

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

53.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 DICEMBRE 1985

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

## INDICE

PAG.	PAG.
<b>Disegno e proposta di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):	AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780);
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844);	ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709);
TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410);	VIOLANTE ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793) . . . . . 3
	RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> . . . . . 3, 7
	GARGANI GIUSEPPE . . . . . 3
	PONTELLO CLAUDIO, <i>Relatore</i> . . . . . 7

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9,30.**

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

*(È approvato).*

**Seguito della discussione del disegno di legge: Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (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); 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 di iniziativa dei deputati Trantino ed altri: « Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto »; Azzaro ed altri: « Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione »; Andò ed altri: « Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione »; Violante ed altri: « Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione ».

Proseguiamo nella discussione sulle linee generali.

GIUSEPPE GARGANI. I diversi progetti in discussione per la riforma della legislazione penale relativa ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, pure nella molteplicità delle prospettazioni e delle soluzioni tecniche proposte, manifestano tutti una comune esigenza, sottolineata dalle diverse parti politiche che intendono concorrere con il loro contributo di approfondimento e di proposta a risolvere questo problema. Si tratta di una esigenza fortemente avvertita dalla parte più consapevole della magistratura, dai molti amministratori e funzionari che dedicano quotidianamente con assoluta onestà e tra molte difficoltà le proprie energie al funzionamento degli apparati pubblici, dai cittadini che esigono una amministrazione pubblica corretta ma efficace e dinamica e non paralizzata e resa inerte dal rischio costante di sanzioni penali sostanzialmente non giustificate.

Se è vero, come si ritiene esattamente, che la necessità è fonte di diritto, il vero motore del rinnovamento normativo, è da dire che la necessità di riforme in questo settore è sicuramente e profondamente avvertita. Non si tratta di esigenze puramente estetiche, di adeguamento solo tecnico ad esigenze nuove. Si tratta di una necessità resa evidente dal progressivo estendersi dell'azione amministrativa e delle responsabilità che ne derivano e del progressivo straripamento del controllo penale nella sfera amministrativa. Mentre fatti reali e gravi di corruzione e degenerazione spesso rimangono impuniti per la difficoltà dell'accertamento dei fatti, altrettanto spesso l'azione del giudice penale va sempre più al cuore della stessa

discrezionalità amministrativa, con una deviazione di funzioni pericolosa per lo stesso equilibrio dei poteri.

Siamó dunque in presenza di problemi di grande rilievo, che vanno al di là del momento penale, del momento sanzionatorio, per toccare profili di rilevanza istituzionale.

Oggi sulla esistenza di questi profili l'accordo sembra piuttosto ampio; è cresciuta la consapevolezza che non è con l'indiscriminato intervento del giudice penale negli ambiti della amministrazione che si accresce la funzionalità del sistema.

Dobbiamo dire che quando in passato il nostro gruppo ha sollevato questi problemi, la questione del rapporto tra amministrazione pubblica e giudice penale, tra potere esecutivo nella sua più ampia accezione e potere giurisdizionale, si sono avute interpretazioni distorte e strumentali di una corretta posizione politica.

Avevamo visto giusto: nessuna preoccupazione di gruppo, nessuna volontà di protezione del « sistema di potere », come da qualche parte si sosteneva.

Oggi questo è riconosciuto; anche chi in passato ha applaudito ad azioni giudiziarie spesso avventurose e che comunque manifestavano evidente la tentazione verso un « governo dei giudici », si è reso conto che in democrazia ciascuno deve esercitare il proprio ruolo, in un equilibrio tra poteri che non tollera invasioni di campo.

E le invasioni di campo, l'intervento « normalizzatore » della magistratura nella sfera propria dell'amministrazione e della discrezionalità — della discrezionalità, badate, e non dell'arbitrio — si sono potute avere per la esistenza di previsioni penali di reato con formulazioni elastiche tanto da far sospettare, della indeterminatezza delle fattispecie. L'interesse privato in atti di ufficio ed ancor più l'abuso innominato in atti di ufficio sono stati i due contenitori di accuse *omnibus*, lo strumento del controllo penale dell'azione amministrativa.

Val la pena di ricordare che queste previsioni « elastiche » di ipotesi crimi-

nose erano bilanciate, nell'originario sistema dei codici penali e di procedura penale, da garanzie in ordine all'esercizio dell'azione penale nei confronti dei pubblici funzionari. Caduta e, aggiungiamo, giustamente caduta quella barriera protettiva processuale — di cui parlerò più avanti — la genericità, l'elasticità delle previsioni normative hanno potuto determinare effetti perversi. Anziché un deterrente per episodi veri, diffusi talvolta, comunque esistenti, di grave corruzione, si è avuta una « spada di Damocle » per amministratori corretti ed onesti, suscettibili sempre di essere « inquisiti » per ogni loro pur legittima azione, con effetti intimidatori o paralizzanti per la stessa attività amministrativa.

A questo dobbiamo porre legislativamente riparo — se non vogliamo lamentarci per l'insorgere di conflitti di competenza, così come sta avvenendo — consentendo di colpire giustamente e meglio dove c'è da colpire, ma rendendo anche comprensibili, chiare, univoche le previsioni penali ed i comportamenti sanzionatori. Si tratta di un lavoro arduo, che comunque va compiuto.

Ma occorre essere chiari nella filosofia di fondo, altrimenti anche questo nuovo tentativo del legislatore è destinato al fallimento. L'azione penale non deve essere uno strumento improprio di indirizzo e di controllo amministrativo. Si chiede certo di migliorare la funzionalità anche degli strumenti amministrativi di controllo e responsabilità dei pubblici ufficiali che amministrano la cosa pubblica. Ma questa esigenza non giustifica il perdurare di azioni di « supplenza » del giudice penale, che non sono fisiologiche del sistema ed anzi denotano un pericoloso squilibrio.

Con questi intendimenti di fondo dobbiamo accingerci all'esame delle proposte in discussione, avendo chiari gli obiettivi comuni: fare certezza normativa in un settore nel quale la certezza è dovere di civiltà ed esigenza di funzionalità delle istituzioni; non indulgere a ripartizioni concettuali puramente teoriche di fattispecie criminose, semplificando tutta la materia dei delitti dei pubblici ufficiali

contro la pubblica amministrazione; garantire la sfera propria di legittima discrezionalità della amministrazione da improprie invasioni giudiziarie.

Questi obiettivi comuni non sempre appaiono raggiunti. È bene premettere che la riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione intanto ha un senso in quanto si inserisce nel più ampio quadro della riforma dello stesso apparato amministrativo. È fin troppo noto, infatti, che una larga parte dei reati commessi nell'ambito dell'attività amministrativa si ricollega direttamente, oltre che ad una mentalità e ad un malcostume purtroppo sempre più diffuso e conseguente al malcostume generale, all'arretratezza e alla inefficienza di quell'apparato ed in particolare al mancato funzionamento dei controlli amministrativi. È inoltre necessario osservare che la mutata disciplina dei reati in questione dovrebbe inserirsi in un ulteriore quadro generale, ossia quello della riforma della parte speciale del codice penale. Non può tuttavia negarsi — ferma restando l'urgenza della riforma amministrativa — che, quanto al secondo rilievo, ancora una volta sembra necessario ripiegare sulla politica dei « piccoli passi », pervenendo in tempi brevi ad una riforma settoriale, che chiamo settoriale ma che ha comunque un respiro che mi pare abbastanza ampio.

Ciò posto, per non rimanere impigliati, anche in tale più ridotta prospettiva, in problemi difficilmente sormontabili, sia sul piano politico che sul piano tecnico, occorre limitarsi ad una soluzione dei problemi più vistosi ed urgenti. In tale prospettiva si può certamente cogliere in tutto il suo valore il rilievo contenuto nella relazione che accompagna il disegno di legge governativo — che io proporrei di prendere come testo base — nel punto in cui si afferma che occorre da un lato potenziare la risposta punitiva alle condotte illecite degli agenti pubblici e, dall'altro, arginare il sempre più frequente sindacato del giudice penale sull'attività amministrativa, spinto talora sino alle più delicate scelte discrezionali.

Di tali due esigenze, tuttavia, la seconda è apparsa la più pressante. Da tempo e da più parti, infatti, si lamenta l'ingerenza eccessiva del potere giudiziario nell'attività dell'esecutivo, con un sovvertimento profondo del principio di divisione (*rectius*, distinzione) dei poteri.

A fronte di tale esigenza si erano avanzate proposte volte a creare, in chiave processuale, dei diaframmi tra l'attività amministrativa e il controllo del giudice penale. Così, ad esempio, attraverso la istituzione di una pregiudizialità obbligatoria, che paralizzasse e vincolasse il giudice penale nell'accertamento di taluni presupposti del reato; ovvero tramite una « restaurazione » di forme di autorizzazione a procedere, note al sistema precedente la Costituzione. Si deve registrare con viva soddisfazione il rientro di tali proposte, che avrebbero finito per creare odiosi privilegi e comunque — almeno per quanto riguarda l'autorizzazione a procedere — tali da richiedere una (in verità improbabile) legge costituzionale.

I cinque progetti in discussione si segnalano invece per avere imboccato la via più percorribile, ossia quella della modifica della disciplina sostanziale, attraverso la rielaborazione del sistema di tutela penale della pubblica amministrazione dall'operato illecito dei suoi agenti, attuata in larga parte attraverso una ricostruzione delle più discusse figure criminose.

In tale opera di razionalizzazione del sistema, è bene individuare subito i nodi più delicati che la giurisprudenza e la dottrina hanno tentato di sciogliere, con risultati purtroppo non sempre appaganti. Essi riguardano talune figure criminose, rimaste in verità « enigmatiche », quali il peculato per distrazione e l'interesse privato in atti d'ufficio, nonché le due fondamentali previsioni della concussione e della corruzione, attraverso le quali si realizza la strumentalizzazione pubblica per fini di arricchimento personale ed il cui dilagare (soprattutto della corruzione) ha fatto parlare addirittura di una istituzionalizzazione di un siffatto fenomeno.

Prima di esaminare le linee della riforma progettata, non si può tuttavia omettere di rilevare che essa avrebbe richiesto anche la preventiva soluzione del problema concernente la estensione delle qualifiche soggettive pubblicistiche specie in rapporto ai dipendenti degli enti pubblici economici. Nel campo bancario, poi, addirittura specifiche direttive comunitarie lo impongono. Ma evidentemente le difficoltà politiche, e forse anche quelle tecniche, di una tale riforma convincono a differirla ancora e ad accontentarsi delle, pur discusse, soluzioni giurisprudenziali.

In tema di peculato per distrazione, le varie proposte ruotano intorno ad un concetto comune, ossia quello di separare tale figura dal peculato per appropriazione, addirittura eliminandola (come nel progetto governativo), ed a ridurne la portata, con esclusione delle ipotesi di distrazione per fini pubblici. Entrambe le prospettive possono essere guardate con favore, mentre suscita perplessità l'inserimento del peculato per distrazione nell'ambito della nuova più generale figura dell'abuso d'ufficio, perché è vero, onorevole relatore, che il progetto governativo elimina il peculato per distrazione, ma esso lo reintroduce nell'abuso d'ufficio; credo che ciò debba essere meglio precisato e puntualizzato. È bene ricordare, a tal proposito, che i modelli ai quali deve ispirarsi la ridefinizione delle figure criminali si collocano nel quadro dei fondamentali principi costituzionali di sufficiente determinatezza e di offensività, il cui rispetto esige la costruzione di figure specifiche, per modalità di condotta e contenuto lesivo col che, invece, contrasta apertamente il ricorso ad ampie e multi-comprehensive fattispecie. Il peculato per distrazione, pertanto, sembra meritare una apposita ed autonoma previsione, nell'ambito della quale la stessa condotta di distrazione sia esplicitata nelle sue modalità esecutive, con l'ulteriore precisazione dei suoi limiti di rilevanza in relazione ad un profitto solo privato.

Eventualmente attraverso una più rigorosa tipicizzazione — e non, ancora una

volta, con l'inserimento in ipotesi più ampie — va risolto il problema della precisa individuazione del fatto punibile nell'interesse privato in atti d'ufficio.

Il problema correlato all'esigenza di rendere più incisiva la repressione delle condotte di corruzione è forse più delicato. La fondamentale difficoltà di raggiungere la prova del fatto illecito, originata dalla normale limitazione della conoscenza del patto criminoso ai soli protagonisti, e dall'attuale punibilità del corruttore, ha spinto da tempo la giurisprudenza ad allargare — con soluzioni non sempre accettabili in linea di stretto diritto — l'area della concussione — nella quale l'*extraneus*, quale soggetto passivo del reato, non è punibile, e quindi può liberamente fornire la prova del fatto — a tutto danno della corruzione. La « legalizzazione » di un tale indirizzo giurisprudenziale, tuttavia, suscita non poche perplessità. D'altra parte la stessa previsione di un « premio » per il corruttore pentito apre problemi non minori, riaccendendo la polemica sul fenomeno del « pentitismo » (in relazione al quale le idee mie personali e quelle del mio gruppo sono abbastanza note) ed incontrando il fondamentale ostacolo della prevedibilità di una massa di false denunce (per le quali non è certo sufficiente l'incriminazione per calunnia) oltre all'insormontabile obiezione di un declino verso l'imbarbarimento del diritto penale, argomento da noi sollevato più volte e che ripetiamo qui, trattandosi di una figura cui guardare con grande sospetto e di cui discutere con grande attenzione. Ancora una volta, la « ragion di Stato » tende a prevalere sulla civiltà giuridica; è compito del giurista tentare soluzioni alternative, ma è compito soprattutto del legislatore trovare adeguate soluzioni che, rientrando in una fattispecie precisa, determinino finalmente un complesso di norme che serva univocamente a raggiungere i risultati che desideriamo.

Onorevoli colleghi, in questa mia premessa di carattere generale mi sono soffermato sulle questioni che mi sembrano più importanti. Gli altri temi sono stati

da me solo rapidamente accennati: sarà necessario approfondire anche questi al termine dei lavori del Comitato ristretto che mi auguro sia costituito e che spero svolga i suoi lavori rapidamente, in modo da poter giungere ad una conclusione — mi auguro — prima di Natale.

**PRESIDENTE.** Dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**CLAUDIO PONTELLO, Relatore.** Signor presidente, nel ringraziare i colleghi intervenuti nella discussione per il contributo di grande rilievo da tutti fornito, debbo dire che il dibattito dovrà essere propedeutico all'attività del Comitato ristretto che mi auguro si andrà a costituire.

Devo inoltre rilevare che nel corso della discussione sulle linee generali dei provvedimenti è emersa una sostanziale convergenza di fondo sui problemi al nostro esame. È necessario, infatti, assicurare il massimo rigore nella sanzione irrogata rispetto ai reati che vanno acquistando un rilievo sempre maggiore agli occhi dell'opinione pubblica; è, allo stesso tempo, necessario impedire che fatti che hanno esclusivamente, o aprioristicamente, un rilievo di carattere amministrativo piuttosto che penale siano oggetto di ingerenze da parte del giudice penale.

Non so se, come ha auspicato il collega Gargani, sarà possibile concludere prima di Natale; temo purtroppo di no, data la delicatezza e l'importanza della

materia. Ma ciò non ci deve indurre a pause che non sarebbero consentite.

Nel ringraziare gli intervenuti per il contributo apportato, ribadisco la proposta di costituire un Comitato ristretto, nel cui ambito auspico si vorrà considerare come testo base il disegno di legge presentato dal Governo.

Non posso che ribadire le motivazioni già esposte nella relazione iniziale e, quindi, l'urgenza di una ridefinizione dei reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione; ciò al fine di pervenire rapidamente ad una nuova disciplina che offra al cittadino la certezza di essere tutelato nel suo diritto e, nel contempo, all'amministratore la tranquillità nello svolgimento delle sue funzioni, definendo, altresì, l'ambito d'ingerenza del magistrato penale.

**PRESIDENTE.** Desidero precisare che spetterà al Comitato decidere se elaborare un testo unificato o suggerire quale dei progetti di legge assumere come testo base per la discussione dell'articolato.

Pongo in votazione la proposta di costituzione di un Comitato ristretto.

*(È approvata).*

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

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO