

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

59.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 APRILE 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegni e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):		ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709);	
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844);		VIOLANTE ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793)	3
Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (2845);		RIZ ROLAND, <i>Presidente</i>	3, 11
TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410);		CIFARELLI MICHELE	4
AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780);		FELISETTI LUIGI DINO	10
		MARTINAZZOLI FERMO MINO, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	9, 10
		PONTELLO CLAUDIO, <i>Relatore</i>	7
		RIZZO ALDO	4, 7, 10
		VIOLANTE LUCIANO	8

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11,40.

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

(È approvato).

Seguito della discussione dei disegni di legge: Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844); Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (2845); 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 il seguito della discussione abbinata dei disegni di legge: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione »; Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti »; 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 » e Violante ed altri: « Modifica alle norme

in materia di delitti contro la pubblica amministrazione ».

Ricordo che nella seduta del 26 marzo 1986 la Commissione aveva deciso di assumere come testo base il disegno di legge n. 2844. Passiamo quindi all'esame degli articoli di detto provvedimento.

Do lettura del primo articolo:

ART. 1.

L'articolo 314 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 314. — *Peculato*. — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria al fine di procurare un profitto a sé o ad altri, è punito con la reclusione da tre a dieci anni ».

Il relatore, onorevole Pontello, ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

ART. 1.

L'articolo 314 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 314. — *Peculato*. — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria ovvero ne dispone a favore di soggetti privati, procurando un ingiusto profitto a sé o ad altri, è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

Si applica la reclusione da tre mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa dopo l'uso è stata immediatamente restituita ».

1. 1.

L'onorevole Rizzo ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

ART. 1.

L'articolo 314 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 314. — *Peculato.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile appartenente alla pubblica amministrazione o ad altri, se ne appropria o la distrae a profitto indebito proprio o di altro soggetto privato determinato è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

La stessa pena si applica quando la distrazione è a profitto di più soggetti privati indeterminati se essa è compiuta con atto viziato da incompetenza o violazione di legge o è in contrasto con la destinazione specifica stabilita con atto di altra pubblica amministrazione.

Si applica la pena della reclusione sino a due anni o la multa fino a lire un milione quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa e questa dopo l'uso è spontaneamente restituita o quando l'appropriazione o la distrazione è effettuata su denaro o altra cosa mobile di particolare modico valore ».

1. 2.

MICHELE CIFARELLI. Desidero esprimere alcune immediate osservazioni sugli emendamenti presentati in questa se-

duta, poiché ritengo possa essere utile una presa di posizione.

Per quanto riguarda l'emendamento 1. 1 del relatore, credo non vi sia molto da dire sulla previsione di cui al primo comma, con la quale si intende unificare in un'unica locuzione i reati di peculato e di malversazione, secondo un orientamento emerso nel corso della discussione. Faccio semplicemente notare che, parlando di denaro o di altra cosa mobile altrui, sembra non essere considerata l'ipotesi del peculato; se dunque posso condividere l'opinione espressa dal collega Rizzo circa l'opportunità di una previsione unitaria per le due ipotesi criminose, onde superare lo iato verificatosi, ritengo non vada dimenticato che in ogni caso deve essere salvaguardato ciò che è di pertinenza della pubblica amministrazione.

In ordine all'emendamento presentato dall'onorevole Rizzo, desidero soffermarmi sul secondo comma, laddove, affrontando il caso di una distrazione compiuta a profitto di più soggetti privati indeterminati, si tenta di risolvere il problema — a fronte di una varietà di ipotesi e di una giurisprudenza quanto mai varia — facendo riferimento ai classici vizi di incompetenza e violazione di legge; non so se sia o meno opportuno considerare anche l'eccesso di potere, ma in ordine all'ipotesi formalizzata del « contrasto con la destinazione specifica stabilita con atto di altra pubblica amministrazione », mi permetto di far osservare come in realtà ciò significhi che il giudice deve rendersi conto del come e del perché una tale situazione si sia verificata.

Per quanto concerne il peculato d'uso, la cui configurazione è stata da noi più volte richiesta, ritengo di dover suggerire una migliore specificazione della distrazione effettuata su denaro od altra cosa mobile di particolare modico valore; mi sembra, infatti, che la locuzione « cosa mobile di particolare modico valore » sia conservativa piuttosto che propria di una formulazione legislativa.

ALDO RIZZO. In termini assai sintetici vorrei anzitutto sottolineare che in sede

di Comitato ristretto abbiamo messo in evidenza qual è l'interesse che muove il gruppo della sinistra indipendente alla revisione delle norme concernenti il reato di peculato. Abbiamo più volte detto, registrando una larga convergenza sul nostro punto di vista, che anzitutto vi è l'esigenza di meglio colpire tutti quei fatti illeciti che obiettivamente meritano una sanzione penale. In particolare, se il riferimento è al delitto di peculato, occorre una chiara norma che consenta di punire — senza facili impunità — tutte le forme di ruberie che si verificano a danno della pubblica amministrazione, al contempo abbiamo concordato sull'opportunità di evitare ingiustificati interventi da parte della magistratura ed invero è più volte accaduto che, per la genericità o la indeterminatezza della fattispecie, sono stati configurati come reato fatti che non meritano il controllo giudiziario, la sanzione penale.

Vi è al riguardo una giurisprudenza a iosa, con riferimento sia al reato di interesse privato in atti d'ufficio, che a quello di peculato. Ricordo soltanto quanto in Comitato ristretto ebbe modo di affermare l'onorevole ministro riferendosi al reato di interesse privato in atti di ufficio. È accaduto che taluni magistrati hanno ritenuto di ravvisare tale reato nel caso di una giunta municipale che abbia deliberato la costruzione di un'opera pubblica in un rione nel quale il partito del sindaco ha una forte presenza elettorale; epperò, l'ipotesi di interesse privato in atti d'ufficio, è stata ravvisata anche in una situazione di fatto opposta, e cioè nel caso in cui la costruzione dell'opera sia stata effettuata in una zona dove il partito del sindaco non ha un forte elettorato, assumendosi che essa sarebbe diretta a procurare a tale partito simpatie e conseguentemente voti elettorali. Tali abnormi decisioni sono state possibili in quanto la norma che configura l'interesse privato è caratterizzata da indeterminatezza, il che consente che si possa ravvisare l'uso privato della funzione anche se l'atto è compiuto per corrispondere ad interessi di carattere generale. Confermata,

quindi, l'esigenza di una più puntuale configurazione dei delitti contro la pubblica amministrazione, passando all'esame dei singoli articoli contenuti nel disegno di legge, ritengo che l'articolo sostitutivo presentato dal relatore, con riferimento al delitto di peculato, meriti apprezzamento. Anzitutto concordo sull'opportunità di configurare sotto un'unica fattispecie le ipotesi di peculato e di malversazione a danno dei privati. Nel testo presentato non si precisa, espressamente, che l'approvazione può riguardare anche cose appartenenti alla pubblica amministrazione.

A mio avviso, al fine di evitare eventuali dubbi interpretativi, è il caso di procedere ad un tale chiarimento e in tal senso ho presentato un subemendamento.

Il punto più importante dell'articolo sostitutivo proposto dal relatore è comunque quello relativo alla configurazione della distrazione. Credo che sia corretto considerare tale ipotesi delittuosa nell'ambito della fattispecie di peculato; non condivido la scelta del Governo che nel disegno di legge propone di inserire la distrazione nell'ambito dell'abuso di ufficio a fini patrimoniali, prevedendo una pena meno grave. Ritengo corretta la diversa formulazione suggerita dal relatore, tenuto conto che i fatti di peculato più rilevanti in genere vengono compiuti non già mediante appropriazione, ma attraverso atti amministrativi.

Il peculato per appropriazione di norma riguarda cose di scarso valore, mentre mediante atti amministrativi è possibile la distrazione di somme di denaro di notevole entità. Intendo dire che se vi è una ipotesi del reato di peculato che merita la massima attenzione questa è quella relativa alla distrazione e non all'appropriazione. Per tale ragione trovo corretta la nuova formulazione suggerita dal relatore.

