifiche in tema di peculato malversazione militare (Approvato dalle Commissioni permanenti riunite II e IV del Senato) (5698).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge:

« Modifiche in tema di peculato e malversazione militare », già approvato dalle Commissioni permanenti riunite II e IV del Senato nella seduta del 22 maggio 1991.

L'onorevole Mauro Mellini ha facoltà di svolgere la relazione.

MAURO MELLINI, *Relatore*. Desidero innanzitutto ringraziare il presidente che mi ha conferito l'incarico di relatore: svolgerò sinteticamente alcune considerazioni in ordine al provvedimento al nostro esame, rispetto al quale si presentano alcuni problemi nonostante l'apparenza di estrema semplicità. D'altro canto, ricordo che io stesso, quando ci approntavamo a varare la nuova disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione, notai che si poneva obiettivamente un problema con riferimento ad analoghe norme dell'ordinamento penale militare. In quella sede, non fu possibile affrontare tale questione poiché, lavorando la nostra Commissione in sede legislativa, era tenuta ad occuparsi strettamente della materia assegnata e non avrebbe potuto affrontare eventuali modifiche del codice penale militare.

Successivamente all'entrata in vigore delle nuove norme sui reati contro la pubblica amministrazione, sono sorte perplessità relative alla costituzionalità delle norme del codice penale militare che invece ricalcano, nelle grandi linee, la vecchia normativa, non uniformandosi alla riforma del 1990. A mio avviso, però, non vi sono dubbi di costituzionalità poiché, trattandosi di impianti diversi, il legislatore può ben prevedere modalità differenziate per la punizione di reati che presuppongono lesioni di interessi, circostanze e soggetti differenti. D'altro canto, non dobbiamo dimenticare, entrando nel vivo della questione, che sia quello ordinario, sia quello militare sono reati propri: da un lato, vi è il reato ordinario del pubblico ufficiale, dall'altro lato, quello del militare incaricato di funzioni amministrative o di comando.

Benché esistano diversi presupposti di qualità soggettive e di funzioni attribuite,

vi è comunque un problema concernente tutti i reati propri, distinti nell'uno e nell'altro ordinamento. Tale aspetto va tenuto ben presente nel valutare l'operazione di adeguamento che è stata compiuta con il disegno di legge presentato dal Governo ed approvato dal Senato. Esso prevede la sostituzione, nel codice penale militare di pace, dell'articolo 215, concernente il reato di peculato, dell'articolo 217, relativo al peculato (o malversazione, secondo la vecchia definizione) del portalettore, e dell'articolo 218, sul peculato militare mediante profitto dell'errore altrui. Viene inoltre aggiunto l'articolo 218-bis che prevede circostanze attenuanti per reati di particolare tenuità, prescindendo dal riferimento sia al danno patrimoniale, sia alle attenuanti generiche: si tratta di una grande latitudine, con riferimento specifico, però, ai reati previsti dagli articoli 215, 217 e 218.

Quali sono, sostanzialmente, le novità previste dalle norme al nostro esame?

Al Senato, è stata effettuata una ristrutturazione dell'articolo 215 del codice penale militare di pace, adeguandolo alla formulazione dell'articolo 314 del codice penale: si è quindi abolito il riferimento alla distrazione. Non vi sarebbe più pertanto un peculato militare per distrazione, poiché oggi, in base all'articolo 314 del codice penale, non vi è più una previsione specifica relativa al reato ordinario di peculato per distrazione. Mi soffermo su questo aspetto, poiché ho l'impressione che esso non sia stato sufficientemente tenuto in considerazione nella discussione al Senato: su di esso, a mio avviso, occorre invece effettuare un approfondimento prima di passare ad altre considerazioni.

Il peculato per distrazione, come è noto e come è emerso nell'applicazione della nuova norma di legge ordinaria, non è stato depenalizzato: questo è pacifico benché, se non erro, le sezioni unite dalla Corte di cassazione si siano per ora pronunciate solo sull'interesse privato e manchino altre decisioni giurisdizionali in ordine al peculato per distrazione. Quest'ultimo, comunque, viene fatto rica-

dere nell'ambito di previsioni penali generali che comprendono l'interesse privato in atti d'ufficio e l'abuso di atti d'ufficio, con o senza interesse patrimoniale. Se è con interessi patrimoniali, racchiude oggi nella nuova fattispecie anche quello che era il vecchio peculato per distrazione.

Con la proposta di modifica del codice penale militare viene abolito nella sede propria, secondo la vecchia formulazione, il riferimento alla distrazione come condotta materiale che concreta il reato di peculato militare, ma non abbiamo una parallela dilatazione di un'altra fattispecie, come è avvenuto nella modifica dei reati contro la pubblica amministrazione nell'ambito del codice ordinario.

A ben vedere abbiamo innanzitutto la conseguenza giuridica che il peculato militare per distrazione è depennato. In altri termini, mentre il peculato militare poteva essere compiuto attraverso sia l'appropriazione sia la distrazione, parallelamente a quanto avveniva per il pubblico ufficiale, anche se la qualifica richiesta non era e non è quella di militare pubblico ufficiale, ma quella di militare incaricato di funzioni amministrative o di comando.

Venuto meno il peculato per distrazione, non abbiamo un abuso in atti d'ufficio militare con finalità di lucro patrimoniale, di interesse patrimoniale o diverso, perché non esiste un reato di questo genere nel codice penale militare.

L'altra ipotesi è che non si abbia invece una depenalizzazione, in quanto il comportamento di un militare potrebbe essere considerato alla stregua della legge comune. Difatti la legge penale militare è una legge speciale che prevede, per una serie di comportamenti di militari, l'applicazione della legge penale ordinaria, che viene meno solo in funzione del principio di specialità, cioè solo in presenza della sottoposizione di una determinata condotta alla legge penale militare, allorché il militare rivesta o si possa ritenere che rivesta una funzione amministrativa tale da essere considerato un pubblico ufficiale.

Il « vecchio » peculato militare per distrazione, diversamente dal peculato militare per appropriazione, che è reato militare, in quanto commesso da militare investito di funzioni amministrative e come tale da considerare pubblico ufficiale, secondo la dizione prevista diventerebbe un reato ordinario. Si tratterebbe, in altri termini, di abuso di atti di ufficio, con finalità di utile patrimoniale.

È questione di estrema delicatezza, sulla quale occorre soffermarsi un momento. Resta il problema di alcuni comportamenti di militari investiti di funzioni di comando, che sarebbero depenalizzati.

Al Senato un qualche accenno al problema è emerso e si è detto che la nuova accezione di pubblico ufficiale, facendo riferimento a poteri amministrativi e autoritativi, racchiudeva anche l'assunzione di comandi militari. Dissento totalmente da questa impostazione, perché il presupposto della funzione e il riferimento a poteri autoritativi sono stabiliti come specificazione di una modalità e di una caratteristica della funzione amministrativa. La distinzione tra funzione amministrativa e di comando, nell'attività militare ordinaria è impropria, perché si tratta pur sempre dell'espressione dell'amministrazione militare in senso lato. In questa attività non si può commettere peculato per distrazione. È certo però che la legge prevedeva e prevede tutt'oggi che nell'esercizio di attività di comando e di attività amministrativa si possa commettere peculato per appropriazione, ieri anche per distrazione, oggi non più. In questa situazione, si verificherebbe dunque una depenalizzazione. Il problema non è stato affrontato né nella relazione che accompagna il disegno di legge governativo, né nella discussione al Senato: soltanto il senatore Gallo ne ha fatto un cenno in quella sede.

Chiedo scusa a tutti i colleghi, in particolare al presidente, di non aver approfondito l'argomento. D'altra parte in mezz'ora non potevo approfondire una questione di estrema delicatezza, tenendo presente che la materia dei reati militari

è stata una delle più controverse e complesse e ha dato luogo ad una notevole giurisprudenza nell'applicazione dei codici penali militari.

Sono d'accordo sull'impostazione generale della legge, però si rende necessario un successivo approfondimento. Nonostante il tempo breve, non mi sono sottratto al dovere di tentare una relazione e di illustrare i problemi emersi, però non mi sento allo stato di poter affermare con certezza che attendibilmente si introduce, con questa modifica, un'ulteriore depenalizzazione.

Occorre anche approfondire se esista o meno una coincidenza completa fra la vecchia e la nuova fattispecie, il che non è un problema di poco conto, perché su di esso si sta arrovellando la giurisprudenza da diverso tempo e continuerà ad arrovellarsi, soprattutto per quanto riguarda il reato di peculato, in relazione al quale era considerata elemento oggettivo, mentre la finalità è un elemento soggettivo della fattispecie penale.

A maggior ragione, per l'aspetto che stiamo considerando, ritengo di sottoporre fin da ora al Governo, ben lieto se gli uffici ministeriali hanno già affrontato anche questo problema, la necessità di completare questa indagine. Su questo punto, infatti, possiamo decidere in un modo o nell'altro, a prescindere dal fatto che vi sia o no uno spazio di depenalizzazione, perché occorre valutare la giurisprudenza e le conseguenze della depenalizzazione del reato militare e della dilatazione del reato ordinario. Non sono questioni che possiamo lasciare al caso e quindi potremo accingerci ad esaminare la modifica solo dopo che avremo considerato appieno le conseguenze della nuova normativa.

Non ho preso in considerazione gli altri reati militari, perché essi sono la conseguenza di quanto si è affermato fino a questo momento. Si è discusso al Senato se quello del portalelettere sia un peculato o meno. È certamente un peculato, poiché oltretutto si tratta di un pubblico ufficiale e non di un incaricato di un pubblico servizio, quando ad esem-

pio recapita una raccomandata; però, tale concetto non è riferibile alle funzioni militari, alle quali è stata attribuita una qualificazione particolare, essendo il presupposto soggettivo del codice penale militare completamente diverso.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziare il relatore per il modo esauriente in cui ha illustrato la portata del provvedimento, propongo di accogliere la sua richiesta di rinvio della discussione.

**ANTONIO BRUNO,** *Sottosegretario di Stato per la difesa.* A nome del Governo, dichiaro di condividere la proposta dell'onorevole Mellini.

**PRESIDENTE.** Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il se-

guito della discussione è rinviato ad altra seduta.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 16,35.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI  
ED ORGANI COLLEGIALI*

**DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

**DOTT. PAOLO DE STEFANO**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia delle Commissioni  
ed Organi Collegiali il 24 luglio 1991.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO