

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

133.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 LUGLIO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE GARGANI

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):		Coco Giovanni Silvestro, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	3
Norme sugli incarichi direttivi, sulla temporaneità di tali incarichi e sulla reversibilità delle funzioni (2415);		Proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Gargani: Modifica delle norme per le elezioni, il funzionamento e le attribuzioni dei consigli giudiziari (736);		Senatori Onorato e Covi: Modifiche al codice penale in tema di delitti contro la pubblica amministrazione (<i>Approvata dalla II Commissione permanente del Senato</i>) (5707)	3
Casini Carlo: Nuove norme sui consigli giudiziari (852);		Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i>	3, 6
Violante ed altri: Norme relative ai consigli giudiziari, alla temporaneità degli incarichi direttivi ed alla reversibilità delle funzioni in magistratura (2242);		Bargone Antonio (gruppo comunista-PDS) ..	4
Del Pennino ed altri: Norme sullo stato giuridico dei magistrati ordinari (2705)	3	Coco Giovanni Silvestro, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	4, 5, 6
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i>	3	Nicotra Benedetto Vincenzo (gruppo DC), <i>Relatore</i>	4, 5
		Rizzo Aldo (gruppo sinistra indipendente) ..	4, 5

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,25.

VINCENZO CICONTE, *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 di 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, elaborato in sede referente, assunto quale testo base nella seduta del 15 maggio 1991.

Comunico che nella seduta di ieri la I Commissione affari costituzionali ha espresso parere favorevole sugli articoli aggiuntivi 29.01 e 31.01 del relatore, già approvati in linea di principio dalla nostra Commissione nella seduta del 25 giugno 1991.

GIOVANNI SILVESTRO COCO, *Sottosegretario di stato per la grazia e la giustizia*. Sono favorevole all'approvazione definitiva di tali articoli aggiuntivi.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo aggiuntivo 29.01 del relatore, accettato dal Governo. (*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo aggiuntivo 31.01 del relatore, accettato dal Governo. (*È approvato*).

Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

Seguito della discussione della proposta di legge senatori Onorato e Covi: Modifiche al codice penale in tema di delitti contro la pubblica amministrazione (Approvata dalla II Commissione permanente del Senato (5707).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa dei senatori Onorato e Covi: « Modifiche al codice penale in tema di delitti contro la pubblica amministrazione », già approvata dalla II Commissione permanente del Senato nella seduta del 23 marzo 1991. Ricordo che la discussione sulle linee generali è stata aperta nella seduta del 9 del corrente mese.

ANTONIO BARGONE. Ricordo che nel corso del dibattito svoltosi nella seduta del 9 luglio scorso era stato affrontato il nodo dell'articolo 4, inteso a sostituire il secondo comma dell'articolo 357 del codice penale, concernente la nozione di pubblico ufficiale. In particolare, in detto articolo 4 viene previsto che è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione « e » dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione. Sembra pertanto impossibile definire quale funzione amministrativa la sola l'attività formativa della volontà, che non si estrinsechi in una manifestazione finale di essa.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. In quella seduta abbiamo osservato che ogni atto, in quanto tale, produce effetti esterni ed espleta una sua efficacia. Ogni manifestazione di volontà della pubblica amministrazione non potrebbe concretizzarsi, se l'atto stesso non realizzasse una volontà esterna. Anche se essa fosse interna all'atto, questo sarebbe comunque caratterizzato dalla manifestazione e dalla formazione della volontà.

Si era obiettato che non tutti gli atti formati possono esprimere una manifestazione di volontà. Io ho chiesto che venisse esplicitato qualche esempio in proposito. Ritengo in ogni caso che la formulazione pervenuta dal Senato sia soddisfacente, perché la formazione e la manifestazione di volontà camminano sullo stesso piano nell'atto amministrativo.

ANTONIO BARGONE. Ribadisco che esistono atti che non costituiscono manifestazione diretta della volontà della pubblica amministrazione. In questo modo si esclude una parte degli atti dalla disciplina. C'è chi ha suggerito di riformulare il testo facendo riferimento alla formazione: questo è il punto, se non ricordo male. Ad esempio, l'onorevole Mellini si richiamava alla notificazione di un atto caratterizzato, secondo questa tesi, soltanto da una manifestazione di volontà e non anche dalla formazione, essendo espressione esterna di un altro atto estra-

neo: quindi, in quel caso si potrebbe parlare di formazione e manifestazione, ma non in questo. Non è un aspetto di poco conto.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Quest'obiezione può essere superata dall'interpretazione secondo cui quello espletato dall'ufficiale giudiziario è un servizio e quindi comporta una fattispecie diversa dall'atto amministrativo, ma rientra nella caratteristica soggettiva del pubblico ufficiale: pertanto, è analogamente perseguibile sulla scorta dell'attuale impianto dei reati contro la pubblica amministrazione.

ALDO RIZZO. Credo che il problema vada affrontato nel senso di mantenere il testo dell'articolo 357 del codice penale.

GIOVANNI SILVESTRO COCO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ricordo innanzitutto che il secondo comma dell'articolo 357 del codice penale fu votato a conclusione di un dibattito complicatissimo al quale parteciparono i migliori ingegni giuridici in campo amministrativo e penale. Per la verità, non è molto piacevole accorgersi della necessità di doverlo modificare, sia pure per sostituire una « e » o una « o ». Però, dal momento che il problema si ripropone, emerge una serie di questioni che, forse, meriterebbero ulteriore approfondimento.

« Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi »: sul significato di questa disposizione dell'articolo 4 vi era un minimo di intesa. Vorrei far osservare che ogni procedimento di formazione di un provvedimento amministrativo consta di molteplici atti, alcuni dei quali servono per arrivare al provvedimento che, fra tutti, è quello che produce l'effetto tipico per cui il procedimento è previsto e disciplinato dalla legge. Poi, vi possono essere anche atti successivi. Quindi, vi è una serie di atti o precedenti e serventi il provvedimento, oppure successivi, che sono tutti necessari, ma a uno solo di questi la legge collega l'effetto tipico per cui quel

procedimento è predisposto. Ciò per quanto attiene al diritto amministrativo.

Quanto al diritto penale e alla sanzione penale, il problema principale è che si deve considerare come atto della pubblica amministrazione, e quindi assoggettabile alla relativa sanzione, qualsiasi atto necessario per pervenire al provvedimento tipico o anche gli atti successivi o soltanto alcuni di essi. Non è un problema molto semplice e non è neanche tale da potersi risolvere con la dicotomia: poteri autoritativi o certificativi, perché molte volte il potere certificativo, se è un potere autonomo della pubblica amministrazione, nell'ambito della quale vi sono molti pubblici ufficiali che hanno una funzione tipica certificativa, è una funzione pubblica, quindi è giusto che si applichi la sanzione penale (o questo tipo di sanzione penale).

Quindi, la certificazione è l'atto successivo al provvedimento che serve a far pervenire quest'ultimo al destinatario e, comunque, a portarlo a conoscenza di terze persone; molte volte dopo la sua promulgazione, alla quale sono collegati gli effetti tipici, tale funzione certificativa è del tutto dovuta. Se un soggetto deve notificare una sentenza, evidentemente non può essere corresponsabile della medesima o assoggettabile a sanzione penale.

Poiché ritengo che questa formula, nonostante tutti i tesori di dottrina che sono stati profusi, non sia del tutto soddisfacente, mi riservo di far eseguire uno studio da parte dell'ufficio legislativo del ministero. Pertanto, sono del parere che sia necessaria una pausa di riflessione.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. A mio avviso, un'attenta lettura del testo risponde al quesito posto dall'onorevole Mellini e ripreso dal collega Bargonè. « Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi »: quindi, la congiunzione « o » esclude i precedenti e, perciò, il ser-

vizio di certificazione rientra nella fattispecie. L'atto è alternativo rispetto alla certificazione, quindi non si esclude la punibilità dell'ufficiale giudiziario, poiché la fattispecie la prevede espressamente.

GIOVANNI SILVESTRO COCO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Non è giusto.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Si tratta di una funzione pubblica, se il pubblico ufficiale commette un falso ne risponde in quanto tale, non come semplice cittadino. L'attività di certificazione rientra nello svolgimento di una pubblica funzione.

GIOVANNI SILVESTRO COCO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. La norma dice tra l'altro: « e dalla manifestazione » perché, a volte, questa è un atto assolutamente dovuto per il quale non vi è alcuna discrezionalità. Il problema si pone nelle ipotesi in cui la manifestazione di volontà debba essere portata a conoscenza di terzi.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Intendevo dire che l'attività di certificazione è espressa successivamente.

ALDO RIZZO. Sono perfettamente d'accordo circa l'opportunità di una più attenta riflessione, perché credo che il Senato abbia fatto bene ad esaminare l'ultimo comma dell'articolo 357 ai fini di una migliore formulazione. Tuttavia credo che la dizione proposta non sia affatto soddisfacente e ciò per una serie di considerazioni, alcune delle quali sono state già evidenziate dai colleghi intervenuti.

Innanzitutto devo dire che trovo opportuno sostituire, al comma 1 dell'articolo 357 del codice penale, il termine « giurisdizionale » con il termine « giudiziaria ». Però mi domando come si possa coordinare la dizione contenuta in tale comma, che fa riferimento ad una pubblica funzione amministrativa, con il contenuto del secondo comma dello stesso articolo, nel punto in cui, in base alla modificazione che stiamo esaminando, si precisa che « Agli stessi effetti è pubblica

la funzione amministrativa...». Intendo dire che il secondo comma sembra far riferimento a qualcosa di diverso rispetto a quanto previsto nel primo, dove si stabilisce che agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria.

Il secondo comma non chiarisce che cosa debba intendersi per funzione amministrativa, ma si limita a compiere una sorta di equiparazione.

Sempre per quanto riguarda il punto b) dell'articolo 4 del provvedimento in esame, è per lo meno discutibile affermare quanto segue: « la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi ». Gli atti autoritativi sono ammissibili se esiste una norma di diritto pubblico che li consente. Perciò la disciplina è riferibile alle norme giuridiche e non agli atti che ad essa si adeguano.

Cito un altro punto della stessa lettera b): « caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione ». Concordo con quanto affermato dal senatore Coco: vi sono due momenti diversi nell'attività amministrativa, quello della manifestazione della volontà, che si compendia nell'atto amministrativo, e quello della formazione di tale volontà. Entrambi sono importanti in quanto partecipano alla formazione della volontà della pubblica amministrazione. Si pensi all'ipotesi di pareri vincolanti o obbligatori e non vincolanti. È chiaro che questi ultimi non rappresentino una manifestazione della volontà con riferimento all'atto amministrativo, pur costituendo un momento importante dell'iter amministrativo che è funzionale rispetto alla estrinsecazione della volontà della pubblica amministrazione che si concretizza poi nell'atto.

Si tratta di momenti che, sotto il profilo del diritto penale, devono assumere rilevanza affinché sia la manifestazione sia la formazione della volontà della pubblica amministrazione abbiano una loro valenza per quanto attiene al rispetto della legge penale.

Per quanto riguarda l'ultima parte della lettera b), laddove si parla della funzione amministrativa che si svolge per mezzo di poteri autoritativi o certificativi, credo che la dizione sia infelice perché non riesco ad immaginare come i due concetti possano essere diversi dal momento in cui il secondo è l'espressione del primo. Tant'è che in materia di falsità in atti, si distingue tra falso in certificazione, in autorizzazione e in atti pubblici. La certificazione amministrativa è un modo di essere dell'atto autoritativo e non è qualcosa di diverso da esso.

Non voglio fare una critica fine a se stessa, però le norme che ho citato non affrontano la problematica in termini corretti. Pertanto, propongo che il Governo si faccia carico di riesaminare il secondo comma dell'articolo 357 del codice penale e proponga alla Commissione una nuova formulazione dell'articolo 4, con la quale chiarisca tutti gli equivoci che non sono stati superati dal testo che ci è pervenuto dal Senato. In questo senso concordo con quanto ha sostenuto il sottosegretario.

GIOVANNI SILVESTRO COCO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo chiede un ulteriore approfondimento, riservandosi di esaminare tutta la problematica e se del caso di presentare un proprio emendamento.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.

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 5 agosto 1991.*