Considero altresì opportuno, in conseguenza dello spostamento proposto dal relatore, che per la realizzazione del reato di peculato mediante atti amministrativi non sia richiesta, come propone il Governo, la illegittimità dell'atto. Su questo punto tornerò quando affronteremo l'abuso di ufficio per fini patrimoniali o non

patrimoniali, qui mi limito a rilevare che sarebbe inaccettabile prefigurare come elemento costitutivo del reato l'illegittimità dell'atto, la sua difformità alla legge, ove si consideri che i più gravi fatti di peculato vengono commessi quasi sempre con atti amministrativi formalmente legittimi. Peraltro è il caso di rilevare che assumendo l'illegittimità dell'atto come elemento del reato neppure si restringe lo ambito di applicazione della norma, al fine di creare una sorta di barriera contro abnormi interventi della magistratura, dal momento che anche un atto formalmente legittimo può essere oggetto di sindacato da parte del magistrato sotto il profilo dell'eccesso di potere. Trovo quindi opportuna la scelta del relatore la quale non richiede come elemento della fattispecie che la distrazione sia commessa da parte del pubblico ufficiale attraverso un atto amministrativo illegittimo.

Per corrispondere alla giusta esigenza di evitare un eccesso di intervento da parte della magistratura, a mio avviso occorre battere un'altra strada che proceda ad una qualificazione normativa del soggetto beneficiario dell'atto. Credo che si possa affermare che né l'attuale formulazione dell'articolo 314 del codice penale né l'emendamento presentato dal relatore permettono di evitare quegli eccessi che si sono verificati nella pratica. Ed è proprio la indeterminatezza che contraddistingue, nel reato di peculato, il soggetto beneficiario che ha consentito a taluni magistrati di ritenere sussistente tale reato anche quando il pubblico ufficiale ha operato non già per corrispondere ad un interesse privato, per favorire un soggetto ed arrecare ad esso un profitto, ma per venire incontro ad esigenze della collettività. Vorrei ricordare che soprattutto nei piccoli centri è ben possibile che fra i tanti soggetti beneficiari dell'atto amministrativo vi possano essere anche persone legate col pubblico ufficiale da rapporti politici, o di amicizia o di conoscenza e pertanto è facile sostenere, valorizzando tali rapporti, l'esistenza del delitto di peculato nell'atto compiuto dal pubblico ufficiale, assumendo che la destinazione del-

le somme sarebbe stata effettuata per compiere un atto di favoritismo e non già per corrispondere ad una finalità pubblica.

Per evitare distorte applicazioni della fattispecie di peculato ho presentato un emendamento che, a mio avviso, consente di creare una barriera atta ad evitare ingiustificate incriminazioni; a mio avviso ciò è possibile qualificando il soggetto beneficiario della elargizione indebitamente operata dal pubblico ufficiale, richiedendo come elemento di fattispecie del delitto di peculato che l'indebito o ingiusto profitto, conseguenza dell'atto compiuto dal pubblico ufficiale, sia a vantaggio di un soggetto privato determinato. In tal modo l'azione penale può essere promossa solo se, sotto il duplice profilo oggettivo e soggettivo, emerge evidente dagli atti che il pubblico ufficiale ha operato l'elargizione del denaro per compiere un indebito atto di favoritismo, il quale deve trovare riscontro nel rapporto intercorrente tra l'autore del fatto e il beneficiario.

Come conseguenza della formulazione da me proposta, se dall'atto compiuto dal pubblico ufficiale trae profitto una categoria indeterminata di persone, non è possibile configurare una ipotesi del peculato. Si potrebbe osservare che nel testo al nostro esame comunque viene richiesto che il profitto sia ingiusto e che tale qualificazione del profitto dovrebbe portare ad evitare ingiustificate incriminazioni. Non credo che una tale precisazione basti; se il magistrato, valutando i fatti, ritiene che nell'atto compiuto dal pubblico ufficiale siano ravvisabili gli estremi della distrazione, è conseguenziale qualificare ingiusto il profitto procurato a terzi con l'atto medesimo.

Siamo concordi nel ritenere che occorre evitare ingiuste incriminazioni, perché poco importa che ad esse faccia seguito un'assoluzione, in quanto il pubblico ufficiale riceve documento per il fatto stesso dell'imputazione, quale che sia l'esito del processo penale.

A tal fine, occorre muoversi su una linea di maggiore delimitazione della fattispecie, prevedendo che il beneficiario

dell'ingiusto profitto debba essere un soggetto determinato.

L'eventuale elargizione a favore di più soggetti indeterminati, a mio avviso, dovrebbe essere prefigurata come reato soltanto in due ipotesi: quando l'atto compiuto dal pubblico amministratore sia illegittimo perché viziato da incompetenza (risolvendo in tal modo l'ipotesi di distrazione per finalità pubbliche che non sono proprie dell'ente nel quale il pubblico ufficiale presta servizio) o da violazione di legge. Volutamente non si fa riferimento all'eccesso di potere, per evitare che sotto questo profilo si riproponga la possibilità di un sindacato sugli atti legittimi da parte della magistratura.

L'altra ipotesi prefigurata nel mio emendamento valorizza la specifica destinazione data alla somma oggetto del reato, con atto di altra pubblica amministrazione; recuperando un concetto contenuto nel progetto di legge del gruppo comunista, è stata presa in considerazione una tale ipotesi, perché in essa la distrazione è, potremmo dire, *in re ipsa*: se ad esempio uno stanziamento di fondi è operato a favore di un comune per la costruzione di case, è evidente che esso non può essere utilizzato per altra finalità. Con queste delimitazioni la nuova configurazione del delitto di peculato dovrebbe assicurare un più corretto operare da parte della magistratura.

Convegno sull'opportunità di introdurre una fattispecie di minore gravità — il peculato d'uso — ma considero un po' eccessiva la pena prevista nell'emendamento del relatore.

Per quanto concerne gli elementi di tale meno grave fattispecie, nel testo proposto dal relatore è precisato che la pena della reclusione da tre mesi a tre anni è prevista nel caso in cui il colpevole abbia agito allo scopo di fare un uso momentaneo della cosa, e che essa, dopo l'uso, sia immediatamente restituita. Più che dare rilievo all'immediatezza della restituzione, sul quale elemento ineluttabile esiste un forte margine di indeterminazione, forse meriterebbe di essere valorizzata la spontaneità della restituzione;

dovrebbe essere chiaramente sancito — anche se ho presente la disposizione contenuta al numero uno dell'articolo 626 del codice penale — che l'autore del fatto deve restituire la cosa spontaneamente e non in conseguenza dell'esercizio dell'azione penale, di una indagine amministrativa, di una richiesta del superiore gerarchico e via dicendo.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Occorre considerare la spontaneità e la temporalità, risultando evidente che se la restituzione previene ad esempio lo svolgimento di un'indagine amministrativa, tale gesto assume il carattere della spontaneità.

ALDO RIZZO. Per quanto concerne la applicazione di una pena minore nel caso in cui la distrazione riguardi denaro o altra cosa mobile di particolare modico valore, considero senz'altro giusta l'osservazione dell'onorevole Cifarelli, quando rileva che la dizione precisata sul mio emendamento non corrisponde alla terminologia adottata dal codice penale e concordo, pertanto, sulla necessità di apportare doverose correzioni.

Ritengo utile disciplinare con una fattispecie autonoma il peculato di modico valore perché non sono infrequenti i casi di peculato che riguardano somme di denaro di scarsa entità o oggetti di modesto valore: si faccia il caso del postino che ruba le dieci mila lire contenute in una lettera o il pubblico funzionario che si appropria di un oggetto di cancelleria. Queste ipotesi attualmente rientrano nella fattispecie di peculato, con la conseguenza che i soggetti incriminati rischiano una condanna da tre a dieci anni di reclusione, il che mi sembra francamente eccessivo. In tali casi i magistrati non esitano ad operare dalle forzature per non riconoscere la sussistenza in concreto degli elementi di fattispecie e ciò al fine di non comminare una pena che rispetto al fatto commesso appare eccessiva. La nuova ipotesi delittuosa, a mio avviso, merita di essere attentamente considerata, prefigurando una pena che in ogni caso non può essere quella di cui al primo comma

dell'articolo 314, anche se diminuita per effetto della circostanza attenuante di cui al numero 4 dell'articolo 62 del codice penale.

LUCIANO VIOLANTE. Vorrei esprimere alcune brevi considerazioni sulla specifica questione del peculato del pubblico ufficiale il quale si appropri materialmente di cose di cui ha il possesso oppure le distrae a favore proprio o di altri con atto amministrativo.

La materia è disciplinata nel codice dalle disposizioni sul peculato, sulla malversazione e sull'interesse privato in atti d'ufficio. Nel testo del relatore, che in linea di massima valutiamo positivamente, la stessa materia viene disciplinata dalle disposizioni sul peculato e sull'abuso.

In ordine al testo proposto dall'onorevole Rizzo, il quale conterrebbe maggiori elementi innovativi rispetto al « telaio » del relatore, dobbiamo esprimere qualche riserva per alcuni motivi. In primo luogo, occorre dire che siamo d'accordo sull'unica formulazione in ordine alle ipotesi di peculato e malversazione.

La nostra riserva concerne il fatto di qualificare il profitto proprio o di altri soggetti come « indebito » piuttosto che « ingiusto ». Vi è una lunga analisi del profitto che ci aiuta a definire meglio questo concetto dell'ingiusto rispetto allo indebito, anche se i due termini per molti aspetti coincidono. Poiché l'obiettivo che ci prefiggiamo è una migliore tipizzazione delle fattispecie, credo sia utile avvalerci di termini con un significato certo nella sedimentazione dottrina e giurisprudenziale. A mio giudizio, quando si tratta di denaro o altra cosa mobile che va a soggetti che non hanno titolo per disporne, è meglio usare il termine « ingiusto ».

Per quanto riguarda la seconda parte del testo proposto dal collega Rizzo, che tende a punire la distrazione a profitto di soggetti indeterminati, essa in qualche modo impinge nell'ambito trattato dalle due ipotesi di abuso come proposte dal relatore. Devo avanzare una riserva analoga a quella sulla ipotesi di abuso del relatore. In sostanza, dicendo che è punibile

una distrazione effettuata con atto amministrativo a profitto di soggetti indeterminati soltanto perché l'atto è viziato da incompetenza o violazione di legge, ho l'impressione che si penalizzi puramente e semplicemente il vizio dell'atto amministrativo, perché qualunque atto va a profitto di alcuni soggetti. Se fosse ripreso il termine « ingiusto », l'ambito di operatività delle ipotesi sarebbe diverso. Il fatto che non sia usato, al contrario di quanto avviene nel comma precedente, significa che qui si indica il profitto in quanto tale, a meno che non si tratti di un errore suscettibile di correzione da parte del collega Rizzo.

Inoltre, occorre costituire ipotesi di danno e non di pericolo, perché uno degli elementi che causano incertezza nella attuale struttura delle fattispecie incriminatrici è il fatto che molte di queste rientrano nell'ipotesi di pericolo e non di danno. Quindi tutte queste ipotesi vanno fatte rientrare nel « danno ingiusto » o nel « profitto ingiusto », che rappresentano parametri chiari. Non ho capito se la « distrazione a profitto » significa che il profitto deve essere realizzato o se è sufficiente il compimento dell'atto amministrativo che destina la somma a profitto di altre persone. La struttura di questa fattispecie deve essere comunque rivista, polarizzandosi sul profitto ingiusto realizzato mediante un atto viziato.

Per quanto concerne l'ipotesi dell'atto in contrasto con la destinazione specifica, siamo d'accordo con la previsione del collega Rizzo, perché riteniamo (infatti è previsto nel nostro progetto) che tale ipotesi non costituisca reale peculato di tipo classico. Concordiamo sulla sostanza, ma riteniamo incongrua la previsione di tale fattispecie nel testo concernente il peculato.

In ultimo, ci sembra irrisoria la pena per il peculato d'uso, perché la reclusione sino a due anni corrisponde, nei fatti, a quindici giorni, infatti, trattandosi di un reato di competenza del pretore, si possono avere dei patteggiamenti. Ho l'impressione che questo rappresenti un incentivo enorme all'autofinanziamento da parte

dei pubblici funzionari, che possono trovare più comodo appropriarsi di denaro in questo modo piuttosto che accendere un mutuo. Si tratta, chiaramente, di una ipotesi paradossale, ma ci fa capire che la sanzione non è adeguata.

Abbiamo anche qualche riserva sull'appropriazione o la distrazione di denaro o altra cosa mobile di particolare modico valore. A nostro parere vi è una eccessiva riduzione della sanzione in questi casi, perché la pena prevista è la reclusione fino ad un massimo di due anni. Abbiamo già, nel nostro sistema, una attenuante che si applica ai reati contro il patrimonio. Ma siamo su una attenuante che si colloca in un contesto diverso di gravità del reato. Prevedere, in questi casi, una pena così bassa significa offrire una ingiustificata agevolazione al pubblico ufficiale corrotto. Per tale motivo la riteniamo non accettabile, anche perché sarebbe difficile stabilire il rapporto che passa tra le due attenuanti previste e se, nel contesto della norma incriminatrice, debba darsi prevalenza al fatto della infedeltà piuttosto che al valore della cosa. Ciò che risulta importante nell'ipotesi di peculato è l'atto di infedeltà del pubblico ufficiale, anche in considerazione del fatto che in altri paesi, per questa fattispecie, si fa riferimento all'infedeltà vera e propria. Ripeto, prevedere la reclusione fino a due anni potrebbe essere, per l'ipotesi in questione, un eccessivo sconto di pena.

Per le valutazioni suesposte ritengo che si debba insistere sul testo proposto dal relatore.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Credo di dover interloquire, a questo punto del dibattito, per sottoporre all'attenzione del relatore e della Commissione una riflessione che ho maturato ascoltando gli interventi fin qui svolti e leggendo l'emendamento dell'onorevole Rizzo.

Dico subito che entrambi gli emendamenti presentati all'articolo 1 mi portano a considerare l'opportunità che la Commissione prenda in esame, con grande attenzione, la formula iniziale del testo pro-

posto dal Governo, testo che a me pare il più essenziale, il più chiaro ed il più decisivo.

La formula proposta dal relatore con le parole « ovvero li dispone a favore di soggetti privati » può prestarsi ad interpretazioni disastrose, soprattutto considerando i fini che il Governo si era proposto e che mi era parso fossero stati condivisi sia in sede di Commissione sia in sede di Comitato ristretto.

In definitiva, ciò che il Governo si proponeva tramite questo articolo 1 può essere sostanzialmente riassunto in due obiettivi: unificazione del reato di peculato e del reato di malversazione; eliminazione della fattispecie del peculato per distrazione, che potrà essere trattato da altre norme per quelle fattispecie che si considerino pienamente rilevanti.

Dunque, l'obiettivo che il Governo si proponeva era quello di una modifica sul piano strutturale, atta ad eliminare una certa giurisprudenza che, a detta di tutti, finisce col creare non poche distorsioni.

In tema di reato per peculato, per quanto io cerchi di memorizzare la storia giurisprudenziale, non riesco a condividere le preoccupazioni dell'onorevole Rizzo. L'interpretazione del reato di peculato, infatti, non ha mai dato luogo a particolari difficoltà, essendo di per sé un comportamento molto semplice, ovverosia verificandosi se un soggetto ruba o si appropria di cose mobili o denaro della pubblica amministrazione. *Idem* per la malversazione.

Né riesco a comprendere perché il fine dell'ingiusto profitto, che è un reato di dolo specifico, assuma, nel testo del relatore, il senso di una condizione di punibilità o di un evento alternativo. Non capisco perché il profitto debba essere qualificato con l'aggettivo di « ingiusto » dal momento che l'evento è l'appropriazione ed è chiaro che il fine è il profitto ingiusto proprio o di altri. Ripeto, la formula proposta dal relatore a me sembra, su questo specifico punto, una eccessiva sofisticazione di quella proposta dal Governo. Posso invece consentire con l'onorevole Violante a proposito delle osservazioni

fatte in ordine alla quantità delle pene previste dall'emendamento Rizzo per il reato di appropriazione di denaro. Vi è infatti il peculato d'uso, con riferimento esclusivo alla cosa mobile, cioè al denaro, ed una fattispecie per la quale è ipotizzabile una sanzione meno grave proprio perché il danno è di particolare tenuità. Riterrei quindi utile una distinzione tra i due tipi di reato ai fini dell'applicazione della pena, anche perché non è sufficiente l'esperienza dell'applicazione dell'attenuante, cosa ampiamente documentata da qualsiasi annuario giurisprudenziale.

Con il mio intervento, ho inteso richiamare l'attenzione dei commissari sulla formula proposta dal Governo con l'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame, formula che, a mio avviso, non crea problemi di sorta e realizza i due obiettivi della unificazione del peculato e della malversazione e della eliminazione del peculato per distrazione.

ALDO RIZZO. La mia preoccupazione è che la collocazione del peculato per distrazione sotto la fattispecie più ampia di abuso per fini patrimoniali rischi di far considerare in maniera tenue i fatti più rilevanti di peculato.

I fatti più rilevanti di peculato non sono quelli per appropriazione, ma quelli per distrazione, uso illegittimo di risorse pubbliche attraverso atto amministrativo; penso, ad esempio, alle perizie suppletive (secondo quanto mi è stato riferito dalla magistratura palermitana sulla base della sua esperienza), con le quali vengono elargiti centinaia di milioni. Questo fatto non è meno grave del peculato per appropriazione, dal momento che il funzionario di cui sopra può al massimo appropriarsi di un mobile, di un quadro, di una somma di denaro. Per tale motivo riterrei opportuno prevedere la figura del peculato per distrazione di cui all'articolo 314 del codice penale.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Il tema proposto dall'onorevole Rizzo, pur meritevole di attenzione, mi sembrerebbe tutto affatto diverso, poiché sussiste un problema di

quantificazione della pena a seconda dell'importanza dell'oggetto tutelato e della gravità della condotta. Egli mi conferma nell'opinione che il peculato è un delitto elementare nella sua struttura, mentre le ipotesi da lui proposte sono assai più complesse: è questa una ragione in più per non trattarle unitariamente. Insisterei, pertanto, sull'utilità di non concentrare in questo articolo due fattispecie ontologicamente così diverse.

LUIGI DINO FELISETTI. In effetti, in sede di Comitato ristretto non ci siamo sufficientemente concentrati sulla materia. Avevamo presenti alcune necessità di fondo, ma lungo la strada le smarrivamo; pur essendo d'accordo a parole sull'opportunità di pervenire ad alcune modifiche legislative, nella stesura dell'articolato incontravamo grosse difficoltà ed avevamo l'impressione di lasciare fuori qualcosa.

Uno dei temi fondamentali riguardava la pena nei confronti del pubblico amministratore, laddove fossero riscontrabili comportamenti di infedeltà; attraverso la introduzione dell'espressione « altrui » s'intendeva unificare l'ipotesi della malversazione e del peculato.

L'altro argomento era relativo al comportamento tenuto dal pubblico ufficiale che si appropria di denaro o di altra cosa mobile per sé o per altri.

A me pare che il testo del Governo, sul quale ci ha portato a meditare l'odierno intervento del ministro, sia un testo che ha riscosso fin dall'inizio molti consensi. Sono arrivato a queste conclusioni per due ragioni: la prima è la fondatezza delle argomentazioni del ministro, la seconda è il modo con cui ci distraiamo e imbocchiamo altre strade, seguendo la via di modifiche che il Comitato ristretto prima (il testo del relatore è frutto di una intesa di massima nell'ambito del Comitato ristretto) e l'onorevole Rizzo oggi ci hanno proposto.

L'emendamento dell'onorevole Rizzo riproduce, complicandolo, il vecchio articolo 314, perché reintroduce la « distrazione » che il relatore e il Comitato ristretto avevano cercato di eliminare, volendo con

ciò sottolineare un fatto di comportamento e non di ulteriori effetti. Inoltre, il testo introduce tutta una serie di distinguo delle varie fattispecie di difficile gestione successiva, che ripropone interamente, a nostro giudizio, l'impostazione attuale della normativa penale in tema di peculato; reintroduce, quindi, il reato per distrazione nel modo che abbiamo cercato di superare e introduce una serie di distinguo dei soggetti beneficiari, con casistiche tali da far derivare una complicazione e non uno snellimento. Il pregio del testo del Governo è una notevole semplificazione della normativa.

Alle ultime obiezioni, nell'intervento di puntualizzazione, il ministro ha risposto dicendo: « questa è altra materia »; su questo noi siamo concordi. Potremmo, è un auspicio, modellare il testo del Comitato ristretto e del relatore sull'originale testo del Governo, ritenere che questo assorba la malversazione in un'unica fattispecie, definire il reato di peculato nei termini e nei limiti del primo articolo del

disegno di legge e provvedere, ove necessario, con ulteriori disposizioni normative al peculato per distrazione.

PRESIDENTE. Onorevole relatore, a seguito delle osservazioni testé avanzate dal ministro e dai colleghi intervenuti nel dibattito, la invito a modificare l'emendamento interamente sostitutivo da ella presentato all'articolo 1 del testo base in emendamenti parzialmente modificativi dell'articolo stesso. A mio avviso, ciò renderà più agevole ai commissari la valutazione della materia.

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

La seduta termina alle 13,5.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO