

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

49.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 NOVEMBRE 1985

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegno e proposte di legge (Discussione e rinvio):		VIOLANTE ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793) . . .	3
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844);		VIOLANTE LUCIANO, <i>Presidente</i> . . .	3, 8, 10, 11
TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410);		CIFARELLI MICHELE	9, 11
AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780);		GARGANI GIUSEPPE	8
ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709);		MACIS FRANCESCO	9
		ONORATO PIERLUIGI	9
		PONTELLO CLAUDIO, <i>Relatore</i>	3, 7
		RIZZO ALDO	10
		TASSI CARLO	7, 9
		TESTA ANTONIO	9
		TRABACCHI FELICE	10

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,5.

VALENTINA LANFRANCHI CORDIOLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844) e delle proposte di legge Trantino ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410); Azzaro ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780); Andò ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709) e Violante ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione » e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Trantino, Pazzaglia, Macaluso e Maceratini: « Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto »; Azzaro, Felisetti, Cifarelli, Reggiani, Rizzo, Galloni, Malfatti, Lattanzio, Cristofori, Gitti, Ferrari Silvestro, Violante, Macis, Pellicanò, Andreoli, Armellin, Azzolini, Bambi, Barbera, Becchetti, Bernardi Guido, Bianchi, Brocca, Carlotto, Carrus, Coloni, Degennaro, Dell'Andro, Del Mese, Falcier, Franchi Roberto, La Russa, Lucchesi, Mancuso, Meleleo, Memmi, Mensorio, Merloni, Mora, Napoli, Nenna D'Antonio, Nucci Mauro,

Paganelli, Pasqualin, Patria, Perugini, Quieti, Rabino, Righi, Rinaldi, Rossi, Rabino, Russo Ferdinando, Russo Giuseppe, Russo Raffaele, Russo Vincenzo, Sanza, Senaldi, Silvestri, Sinesio, Sorice, Stegagnini, Usellini, Viscardi, Viti, Zambon, Zampieri, Zoppi, Zoso e Zuech: « Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione »; Andò, Martelli, Felisetti, Alagna, Borgoglio, Di Donato, Mundo, Romano, Testa, La Ganga, Marianetti, Spini, Dell'Unto, Balzamo, Tiraboschi, Intini, Lenoci, Conte Carmelo e Manca Enrico: « Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione »; Violante, Macis, Bochicchio Schelotto, Bottari, Ciocci, Curcio, Fracchia, Granati Caruso, Lanfranchi Cordioli e Pedrazzi Cipolla: « Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione ».

Comunico che, in data 13 novembre 1985, la I Commissione affari costituzionali ha concesso il nulla osta all'ulteriore iter del disegno di legge ed alle abbinata proposte di legge nei limiti in cui con il medesimo non contrastino.

L'onorevole Pontello ha facoltà di svolgere la relazione.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Il compito che mi è stato affidato è di particolare rilievo politico-giuridico e di estrema ampiezza. Ci troviamo, infatti, ad esaminare un disegno di legge presentato dal Governo e quattro proposte di legge d'iniziativa parlamentare; due di queste affrontano l'intera materia delle modifiche dei delitti contro la pubblica amministrazione, mentre le altre si limitano a trattare temi specifici che, nel corso della mia relazione, mi farò carico di precisare.

Dico subito che, per un riguardo nei confronti della Commissione oltre che di me stesso, non potrò quest'oggi che svol-

gere una relazione di carattere interlocutorio, poiché ritengo che, solo dopo che si sarà esaurita la discussione sulle linee generali ed avrò, quindi, avuto modo di raccogliere gli orientamenti dei singoli gruppi, sarò in grado di formulare delle proposte in ordine alla prosecuzione dei nostri lavori.

Ho riflettuto sull'opportunità di costituire un Comitato ristretto che più agevolmente potrebbe esaminare la complessa materia, ma credo che, dopo aver acquisito l'assenso del Governo, ci si potrà pronunciare per tale costituzione solo nel prosieguo dell'esame dei provvedimenti.

Il motivo per il quale si annette giustamente una particolare importanza alle modifiche legislative contenute nei progetti di legge in esame, consiste, a mio avviso, nel fatto che non vi è alcuno — né utente, né studioso del diritto, né cittadino, né pubblico amministratore — che non si sia reso conto che, nel corso degli ultimi quaranta anni, cioè dalla fine della seconda guerra mondiale, nel nostro paese — ma forse non solo nel nostro — il rapporto tra lo Stato, i cittadini e la pubblica amministrazione è profondamente cambiato per effetto di un'evoluzione del vivere sociale tanto rapida ed incalzante da determinare radicali mutamenti cui non possono — come, in effetti, è poi accaduto — non seguire effetti sostanziali ed innovativi.

L'introduzione del concetto, sempre più sviluppato, di autonomia nella gestione degli enti locali, la valorizzazione democratica dell'ente locale, i problemi connessi al decentramento — noi cattolici siamo stati tra coloro che in misura maggiore, nell'opera di ricostruzione dello Stato democratico, hanno puntato al raggiungimento di questo obiettivo e, quindi, ci rendiamo conto adesso di quanto importante sia stata questa forma di evoluzione —; gli interventi dello Stato e degli enti locali, sempre più progressivi e massicci, nei principali settori dell'economia; i nuovi interessi — interessi forse ignoti e sconosciuti per il passato — che si sono venuti a creare; le connesse assunzioni di nuovi compiti e responsabilità d'ordine sociale, economico,

politico e democratico; la partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, tendenza che è andata sempre più affermandosi nell'evoluzione del nostro sistema politico-democratico; tutto ciò ha profondamente inciso e ha mutato l'assetto amministrativo dello Stato. Su tale considerazione di fondo si basa l'impianto dei progetti di legge al nostro esame.

Non è questo il momento né la sede per introdurre una valutazione storico-politica in merito al principio della continuità dello Stato, valutazione che, comunque, potrebbe risultare utile per aprire nuovi orizzonti e per esaminare il processo di trasformazione che è propedeutico alla discussione che ci accingiamo ad iniziare.

L'assetto dello Stato nel periodo fascista ed anche in quello prefascista era contraddistinto da un dirigismo centralizzato ed assolutistico, mentre oggi è caratterizzato da un continuo, progressivo e sempre più rapido decentramento amministrativo con conseguente evoluzione della vita sociale; evoluzione che, tuttavia, ha spesso stentato a tener dietro alle nuove esigenze dell'economia e della socialità del nostro paese.

Da questa oggettiva constatazione, alla quale credo nessuno possa sfuggire, che è (come ho già detto) indistintamente fatta propria dalla cultura giuridica e dalla pubblicistica in genere e che è acquisita nei sentimenti del cittadino medio — il costume precede la legge, come insegnava Calamandrei — discende che una corretta ed adeguata tutela penale della gestione della cosa pubblica non può più essere garantita dalle norme dell'attuale codice penale.

Questo disagio, avvertito più dalla giurisprudenza di merito che da quella di legittimità, deriva dal fatto che sempre più spesso ci si imbatte in attività di pubblici amministratori che, pur ispirate alla massima correttezza sostanziale ed al maggior scrupolo, perché dirette a realizzare, *tout court*, l'interesse vero ed immediato dei cittadini, tuttavia, dal punto di vista formale, talvolta integrano gli estremi di reati contro la pubblica amministrazione.

Si assiste, quindi, ad un duplice fenomeno: per un verso, la duttilità che deve

caratterizzare l'attività dei pubblici amministratori risulta frenata dall'esigenza di rispettare norme penali eccessivamente rigorose e soprattutto mal « ritagliate » sulla società che si è andata trasformando e sulla realtà che da questa trasformazione viene emergendo; per altro verso, il mutamento del rapporto tra Stato e amministratori, tra amministrazioni locali e cittadini che è andato sviluppandosi in una maggiore partecipazione, che ha comportato il rischio di un accrescimento della corruzione, di una deformazione del sistema e del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione nel senso illecito di un'ingerenza profittatrice o, comunque, il pericolo di un uso distorto ed eccessivamente personale del potere da parte del pubblico ufficiale.

Questa è la situazione che si è venuta a creare come effetto di una drastica trasformazione della società, quale è intervenuta negli ultimi decenni.

Alla luce di queste considerazioni, l'intera materia dei reati di cui al capo I, titolo II, libro II, del codice penale deve essere rivista, ripensata, rimeditata e riscritta in vista del conseguimento di due finalità che sono tanto attuali, quanto irrinunciabili. La prima è quella di riaffermare una più rigorosa normativa e connessa sanzione punitiva per le condotte illecite dei pubblici amministratori nell'esercizio delle loro funzioni; la seconda consiste nell'evitare ingiustificate ingerenze del magistrato penale nel merito di scelte amministrative sostanzialmente corrette ed ispirate alla congiunta realizzazione degli interessi dell'amministrazione e dei cittadini.

Chiunque — Governo o parlamentari — si ponga il problema della modificazione delle norme penali che sovrintendono alla materia, credo si ispiri alle predette finalità ed esigenze.

Il disegno di legge, come si afferma nella relazione che lo accompagna e che i colleghi hanno ben presente, non affronta volutamente il problema di quello che potremmo chiamare il « pentitismo » dei corruttori e dei corrotti, lasciando al Parlamento e quindi alla Commissione il com-

pitò di decifrarlo. L'argomento è, infatti, particolarmente spinoso e dovrebbe trovare una sua eventuale trattazione solo dopo aver ridefinito e riscritto l'intera materia ispirandosi esaustivamente al conseguimento delle due finalità: solo allora si potrà pensare alla possibilità di inserire una tale normativa. Come i colleghi potranno verificare, l'impostazione del Governo viene riproposta in questa relazione interlocutoria; non mi soffermerò, pertanto, su quell'aspetto del problema, ritenendo essenziale affrontare in primo luogo il più ampio concerto delle norme che devono presiedere al raggiungimento delle due finalità.

Converrà, dunque, considerare rapidamente il disegno di legge, così come ci viene presentato. So di rivolgermi a persone che, seguendo l'evoluzione e la pratica attuazione del diritto spesse volte anche dal punto di vista professionale, sono state particolarmente attente a quanto è stato scritto e pensato su tali problemi e sulle modificazioni da introdurre nella normativa vigente. Debbo dire che il testo governativo si ispira a questa cultura, seguendo quasi pedissequamente — per qualche verso forse anticipando — gli orientamenti da essa espressi. Ritengo, pertanto, che tale proposta normativa rappresenti un'importante traccia per il nostro lavoro.

L'articolo 1 del presente disegno di legge sopprime, anzitutto, la figura autonoma di reato di malversazione, unificando nella figura del peculato la disciplina della fattispecie oggi regolata dall'articolo 315 del codice penale e quella relativa all'appropriazione o distrazione di beni pubblici. D'altra parte, la differenza tra le due figure è prevalentemente formale, di fatto non incidendo neppure sul piano della sanzione, in quanto la riduzione della pena detentiva si riferisce solo al massimo. Una tale constatazione non è certo da sola determinante per indurci a seguire l'indicazione del Governo, altre e più profonde essendo le considerazioni a tale riguardo; ritengo, infatti, che la distrazione di denaro od altra utilità appartenenti al privato non rappresenti un fatto più grave di quella realizzata ai danni della pubbli-

ca amministrazione. La soppressione della malversazione come figura autonoma di reato, pertanto, costituisce un elemento innovativo di particolare interesse.

Un secondo elemento riguarda la diversa collocazione e disciplina delle ipotesi di distrazione. Si distingue tra l'appropriazione, considerata come reato più grave e quindi sanzionata con pena maggiore, e l'illegittima destinazione — quella presa in esame agli effetti penali — di beni a finalità difformi da quelle prestabilite; si distingue ancora a seconda che sussista o meno da parte del pubblico amministratore una prospettiva di profitto patrimoniale.

In quest'ultimo caso, la distrazione è compresa nell'ambito di un istituto penale, che si qualifica come abuso d'ufficio, creato *ex novo* rispetto alla fattispecie di abuso innominato d'ufficio, ora travolta dalla nuova disciplina. In tal modo sono recepite, secondo quanto la cultura giuridica ha evidenziato in questi ultimi anni, le ipotesi cui connettere certe violazioni regolamentari del pubblico amministratore.

Per effetto di queste innovazioni, la pena accessoria specifica prevista sinora dal secondo comma dell'articolo 314 viene graduata secondo i principi fissati nella parte generale del codice penale. Rimane, invece, immutata la disciplina del peculato commesso con profitto dell'errore altrui.

Quanto alla concussione, ognuno sa come siano incerti per l'interprete i limiti che separano la corruzione dalla concussione. L'elemento caratterizzante, secondo il disegno di legge governativo, è lo stato di soggezione del cittadino nei confronti del pubblico ufficiale. In base a questo principio, vengono create due ipotesi differenziate: una prima che ricomprende tutti i casi in cui vi sia, da parte del pubblico ufficiale, una volontaria determinazione dello stato di soggezione, una seconda, in cui il pubblico ufficiale profitti di uno stato di soggezione autonomamente esistente, di cui si avvantaggia nella formazione del processo delittuoso. La nuova disciplina, dunque, amplia il caso di applicazione dell'ipotesi di concussione a sco-

po di corruzione; questa grossa novità, che rappresenta uno dei punti qualificanti del disegno di legge, mi trova perfettamente consenziente.

Altro aspetto rilevante della proposta del Governo è la graduazione delle pene; al tempo stesso si agevola la denuncia di diffusi fenomeni di malcostume da parte del cittadino vittima di circostanze oggettive, sottraendolo al pericolo della sanzione. Questo principio ci proietta già nell'esame di un altro problema, che vorrei al momento pretermettere per le ragioni cui accennavo all'inizio.

Il disegno di legge si preoccupa anche di eliminare, nell'ambito dell'ipotesi di corruzione, quella distinzione tra antecedente e susseguente che caratterizza attualmente le norme del codice penale; tale distinzione permane per la corruzione impropria.

È inoltre previsto un nuovo titolo di reato, precedentemente considerato aggravante della fattispecie di cui all'articolo 319: la corruzione in atti giudiziari.

Il criterio adottato dal Governo nel delineare la posizione del corruttore nell'ipotesi di corruzione impropria anticipata determina una nuova formulazione del reato di corruzione; il delitto di istigazione alla corruzione permane, ma si colma la lacuna costituita dalla difficile configurabilità tecnica del tentativo. La struttura bilaterale del reato di corruzione impedisce, infatti, che si materializzi l'illecito, anche semplicemente sotto il profilo del tentativo, quando non sia rilevante la condotta del privato.

Una delle innovazioni di maggiore interesse è costituita dal collegamento di due norme esistenti — relative all'abuso innominato ed all'interesse privato in atti di ufficio — che per la loro incerta formulazione hanno destato critiche e riserve da parte degli utenti del diritto e della dottrina. Tali norme, in effetti, consentono l'intromissione assolutamente discrezionale del magistrato nell'attività della pubblica amministrazione. Pertanto, attraverso la loro modifica secondo le finalità di cui ho parlato all'inizio del mio intervento, si realizza al massimo quella riforma cui il Governo tende.

Occorre tenere conto che nell'attuale disciplina vengono puniti anche i comportamenti non finalizzati al compimento di attività illecite quando ad essi si accompagni un interesse privato di qualsiasi natura, anche se non contrastante con quello pubblico. Si evidenzia allora la incertezza di un confine tra l'ipotesi di abuso innominato e quella di interesse privato in atti d'ufficio; le pene che vengono erogate per questi reati sono a volte sproporzionate tra di loro. E per queste ragioni che nel disegno di legge governativo le due ipotesi di reato sono unificate in una medesima previsione, configurata nel reato di abuso d'ufficio. La struttura del reato è dunque unitaria, ma suddivisa in due autonome fattispecie; quella dell'abuso che si commette con il conseguimento o i tentativi di conseguire un profitto patrimoniale e quella che non tende al conseguimento di un profitto patrimoniale, ovvero ne realizza uno non patrimoniale.

La delineazione in modo innovativo di questo reato tende a colpire il cosiddetto « affarismo », cioè quella tendenza a distorcere il rapporto tra il cittadino ed il pubblico amministratore che si è andata materializzando negli ultimi anni e che non può non preoccupare fortemente.

Naturalmente le due ipotesi cui ho fatto cenno — mi riferisco a quella del profitto patrimoniale ed all'altra del profitto non patrimoniale — vengono colpite da sanzioni diverse. Nel primo caso, infatti, la pena detentiva va da tre a sei anni; nel secondo, si prevede la reclusione fino a due anni o, in alternativa, una multa da 100 mila lire a due milioni. In entrambe le ipotesi il punto qualificante è costituito dal fatto che la non punibilità è prevista e si realizza se i fatti sono commessi al fine di procurare un profitto alla pubblica amministrazione.

Si tratta di un'ipotesi che stravolge completamente il sistema attuale: si introduce, infatti, il concetto per il quale quello che può apparire come illecito sanzionabile anche penalmente, se si traduce in un fatto o in un comportamento che procura profitto alla pubblica amministrazione, sfugge alla punibilità.

CARLO TASSI. In sostanza, viene autorizzata la « rapina » di danaro pubblico!

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Se l'atto è legittimo, non si tratta di una « rapina »; se è illegittimo, allora si configura la « rapina ». In quest'ultimo caso, la considerazione del profitto della pubblica amministrazione viene meno, poiché risulta prevalente la illegittimità dell'atto.

Vorrei, altresì, osservare che l'atto può essere considerato illegittimo anche sulla base delle norme del diritto amministrativo. L'illegittimità di cui si tratta non è solo di tipo penale, poiché l'atto in questione può essere riconsiderato anche in una sede diversa da quella penale, cioè la sede amministrativa e disciplinare. Le condotte soggette a sanzione sono solo quelle che comportano un'effettiva deviazione dell'attività amministrativa dalle finalità istituzionali, essendo stato abbandonato l'equivoco concetto di « presa di interesse » e quello, onnicomprensivo, di « compimento di qualsiasi fatto non preveduto come reato da altra disposizione di legge ».

Quando l'abuso d'ufficio consiste in una distrazione, cioè in un'illegittima destinazione, a fini diversi da quelli prestabiliti, di danaro o di altra cosa mobile, la pena è sensibilmente aumentata. In tal modo, si integra l'ipotesi, che non era stata del tutto abbandonata, ma che si voleva — se mi si consente il termine — più sofisticamente descrivere dal punto di vista penalistico e si fanno rientrare in tale previsione le fattispecie che attualmente costituiscono peculato o malversazione per distrazione.

Sono, infine, esclusi dalla disciplina dell'abuso d'ufficio i cosiddetti atti di gestione per i quali il pubblico ufficiale interviene come privato e si introduce l'ipotesi colposa di rivelazione e utilizzazione dei segreti d'ufficio. L'incaricato del pubblico servizio, a differenza di quanto previsto dalla legislazione attuale, non risponde dei normali reati d'abuso.

Per grandi linee ed in modo volutamente lacunoso — proprio per lasciare ai

collegli la possibilità di esprimersi il più liberamente possibile — ritengo di aver concluso la mia relazione, che ho definito interlocutoria.

Vorrei ora occuparmi brevemente delle proposte di iniziativa parlamentare la cui discussione è abbinata a quella del disegno di legge sul quale ho testé riferito.

La proposta di legge che ha come primo firmatario l'onorevole Trantino propone la modifica dell'articolo 321 del codice penale, argomento che ho volutamente tralasciato nella mia relazione e che, quindi, per il momento ritengo possa essere accantonato.

Ho trovato di particolare interesse la proposta di legge del gruppo comunista che ha come primo firmatario l'onorevole Violante. Essa è in molti punti collimante con il disegno del Governo, credo, anzi, che si potrebbe affermare con tranquillità che le motivazioni di fondo, la *ratio*, della proposta di legge in oggetto corrispondono a quelle del Governo. Analoga valutazione può farsi della proposta di legge socialista dell'onorevole Andò ed altri e di quella che reca per prima la firma dell'onorevole Azzaro. Queste tre proposte di legge, per altro, divergono tra loro, in quanto quella comunista — se ho ben compreso — distingue i delitti del pubblico ufficiale in due grandi categorie: quelli che comportano un'appropriazione di danaro ed una utilizzazione delle funzioni pubbliche per fini di personale arricchimento (si tratta di delitti che vengono giustamente puniti in modo rigoroso), tra i quali ricompresi i delitti di peculato, malversazione, corruzione e concussione; e quelli di deviazione nell'esercizio dei poteri discrezionali rispetto a modelli predeterminati di comportamento. In quest'ultima categoria rientrano i reati di peculato per distrazione, di abuso innominato, di interesse privato e di omissione d'atti d'ufficio.

Secondo una tendenza propria anche del disegno di legge presentato dal Governo, si elimina l'ipotesi di peculato per distrazione e si recuperano, in un'apposita figura di reato denominato « illecita destinazione pubblica di pubbliche risorse », le

ipotesi che si erano abbandonate. Si tratta — ecco un aspetto originale della proposta di legge Violante — di disciplinare il peculato d'uso, argomento sul quale varrà forse la pena di intrattenersi. Si distingue poi l'abuso d'ufficio con profitto privato da quello a danno altrui, introducendo un criterio non assunto nel disegno di legge governativo. Anche per il reato di omissione d'atti di ufficio si formulano queste ipotesi.

Si tratta di una tematica che, come quelle di cui ho testé detto, pur non essendo ricompresa nel disegno di legge, dovrà comunque formare oggetto del nostro esame. Non penso certo di aver esaurito in così breve tempo il contenuto quanto mai pregnante della proposta di legge Violante. Piuttosto, ho inteso evidenziare alcuni dei temi che hanno destato in me maggior interesse.

Le considerazioni svolte per la proposta di legge Trantino si attagliano a quella che reca la firma dell'onorevole Azzaro. Anch'essa, pertanto, a mio avviso, dovrebbe essere almeno momentaneamente accantonata.

Concludo la mia relazione auspicando che dagli interventi che i colleghi svolgeranno in sede di discussione sulle linee generali possano emergere indicazioni utili per stabilire le modalità per il prosieguo dei nostri lavori.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Pontello per l'approfondita relazione, con cui si affronta indubbiamente un problema di notevole difficoltà; esprimo, altresì, a nome della Commissione, la mia gratitudine per la sua disponibilità ad inserire ulteriori integrazioni in una relazione già di per sé esauriente.

GIUSEPPE GARGANI. Desidero intervenire brevemente sull'ordine dei lavori.

Sono dell'avviso che, in considerazione della primaria importanza sul piano politico e giuridico di tale modifica normativa, sia opportuno decidere l'immediata costituzione di un Comitato ristretto.

In tal modo, si eviterebbe di affrontare durante la discussione generale le grandi problematiche senza esserci prima calati nella realtà e aver scelto il testo su cui confrontarci. La costituzione del Comitato ci permetterebbe di procedere con particolare rapidità e dare una risposta tempestiva a quanti — amministratori e cittadini — ci chiedono di legiferare in materia da ormai vari anni.

MICHELE CIFARELLI. Non sono contrario alla proposta sull'ordine dei lavori dell'onorevole Gargani, anche perché essa risponde ad una felice scelta dell'Assemblea di affidare alla Commissione in sede legislativa l'esame di questo progetto di legge. Con tale decisione si è espressa la volontà di concludere rapidamente l'iter legislativo in ordine ad una normativa urgentemente richiesta dalla pubblica opinione e dalla situazione giuridica del nostro paese. Concludo, quindi, valutando positivamente la proposta del collega ed auspicando che i gruppi provvedano quanto prima ad indicare i componenti del Comitato ristretto.

FRANCESCO MACIS. Credo di poter intendere il senso della proposta dell'onorevole Gargani: essa tende ad una definizione sollecita e ad un confronto serrato sul contenuto dei progetti di legge. E, infatti, evidente che la determinazione di singole figure di reato e le scelte ad essa connesse non possono non avvenire, in una materia così complessa, nell'ambito di un Comitato ristretto.

D'altra parte, avrei qualche perplessità nel chiedere ora lo svolgimento della discussione generale per una ragione di carattere ordinatorio; so, infatti, che l'ufficio di presidenza di ieri si è concluso, in seguito alla richiesta di alcuni colleghi oggi assenti, con l'intesa di rinviare a giovedì prossimo la discussione di cui sopra.

Pertanto, sarebbe opportuno rinviare l'ulteriore esame del provvedimento a giovedì prossimo; con l'intesa di concludere

rapidamente la discussione; al riguardo, sarebbe auspicabile l'intervento di un solo esponente per gruppo, pur non potendosi impedire che in questa materia intervenga chiunque desideri esprimersi. Vorrei evitare, in altri termini, una « slabbratura » della discussione, al fine di giungere al più presto alla costituzione del Comitato ristretto.

ANTONIO TESTA. Pur comprendendo la finalità ispiratrice della proposta Gargani, condivido la posizione assunta dall'onorevole Macis, in quanto, a mio giudizio, una materia così delicata, complessa ed articolata mal si adatta ad un immediato esame nel Comitato ristretto.

Una discussione generale, sia pure di breve durata, è necessaria perché emergano gli orientamenti su cui sia possibile trovare un accordo, orientamenti che il Comitato ristretto deve recepire se non si vuole che, in quella sede, si svolga solo la difesa delle posizioni assunte dai vari gruppi. In quest'ottica, rivolgo un invito ai colleghi affinché, nei loro interventi evidenzino quali sono, a loro avviso, le linee di principio comuni alle varie proposte di legge, di cui il Comitato ristretto dovrà tenere conto.

CARLO TASSI. Anch'io sono favorevole alla costituzione di un Comitato ristretto, ma non prima di aver svolto la discussione sulle linee generali, nel corso della quale possano essere delineati i punti essenziali che la Commissione ritiene vadano tenuti presenti nel predisporre una riforma di quelle norme che risulterebbero ormai superate dai comportamenti di alcuni pubblici ufficiali.

PIERLUIGI ONORATO. Concordo con le considerazioni dei colleghi che hanno rilevato l'inutilità di un esame dei progetti di legge in sede di Comitato ristretto senza una preventiva discussione sulle linee generali.

Non so quali siano le scelte che il Comitato ristretto dovrà compiere; tuttavia,

tali scelte non potranno che derivare dagli indirizzi emersi in sede di discussione sulle linee generali, discussione che, quindi, riveste una sua precisa funzionalità.

FELICE TRABACCHI Non credo che possa abbreviare l'iter di questo provvedimento l'immediata costituzione di un Comitato ristretto. Questo, infatti, potrebbe giungere alla formulazione di un testo che probabilmente potrebbe essere adeguato dal punto di vista tecnico, ma che, con altrettanta probabilità, potrebbe suscitare lunghissime discussioni una volta giunto all'esame della Commissione nel suo *plenum*.

La materia di cui tratta il provvedimento in esame è una delle più interessanti ed appassionanti dal punto di vista politico, non dal punto di vista tecnico. È, quindi, in chiave politica che occorre risolvere la questione e non credo che la convergenza tra i gruppi possa essere raggiunta con molta facilità.

La proposta del collega Gargani potrebbe essere accettata solo se la tematica politica che investe il provvedimento potesse essere considerata già risolta. Mi stupisco, anzi, che tale proposta venga avanzata da un rappresentante autorevole della democrazia cristiana.

Per giungere in modo rapido e sollecito alla definitiva approvazione del provvedimento, è, dunque, necessario un dibattito ampio, che affronti le varie tematiche. Vi è il problema del contrasto politico-giuridico, quello della supplenza, nonché quello della funzione del codice penale agli effetti dell'amministrazione pubblica; problemi, come si vede, di grande rilevanza, che non possono essere demandati in questa fase all'esame di un Comitato ristretto che, rischierebbe di far perdere tempo, non di accelerare i nostri lavori.

ALDO RIZZO. Pur comprendendo le ragioni che hanno indotto il collega Gargani a proporre la nomina immediata di un Comitato ristretto, vorrei osservare

che i progetti di legge in esame sono di grande rilevanza, investono una parte importante del codice penale e riguardano direttamente la vita politico-amministrativo del nostro paese.

I provvedimenti in discussione avanzano proposte diverse, intaccano istituti del nostro ordinamento, annullano o modificano fattispecie penali e ne creano di nuove. Su alcune proposte di legge molto opportunamente il relatore ha ritenuto di non soffermarsi; mi riferisco, in particolare, alla proposta di legge Azzaro ed altri che tratta la materia della non punibilità del corruttore.

Si tratta, insomma, di una tematica estremamente complessa che, oltre a richiedere scelte di carattere tecnico, implica prese di posizione politiche. È questo il motivo per il quale ritengo che la nostra Commissione non si possa esimere dallo svolgere un'apposita discussione sulle linee generali prima di decidere l'istituzione di un Comitato ristretto.

PRESIDENTE. Mi pare che si sia manifestato un orientamento di massima per il quale, pur senza « strozzare » i tempi di discussione, è necessario terminare al più presto il dibattito generale, per proseguire i lavori in seno ad un Comitato ristretto da costituire. D'altronde, la materia è tale da richiedere una discussione quanto mai ampia.

Vorrei poi osservare che l'esame di una serie di progetti di legge in sede legislativa presso una Commissione parlamentare può rappresentare un sistema per agevolare tali lavori, ma ciò avviene solo nel caso in cui si abbiano le idee chiare; altrimenti la stessa circostanza finisce con il penalizzare l'iter legislativo di quei progetti di legge più di quanto non avverrebbe passando normalmente per la sede referente.

Raccogliendo l'opinione della maggioranza degli intervenuti, ritengo che possa rimanere conclusivamente stabilito che nella prossima settimana la Commissione procederà alla discussione sulle linee ge-

nerali dei provvedimenti cercando tendenzialmente di ultimarla in tale periodo.

MICHELE CIFARELLI. Vorrei evidenziare il fatto che non potrò essere presente alla prossima seduta per concomitanti lavori parlamentari. Chiederei, pertanto, che la discussione sulle linee generali non venga comunque chiusa, onde permettere a tutti coloro che lo desiderano di poter intervenire.

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

La seduta termina alle 11,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO