

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

65.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 6 MAGGIO 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegni e proposte di legge (Seguito della 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);		RIZ ROLAND, Presidente	3, 5, 7, 12, 14 15, 16, 18, 19, 22, 24
Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (2845);		BONFIGLIO ANGELO	8, 10, 11, 13, 14, 23
TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410);		CASINI CARLO	19, 20
AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780);		FRACCHIA BRUNO	17, 22
ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709);		GARGANI GIUSEPPE	19
		MACERATINI GIULIO	16
		MACIS FRANCESCO	5, 6, 12, 13, 14, 19, 21
		MANNUZZU SALVATORE	7, 8, 18, 20
		MARTINAZZOLI FERMO MINO, Ministro di grazia e giustizia	4, 6, 10, 12 14, 18, 19, 20, 22, 23
		NICOTRA BENEDETTO VINCENZO	15
		PONTELLO CLAUDIO, Relatore	4, 7, 8, 12 15, 20, 21, 22
		RIZZO ALDO	3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 20, 22

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,25.

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 »;

Violante ed altri: « Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione ».

Proseguiamo l'esame dell'articolo 1 del disegno di legge n. 2844, nel nuovo testo da noi formulato.

Gli onorevoli Macis, Rizzo e Violante hanno già presentato un emendamento aggiuntivo, del quale, per chiarezza, darò nuovamente lettura:

All'articolo 1, aggiungere il seguente comma:

« La stessa pena diminuita fino ad un terzo si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di danaro o altra cosa mobile specificamente vincolata per legge o per atto di altro ente pubblico al perseguimento di una determinata finalità, la distrae per il conseguimento di un fine pubblico diverso ».

1. 9.

Ricordo che, in materia di peculato per distrazione, gli onorevoli Macis, Rizzo e Violante hanno anche predisposto un articolo aggiuntivo all'articolo 2, cioè il 2. 01; esso però risulta, quanto alla prima parte, precluso dalle votazioni già effettuate e, quanto alla seconda parte, è identico all'emendamento 1. 9.

ALDO RIZZO. Il contenuto dell'emendamento 1. 9 è analogo, come il presidente ha ricordato, al nostro emendamento 2. 01, che riscriveva in termini nuovi la fattispecie di peculato per distrazione. In conseguenza della stesura del nuovo primo comma dell'articolo 314 del codice penale, abbiamo ritenuto op-

portuno sottoporre all'attenzione della Commissione questo argomento in un emendamento aggiuntivo all'articolo 1, così come risulta dagli emendamenti da noi finora approvati.

Come emerge chiaramente dalla lettura del testo dell'emendamento, viene recuperata una norma già contenuta nella proposta di legge del gruppo comunista. Infatti, con questo emendamento si chiede che la distrazione per finalità pubblica possa essere punita esclusivamente nel caso in cui la somma, oggetto della diversa destinazione e quindi del peculato, sia vincolata specificamente per legge o per atto di altro ente pubblico.

Per la verità, devo dire che forse sarebbe stato opportuno chiarire, nel primo comma dell'articolo 314 del codice penale che noi abbiamo riscritto, che l'ingiusto profitto deve riguardare un soggetto privato: infatti, se avessimo inserito questa qualificazione del soggetto beneficiario della erogazione, ne sarebbe automaticamente derivato che non può sussistere peculato nel caso in cui la somma è disposta per il raggiungimento di pubblica finalità. Tuttavia, anche ferma restando la dizione del primo comma dell'articolo 314 del codice penale, riteniamo utile un'indicazione del genere, sotto un duplice profilo. In primo luogo, perché essa serve ad evitare la piena punibilità nei casi in cui la cosiddetta « distrazione » viene compiuta per il raggiungimento di finalità pubblica, e poi perché così si prevede il caso in cui il denaro o la cosa mobile in questione abbia una destinazione vincolata per legge o per atto di altra pubblica amministrazione. In questa ipotesi, con il nostro emendamento si stabilisce una pena diminuita rispetto a quella generale prevista per il peculato nel primo comma dell'articolo 314, quale risulta dagli emendamenti già da noi approvati.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. A proposito di questo emendamento, devo ripetere quanto detto in precedenza. Il fatto che nel disegno di legge al nostro esame si preveda già un parziale recupero, nel-

l'ambito del reato di abuso, di tutta la disciplina della distrazione, rende superflua, a mio avviso, l'introduzione di una norma specifica concernente la distrazione, nell'ipotesi di cui all'articolo 314 del codice penale. Sono pertanto contrario all'emendamento 1. 9.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Credo, a mia volta, di poter motivare la contrarietà all'emendamento in modo molto sintetico perché ho già avuto occasione più volte di chiarire che l'intendimento del Governo si definisce nel tentativo di eliminare il peculato per distrazione. Ci sembra un proponimento motivato ed importante, tenendo conto anche degli esiti giurisprudenziali, dell'ambiguità della formula e della possibilità, assumendo la fattispecie attualmente definita di peculato per distrazione nelle fattispecie di abuso, di non lasciare vuoti nella maglie della sanzione penale.

Sul tema dell'emendamento non faccio osservazioni ulteriori, che pure potrebbero essere fatte. Mi pare difficile capire quali siano le situazioni nelle quali non vi sia denaro o altra cosa mobile specificamente vincolata per legge o per atto della pubblica amministrazione; non riesco ad immaginare disponibilità di denaro non finalizzate ad atti della pubblica amministrazione, se ho ben presente la tipologia degli atti amministrativi.

ALDO RIZZO. L'avverbio « specificamente » richiede ovviamente che vi sia una destinazione specifica e non quella che normalmente si ha allorché c'è lo storno di fondi. Inoltre, per quanto concerne la pubblica amministrazione il riferimento è ad altre pubbliche amministrazioni, diverse da quella nella quale presta servizio il pubblico ufficiale.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Comunque, la mia contrarietà è pregiudiziale rispetto ad una analisi della formula proposta. Rimando, per memoria, all'emendamento 11. 1 presentato dal relatore e che fa riferimento,

secondo la tipologia proposta dal Governo, ai reati di abuso; tale emendamento dispone che « nei casi preveduti dagli articoli 322 e 323 non è punibile il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che abbia commesso il fatto al solo fine di procurare alla pubblica amministrazione un profitto » e, secondo me, esprime in termini molto precisi il dato scriminante nei confronti di condotte di sviamento in riferimento ai due articoli riguardanti rispettivamente l'abuso a contenuto patrimoniale e quello a contenuto non patrimoniale.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ci troviamo di fronte ad un problema di grossa portata in quanto, ancorché nei limiti di cui ha parlato l'onorevole Rizzo, stiamo tentando di introdurre proprio in questa sede il problema del peculato per distrazione.

ALDO RIZZO. No. È usata la stessa terminologia del primo comma.

PRESIDENTE. Il suo emendamento, onorevole Rizzo, recita testualmente: « ... la distrae per il conseguimento di un fine pubblico diverso »: si tratta di peculato per distrazione e non possiamo non riconoscerlo. Ora, nell'impostazione del disegno di legge presentato dal Governo il peculato per distrazione è considerato nell'ambito degli articoli 9, 10 ed 11, cioè è visto sotto una configurazione diversa, per creare una fattispecie legale a se stante. Mi domando pertanto se l'emendamento 1. 9 non debba essere esaminato allorché passeremo all'esame degli articoli 9, 10 ed 11. Al riguardo, all'articolo 11 è già stato presentato dal relatore un emendamento in materia di peculato per distrazione.

FRANCESCO MACIS. Vorrei farle notare, signor presidente, che questo è l'argomento che ha maggiormente impegnato il Comitato ristretto e la Commissione e per il quale, molto probabilmente, non si è trovata una soluzione adeguata. Infatti,

la Commissione si trova a dover scegliere tra l'impostazione data dal Governo nel disegno di legge — cioè quella della eliminazione del peculato per distrazione e del recupero di questa figura solo nei limiti della appropriazione — ed una diversa soluzione.

La lettura dell'articolo 9 consente però il recupero di ipotesi di distrazione che debbono essere, secondo un avviso comune, sanzionate penalmente; la critica oggettiva che viene mossa è che questo recupero viene consentito attraverso una fattispecie così larga ed ampia, talché il peculato per distrazione viene soltanto nominalmente eliminato dall'articolo 1 del disegno di legge governativo, per essere invece ripescato con l'articolo 9 in forme assolutamente abnormi e dando al magistrato la possibilità di applicare l'esimente di cui al terzo comma dello stesso articolo, qualora si ritenga che il soggetto abbia agito per profitto della pubblica amministrazione.

Su questo argomento abbiamo discusso a lungo. Noi riteniamo che questo tipo di soluzione, per quanto sia coerente e rientri nella logica del disegno di legge, sia peggiore del male a cui oggi si vuole porre rimedio, cioè dell'esistenza del peculato per distrazione e della mancanza di una norma incriminatrice chiara, di fronte alla quale il pubblico amministratore sappia come deve regolarsi. Ripeto: siano di fronte anche ad una estensione del potere del magistrato, il quale può non soltanto indagare ai fini della distrazione, ma si vede anche attribuita una sorta di potere di grazia con l'applicazione dell'esimente di cui al terzo comma del citato articolo 9. Ciò rappresenta l'opposto di quanto tutti i presentatori delle proposte di legge intendevano conseguire.

Durante la discussione che si è svolta nel Comitato ristretto abbiamo anche cercato di raggiungere una soluzione diversa, quale quella rappresentata dal relatore nel suo emendamento, che recuperava il peculato per distrazione nell'ambito di una fattispecie molto più limitata. Ad un certo punto della discussione

tale soluzione è stata avversata dal ministro, che ha riproposto il testo originario del disegno di legge. A questo punto, sono nati nuovamente tutti i problemi che erano sorti in precedenza e, pertanto, ci siamo sforzati di indicare una ipotesi di peculato per distrazione che è estremamente chiara e precisa, perché tale reato è previsto soltanto nei casi in cui vi sia una distrazione di somme specificamente destinate e sempre che questo non avvenga per profitto della pubblica amministrazione. Noi ci muoviamo nell'ambito di questa linea.

Per la verità, non capisco il comportamento della presidenza. Noi abbiamo approvato un primo comma dell'articolo 1, nel quale si prevede la punibilità del peculato per appropriazione. Evidentemente, tutte le altre ipotesi possono essere ancora recuperate. Potremmo anche esaminare congiuntamente l'articolo 1 e l'articolo 9, anche se questa proposta a suo tempo è stata già avanzata dal sottoscritto e respinta dal presidente. Io non voglio minimamente pensare che vi sia l'intendimento di fare arrivare i deputati della maggioranza che sono alquanto ritardatari. Se di questo si trattasse, saremmo di fronte ad una « gherminella », che ci lascia indifferenti, perché potremmo rinviare il seguito della discussione ad un'ora più comoda per gli stessi deputati della maggioranza.

Stiamo infatti affrontando una discussione estremamente seria, che vogliamo mantenere sul piano della serietà. Il gruppo comunista ha formulato alcune proposte, nelle quali crede: esse debbono essere votate a norma del regolamento, essendo perfettamente ammissibili, anche se poi la maggioranza le respingerà.

Siamo dunque disposti ad attendere un'ora più « comoda » per la maggioranza, ma non ammettiamo che ci sia il rovesciamento delle regole del gioco soltanto per il sonno pesante dei nostri colleghi.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, non mi riesce bene di capire in qual modo è diventato un momento di con-

flitto un argomento che a me sembrava non dico superato in termini compromissori, ma chiarito.

Vorrei ricordare all'onorevole Macis che del peculato per distrazione non solo non parla il disegno di legge del Governo, ma neanche la proposta di legge del gruppo comunista. Debbo intendere quindi che le preoccupazioni del Governo sotto questo profilo erano condivise e che era condivisa l'intenzione di togliere di mezzo una tale fattispecie.

FRANCESCO MACIS. Signor ministro, del peculato per distrazione parlano sia la proposta di legge comunista, sia quella del Governo.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Io sono in grado di esprimere un solo concetto alla volta. Ri-confermo quanto ho detto: nella proposta di legge comunista non c'è traccia del peculato per distrazione (sono ancora capace di leggere!).

Per quanto riguarda il disegno di legge governativo, l'onorevole Macis dovrebbe ricordare che in sede di Comitato ristretto il Governo si è dichiarato disponibile ad eliminare il secondo comma dell'articolo 9. Questa è ancora la posizione del Governo.

FRANCESCO MACIS. Il ministro potrà difendere e mantenere le sue idee, e non sarò certo io a scalfirle, anche perché conosco con quale tenacia le difende, però debbo ricordare che nella proposta di legge comunista è stabilito: « 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 o no alla pubblica amministrazione, se ne appropria ovvero la destina a profitto di soggetti privati, è punito con reclusione da tre a dieci anni e con la multa non inferiore a lire duecentomila ».

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sarò un cattivo let-

tore, ma leggo una formula siffatta in termini di peculato per appropriazione e non per distrazione. La parola « distrazione » è un non senso e nei confronti del concetto di distrazione è ridondante quello di appropriazione. In altri termini, è importante il gesto dell'appropriazione, mentre non si è mai capito quale sia quello relativo alla distrazione. Forse la mia è una lettura caparbia, ma questo mi sembrava di aver capito. Non a caso l'argomento che i colleghi pongono con l'emendamento che stiamo discutendo nel testo della proposta di legge comunista veniva posto all'articolo 3, attraverso l'istituzione di un articolo 315-bis del codice penale. In tale articolo veniva affermato quanto segue: « 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 altre pubbliche risorse vincolate dalla legge, o da un atto amministrativo di un altro ente pubblico, al perseguimento di uno scopo determinato, li utilizza per il soddisfacimento di finalità pubbliche diverse da quelle stabilite è punito con la reclusione da uno a cinque anni ».

A me questa sembra una formula assai più perspicua di quella che è stata invece adottata nell'emendamento. Non a caso viene usato il verbo « utilizzare », perché si tratta di un termine più preciso, meno generico ed ambiguo che non la parola « distrazione ».

Non so se il presidente è d'accordo e in tal caso certamente vi sono delle ragioni che non mi è dato di intendere, ma non ho difficoltà a che la votazione dell'articolo 1 venga sospesa con riferimento ad una definizione del testo dell'articolo 9.

Non ho obiezioni da formulare in questo senso; ne ho, invece, rispetto al recupero così surrettizio del peculato per distrazione, inopinatamente trasformato in un'ipotesi più attenuata. La ritengo veramente una singolarità dal punto di vista della costruzione di una fattispecie.

Per quanto riguarda le grandi preoccupazioni che si sono manifestate in sede di Comitato ristretto su fattispecie che

risulterebbero troppo generali o generiche e, quindi, per alcuni aspetti preoccupanti, devo dire che il Governo non ha difficoltà a discutere per trovare formule più rassicuranti per tutti, purché rimanga chiaro quel che era chiaro all'inizio, cioè che il peculato è esclusivamente per appropriazione, mentre le altre ipotesi saranno definite in modo diverso.

Inoltre, anche perché l'uso del gerundio « abusando » nell'articolo 1 non mi sembra opportuno, dico molto pacatamente — non è una minaccia — che se le manipolazioni del testo fossero così evidenti e radicali, il Governo si opporrebbe al proseguimento della discussione in sede legislativa.

SALVATORE MANNUZZU. Confesso di aver provato una certa sorpresa nell'udire che l'emendamento dei colleghi Macis, Rizzo e Violante non sarebbe ammissibile.

PRESIDENTE. Non ho detto che non è ammissibile ...

SALVATORE MANNUZZU. Ha ventilato questo dubbio e ha chiesto l'ausilio della Commissione. Mi pare che l'emendamento di cui stiamo discutendo tenda ad ampliare la nozione di peculato prevista. Se è questa la funzione dell'emendamento, credo che se ne debba discutere in sede di discussione sul peculato, cioè a proposito dell'articolo 1.

La questione procedurale, a mio avviso, deve essere risolta in questo modo. Per quanto riguarda la questione di merito, l'emendamento può non piacere, e ne capisco anche i motivi. Non ho ben inteso, però, le ragioni del relatore, il quale mi pare abbia adombrato una sorta di assorbimento dell'emendamento di cui stiamo discutendo nel testo già approvato, in quanto ha detto che nella formula che la Commissione ha già ratificato sarebbe compresa la proposta dei colleghi Macis, Rizzo e Violante.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Confermo quanto precedentemente detto, chiarendo che nel testo che abbiamo già ap-

provato è tutto compreso; ciò che rimane fuori da questa ipotesi viene riassorbito non dall'articolo 1, ma dall'articolo 9. Vi sarebbero, dunque, le due forme di abuso patrimoniale e non patrimoniale.

SALVATORE MANNUZZU. Quindi l'assorbimento si verifica non tanto nella norma che abbiamo approvato, quanto in una altra.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Nell'interpretazione delle due norme vi è il completo assorbimento delle ipotesi fino ad oggi qualificate come distrazione.

SALVATORE MANNUZZU. Più di queste motivazioni comprendo ciò che il ministro vuol dire quando asserisce che da parte del Governo si è voluto depenalizzare un'ipotesi di peculato per distrazione. Su questa linea ci si assesta.

Anch'io ritengo, come il collega Macis, che tale intenzione non è stata poi pienamente realizzata. Comunque, al di là di ciò che il testo del Governo contiene o non contiene, come pure le altre proposte di legge (per esempio quella del gruppo comunista) e affrontando il merito della questione, mi dichiaro a favore dell'emendamento 1. 9 di cui stiamo discutendo, per una semplice ragione: non si può consentire al pubblico amministratore un arbitrio totale, che lo porti a distrarre sostanze patrimoniali in contrasto con quanto disposto dalla legge, impiegandole per finalità diverse ed opposte da quelle prescritte o addirittura in contrasto con le disposizioni di altre pubbliche amministrazioni competenti.

Non credo che un tale arbitrio possa essere consentito e quindi ritengo che l'ipotesi penale che viene disegnata dall'emendamento sia da approvare. Non mi conforta, comunque, l'esistenza nel disegno di legge del Governo dell'articolo 9, perché il ministro ci dice che lo stesso Governo intenderebbe rinunciare al secondo capoverso di tale articolo, se ho ben capito, cioè alla norma che disegna una ipotesi di peculato per distrazione, ma soprattutto perché a me pare non condivisibile af-

fatto l'ipotesi contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 9, cioè l'ipotesi della esimente: « il fine giustifica i mezzi ».

In questo modo agli arbitri della amministrazione si potrebbero aggiungere gli arbitri del giudice. Vi è una discrezionalità latissima nel valutare se il fine era quello di procurare profitto o meno alla pubblica amministrazione. Ciò comporta, a mio parere, una estensione di quella che più volte abbiamo chiamato « supplezza del giudice », che invece dovremmo cercare di circoscrivere nelle previsioni normative e non di incentivare, come avviene con la norma proposta dal Governo. È per questi motivi che voterò a favore dell'emendamento, che ritengo pienamente ammissibile.

ANGELO BONFIGLIO. Per la verità, il ministro mi ha preceduto, in quanto anche io avevo chiesto di parlare per pregare il collega Macis di riservare le sue critiche — che non contesto — alla formulazione della norma relativa all'abuso di atto d'ufficio, cioè ad un momento successivo. Sono anch'io preoccupato da quanto ho potuto ascoltare: pur non potendo eccepire preclusioni di sorta, osservo che chi legge il testo dell'articolo 1 come sin qui approvato in riferimento al peculato per appropriazione è indotto a credere che l'organo legislativo abbia già compiuto una scelta sulla base dell'*inclusio unius, exclusio alterius*, avendo optato per il peculato per appropriazione in termini esclusivi in riferimento al peculato. C'era l'impressione che la discussione fosse esaurita e quindi preclusa, dal punto di vista procedurale.

Prendo la parola per richiamare i colleghi che hanno proposto l'emendamento in questione ad una esigenza di fondo. Non vi è dubbio che nella società italiana vi è una domanda notevole di punire con la dovuta severità i ladri di Stato. Qualunque assimilazione delle ipotesi dell'appropriazione e della distrazione, al di là delle critiche costanti di tutta la dottrina — dal vecchio Pannain a Flick a Paggiaro, che hanno ritenuto una forzatura l'assimilazione normativa — ha dato vita

ad una giurisprudenza per fortuna avallata appieno dalla Corte di cassazione che, sia pure sotto il profilo dell'elemento intenzionale del reato, è riuscita ad eliminare dall'ambito della rilevanza giuridico-penale talune fattispecie.

Ho la sensazione che il testo che voi proponete, colleghi, « ricacci » indietro tutta la situazione arrivando fino alla criminalizzazione di condotte che in atto non costituiscono reato. Intanto il ministro, con il garbo che lo caratterizza, ha detto fra le pieghe una cosa di fondamentale importanza, e cioè che non esistono in Italia spese pubbliche non tipicizzate, per una regola fondamentale della legge di contabilità di Stato: ogni capitolo di spesa deve avere una sua specifica imputazione. Quindi, sulla base della formulazione che voi proponete alla Commissione, colleghi, basterebbe utilizzare le disponibilità di un capitolo per fini relativi ad altro capitolo per incorrere *ipso facto* in responsabilità per peculato per distrazione, realizzandosi un'ipotesi giuridico-penale perfettamente equipollente a quella del peculato per distrazione, in quanto voi configurate l'elemento differenziale soltanto in termini di mere circostanze attenuanti, con la sola formula della diminuzione della pena fino ad un terzo. Per di più, avendo legato la particolare previsione della formula incriminatrice al perseguimento di fini pubblici diversi, tagliate i passi a quello sforzo lodevolissimo che la VI Sezione ha fatto per accreditare sempre di più la tesi di *error iuris*, con riferimento alla infinita serie di ipotesi, di leggi e di « legghine »; senza dubbio, l'istituzione delle regioni ha aumentato a dismisura la selva legislativa di cui il pubblico amministratore deve tenere conto. Sostanzialmente, se il fine è quello di far emergere fattispecie chiare che rinvigoriscano la sanzione per i casi in cui la sanzione va rinvigorita, riscontrando una precisa domanda della pubblica opinione, il risultato che si realizza con questa norma è esattamente contraddittorio rispetto a quello che si vuole perseguire. Da ciò deriva la mia richiesta al collega Macis di non insistere, dichiarando una mia disponibilità a

rivedere la questione in un altro momento, in quanto essa mi sembra antitetica rispetto ai fini che egli intende perseguire.

ALDO RIZZO. Signor presidente, in conseguenza degli interventi che sono stati svolti, mi pare sia opportuno un chiarimento. Mi sembra, infatti, che stiamo usando una determinata terminologia, ma che non sempre ci intendiamo sul significato da dare alla terminologia stessa. Non vi è dubbio che possiamo avere due ipotesi di peculato: un peculato per appropriazione, attraverso l'apprensione materiale della cosa o del denaro di cui si ha la disponibilità, oppure un'altra forma di peculato che si chiama per distrazione, che significa destinare le somme di cui si abbia la disponibilità per un determinato fine, pubblico o privato, a vantaggio di persone, di soggetti, di singoli.

Ciò ovviamente implica che la distrazione si verifica tramite il compimento di un atto amministrativo, e credo che su ciò dovremmo essere tutti d'accordo. Qual è la scelta operata dal Governo? Il Governo non ha cancellato il peculato per distrazione: non lo può cancellare perché il fatto di distrarre somme di cui si ha la disponibilità in favore di terzi è un dato obiettivo che configura la fattispecie di peculato. Poco importa se questa fattispecie è inserita sotto l'articolo 314 del codice penale, dove specificatamente si tratta di peculato, o sotto altra fattispecie, come nel disegno di legge del Governo, dove si tratta invece dell'abuso.

Non vi è dubbio, signor ministro, che il secondo comma dell'articolo 9 del progetto di legge del Governo tratti del peculato per distrazione, cancelli la nomenclatura, il termine, ma, nel concreto, tratti il peculato in quanto prevede l'ipotesi del pubblico ufficiale che distrae la somma di cui ha la disponibilità giuridica a vantaggio proprio o di terzi. Credo che su questo dovremmo essere d'accordo. Il problema concerne la scelta politica da effettuare, e cioè se è il caso di trattare il peculato per distrazione sotto la norma di cui all'articolo 314, o se piuttosto non occorra trattarlo, come suggerito dal Go-

verno, sotto altra fattispecie, che è quella dell'abuso di atti di ufficio per fini patrimoniali.

ANGELO BONFIGLIO. O una figura diversa che potremmo sperimentare insieme. È un *tertium genus*.

ALDO RIZZO. Siamo perfettamente d'accordo. A me pare che, verificandosi la distrazione di una somma di cui si ha la disponibilità giuridica, si configuri in ogni caso un'ipotesi di peculato, anche se non inserita sotto l'articolo 314. Ritengo che non sia corretto, su di un piano di sistematica giuridica, che questa ipotesi delittuosa, questa fattispecie, sia inserita sotto l'articolo 9 del disegno di legge del Governo.

Vorrei aggiungere ciò che ho già detto nel corso di precedenti sedute: non condivido la scelta operata dal Governo, anche perché non condivido la pena che per il peculato per distrazione inserito sotto l'articolo 9 del disegno di legge è prevista. Non vi è dubbio che la prassi giudiziaria — e l'onorevole Bonfiglio mi potrà essere testimone — segnala che la maggior parte dei casi di peculato si verifica per distrazione, non per appropriazione. Quello del peculato per appropriazione è un caso eccezionale, cioè, per esempio, quello di un funzionario che si appropria del materiale di cancelleria. Molto più frequente, soprattutto molto più corposo sotto il profilo degli effetti economici, è il peculato per distrazione, cioè quello compiuto mediante un atto amministrativo con il quale si destina la somma ad altro fine, privato o pubblico che sia (vedremo in seguito se la destinazione a fine pubblico meriti di essere punita o meno). Nel disegno di legge, all'articolo 9, in relazione all'ipotesi di peculato per distrazione, si prevede una pena che va dai 3 ai 6 anni di reclusione. Trovo strano che proprio le forme più gravi di peculato siano punite in modo meno grave rispetto a quelle di peculato per appropriazione di cui all'articolo 314, per il quale reato è prevista la pena da

3 a 10 anni di reclusione. Non sono d'accordo, quindi, con la scelta del Governo sotto il profilo delle pene previste per le due fattispecie. Trovo inoltre non accettabile che sia cancellato il peculato per distrazione nell'ipotesi prefigurata dal Governo relativamente all'illegittimità dell'atto. Anche su questo abbiamo avuto modo di soffermarci abbastanza, avendo detto che la maggior parte dei casi di peculato per distrazione è commessa con atto formalmente legittimo (è raro il caso del peculato con atto illegittimo). Il ladro di Stato, cui ha fatto riferimento l'onorevole Bonfiglio, è una persona esperta di leggi e di regole amministrative e raramente è ingenuo al punto di operare un peculato per distrazione attraverso un atto illegittimo.

Con la scelta operata dal Governo, quindi, rischiamo di escludere dalla punibilità tutta una enorme fascia di atti di peculato anche grave, soltanto perché l'atto è stato compiuto in modo formalmente legittimo.

Peraltro la formula accolta nel disegno di legge non garantisce circa l'eccesso di sindacato da parte della magistratura. È stato detto che in caso di eccesso di potere l'atto può essere sottoposto al sindacato della magistratura, ma nella fattispecie rimane una enorme indeterminazione.

Quale, a questo punto, la scelta più corretta? Ritengo che il peculato per distrazione debba essere trattato nella sua sede naturale, che sia cioè disciplinato dall'articolo 314 del codice penale.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi domando, a questo punto, dove vadano a finire i famosi gravissimi reati di peculato, dal momento che — come si dice — quello per distrazione non sembra esistere.

ALDO RIZZO. A questo punto è necessario vedere se dobbiamo trattare il peculato per distrazione inserendolo nell'articolo 314 del codice penale o — come

suggeriva l'onorevole Bonfiglio — prevedere una collocazione diversa, mediante, ad esempio, la formulazione di un articolo 314-bis.

Il peculato per distrazione è trattato in tutti i progetti di legge presentati, anche da quello comunista. Nella proposta di legge n. 2793 l'articolo 314 del codice penale parla di appropriazione e di distrazione. Quest'ultima è prevista nel disegno di legge anche sotto un'altra fattispecie, quella dell'abuso d'ufficio a fine patri-moniale.

Noi stiamo pagando lo scotto di quanto si è verificato nella precedente seduta. Avevamo, infatti, accolto l'emendamento presentato dal relatore, che opportunamente aveva trattato, all'articolo 314, sia il peculato per approvazione sia quello per distrazione. Il nostro emendamento era sostanzialmente ancorato al testo del relatore, su cui avevamo manifestato il nostro consenso. Il relatore, però, ha successivamente ritirato l'emendamento sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge, la qual cosa ci ha disorientati.

Il ministro ha ragione nel sostenere che l'aggiunta di questo solo emendamento ha la conseguenza di non trattare il peculato per distrazione. Si finisce, infatti, con il prendere in considerazione l'oggetto, non la regola.

Dobbiamo esaminare l'emendamento 2. 01, da noi presentato, con cui si intende regolare il peculato per distrazione. È prevista questa eccezione, con una pena attenuante.

Mi dispiace che dell'intera questione si stia discutendo in sede legislativa. Quando, infatti, si prende in considerazione il codice penale è necessario trovare grandi intese e cercare di varare un testo che ci metta al riparo da facili accuse derivanti dal fatto che alcuni risultati non possono essere raggiunti perché risuliamo legati alle regole dei lavori della Commissione in sede deliberante.

Ciò detto, ribadisco che ci troviamo di fronte alla seguente alternativa: trattare il peculato per distrazione inserendolo nell'articolo 314 del codice penale oppure formulare un articolo autonomo.

Conclusivamente, dichiaro di rinunciare per mia parte all'emendamento 1. 9, ma faccio presente che chiederò la votazione dell'emendamento 2. 01 come articolo aggiuntivo, che tratta proprio della suddetta fattispecie, a meno che la Commissione non ritenga che tutta questa materia debba essere inserita in uno stesso articolo. Credo che tutto sommato questa potrebbe essere la soluzione più opportuna, che eviterebbe anche eventuali problemi interpretativi. In questo caso provveremmo ad una sospensione, per vedere come disciplinare l'intero articolo tenendo conto di quello che abbiamo votato.

L'onorevole Bonfiglio si è soffermato sul merito dell'emendamento. Vero è che ogni somma ha una sua finalità, però sappiamo che un determinato stanziamento di fondi può essere assegnato ad un ente pubblico, al quale compete, con vari capitoli, provvedere alle destinazioni specifiche.

ANGELO BONFIGLIO. Ricordo che l'impiego di somme che vengano illegittimamente spostate da un capitolo all'altro di per sé comporta il coinvolgimento di magistrati ed anche della Corte dei conti.

ALDO RIZZO. Non si è parlato di un generico vincolo. Se, infatti, questa dizione non piace, può essere presentato un apposito subemendamento e questo può essere sufficiente per chiarire il punto a cui vogliamo fare riferimento.

Io, d'altronde, porto la mia esperienza di amministratore comunale. È competenza del comune stanziare somme e, nell'ambito di queste, effettuare spostamenti da un capitolo all'altro, senza con questo commettere peculato, dal momento che non esiste un vincolo specifico. Non credo che ci siano problemi per i vincoli stabiliti dalla pubblica amministrazione in cui opera il pubblico ufficiale, nel qual caso non si profila l'ipotesi di peculato; se la somma è invece vincolata da atto amministrativo emanato da altra pubblica amministrazione, è chiaro che il pubblico uf-

ficiale non può operare il cambiamento, al fine di evitare la cosiddetta « distrazione ».

FRANCESCO MACIS. Le osservazioni del collega Bonfiglio sono estremamente serie. Ci riferiamo, infatti — ed il collega l'avrà intuito — a quelle risorse che nella prassi amministrativa vengono considerate a destinazione vincolata, cioè che non rientrano nella possibilità di scelta dell'ente che ne ha la disponibilità, il quale deve utilizzarle soltanto per lo scopo prestabilito. Abbiamo fatto l'esempio dei provvedimenti per le zone terremotate, che avevano lo scopo della ricostruzione. L'obiezione è seria, perché credo che sia facile formulare un esempio ed intendersi sul piano della prassi amministrativa, mentre altrettanto non può dirsi quando si predispone una legge, perché proprio per la pubblicità della destinazione delle somme si può far rientrare tutto ed in forma molto più ampia.

Accetto l'obiezione di fronte alla quale ci siamo limitati ad osservare che, se si ritiene che in questo caso debba essere penalmente sanzionato il comportamento dell'amministratore che usa le somme a sua disposizione diversamente dalla loro specifica destinazione, dobbiamo trovare una formulazione migliore.

Abbiamo già chiesto ai colleghi ed al Governo di cercare una migliore formulazione, sempre se siamo d'accordo sulla sostanza.

PRESIDENTE. Debbo dire che le mie perplessità non sono scomparse, anzi sono aumentate. Mi rivolgo in particolare all'onorevole Macis: lungi da me l'intenzione di creare problemi procedurali a fini tattici, ma il problema è di una serietà estrema. Abbiamo già approvato un comma che prevede il peculato per appropriazione.

FRANCESCO MACIS. Dichiaro, per favorire il sollecito iter dei nostri lavori, anche a nome degli altri presentatori di ritirare l'emendamento 1. 9. Desidero però chiarire che tale ritiro non può essere

assolutamente motivato con ragioni d'ordine procedurale, ma soltanto d'ordine sistematico.

PRESIDENTE. Con questa precisazione dell'onorevole Macis, l'emendamento 1. 9 si intende ritirato.

Gli onorevoli Macis, Rizzo e Violante hanno comunque il loro successivo articolo aggiuntivo 2. 01 che, con il primo comma, sostanzialmente reintroduce lo emendamento 1. 9, testé ritirato.

ALDO RIZZO. Mi domando se non sia il caso di sospendere brevemente i nostri lavori: discutendo infatti una materia molto delicata come quella concernente i reati contro la pubblica amministrazione, credo che sia opportuno raggiungere un'intesa sul testo da varare.

Dinanzi a noi abbiamo tre ipotesi: trattare il peculato per distrazione nell'ambito dell'articolo 1; trattare il peculato per distrazione con una norma autonoma; trattare il peculato per distrazione nell'ambito dell'articolo 9, così come ha proposto il Governo.

Ribadisco che, a mio avviso, sarebbe forse opportuno sospendere brevemente la seduta per avere uno scambio di idee e valutare se sia il caso di recuperare tale disposizione all'interno dell'articolo 1 oppure farne una norma autonoma. Si tratta di una proposta che rivolgo al presidente con molta modestia.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Sono d'accordo con la proposta di sospensione formulata dall'onorevole Rizzo.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Nella relazione introduttiva alla proposta di legge Violante ed altri, si afferma che i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione possono distinguersi in due categorie. La prima comprende il peculato per appropriazione, la malversazione, la corruzione e la concussione; nella seconda rientrano il peculato per distrazio-

ne, l'abuso innominato, l'interesse privato e l'omissione di atti d'ufficio. In tale relazione si dice testualmente: « L'attenzione dei proponenti si è rivolta ai delitti della seconda categoria caratterizzata da elementi il cui significato è profondamente mutato nel tempo e che pertanto esigono radicali innovazioni.

L'intervento di maggior rilievo riguarda il peculato per distrazione. L'articolo 1 prevede di modificare l'articolo 315 del codice penale eliminando l'ipotesi della distrazione che, come è noto, sussiste quando viene data al danaro una destinazione diversa da quella prescritta, per cui commette peculato anche chi destina le risorse ad un interesse pubblico diverso e consegue un profitto non patrimoniale.

Io contesto che, ove mancasse l'attuale formula normativa, esisterebbe il peculato per distrazione in natura, perché la fattispecie cui si riferisce l'onorevole Rizzo riguarda il peculato per appropriazione: questo è noto a tutti. Non vi è bisogno di appropriarsi materialmente del denaro: la destinazione a sé o ad altri soggetti di denaro della pubblica amministrazione, sia pure attraverso un atto amministrativo, configura un'appropriazione, non una distrazione.

Se siamo d'accordo su questo punto, sono disponibile a considerare l'articolo 315-bis previsto dalla proposta di legge d'iniziativa comunista e che regola, appunto, a mio avviso in modo più adeguato, i casi compresi nell'emendamento di cui abbiamo parlato finora: cioè, la distrazione di risorse pubbliche a fini pubblici, sia pure difformi da quelli predefiniti dalla legge o da un atto amministrativo.

Il punto pregiudiziale è stabilire se siamo d'accordo o meno nel dire che quelle famose ipotesi che l'onorevole Rizzo mi rimprovera di aver penalizzato in misura inferiore rispetto al peculato per appropriazione configurano, esattamente, questo reato.

Se non siamo d'accordo su tale premessa, allora è preferibile mantenere l'attuale formulazione del codice Rocco per-

ché queste sofisticazioni riescono a renderlo soltanto più brutto e un po' meno maneggevole.

Non sono contrario ad una sospensione dei lavori, ma ritengo che sia preferibile discutere direttamente la materia in Commissione anziché in una sede più ristretta alla presenza di pochi deputati.

ANGELO BONFIGLIO. Per me la nozione di appropriazione quale deriva dal testo che è stato approvato è diversa rispetto a quella di cui all'articolo 314 vigente. Infatti, mentre in quest'ultimo vi è una contrapposizione netta fra le fattispecie di peculato per appropriazione e di peculato per distrazione (senza alcuna specificazione di profitto giusto o ingiusto), nella locuzione ricordata dal ministro, nel concetto di appropriazione rientrano non solo l'impossessarsi della cosa mobile (come pare abbia fatto un nostro antico conterraneo per un calamaio della Camera dei deputati), ma tutte le fattispecie criminose in cui il conseguimento della disponibilità della cosa si sia verificato attraverso un atto legittimo. Infatti, se si è di fronte ad un atto illegittimo, possono essere configurate altre fattispecie di reato, non certamente quella relativa al peculato. Quest'ultimo vocabolo, nel suo etimo, deriva da *peculium*, che significa « possesso legittimo del pubblico ufficiale ».

FRANCESCO MACIS. Sono molto sensibile alle argomentazioni del ministro. Per quanto riguarda la relazione introduttiva alla nostra proposta di legge, vorrei dire, molto seriamente, che essa è stata definita nella fase di elaborazione del testo.

Indubbiamente, al di là del contenuto di tale relazione, il testo prevede non il recupero del peculato per distrazione ma, come ha detto esattamente il collega Rizzo, una forma che attualmente ricomprende tale fattispecie (laddove si parla di destinazione a soggetti privati).

Credo pertanto - e questo è il punto della proposta del ministro sul quale sono d'accordo - che dobbiamo avere una

visione unitaria di questo argomento. Ciò significa che dobbiamo discutere insieme del peculato per appropriazione (anche se questa parte è già stata approvata) e del peculato per distrazione, sia nella forma prevista dall'emendamento 1. 9 testé ritirato, sia nella dizione di cui all'emendamento 2. 01, sia come ipotesi autonoma (mi riferisco all'articolo 315-bis, che è stato citato dal ministro), sia in rapporto all'articolo 9 del disegno di legge presentato dal Governo e del relativo emendamento sottoscritto dal relatore.

Ho ricordato poc'anzi di essere stati noi i primi a proporre l'accantonamento dell'articolo 1, proseguendo nei lavori, ma ci siamo trovati dinnanzi ad una sua opposizione giusta e motivata dal fatto che si era in sede legislativa, per cui si doveva seguire un certo ordine. Tuttavia, il procedere per ordine ci ha portati a delle approvazioni non molto perfette.

Credo che sulla materia dovremmo recuperare una maggiore elasticità rispetto ai vincoli imposti dalla sede legislativa, proprio in considerazione della complessità degli argomenti.

Desidero ribadire che nessuno di noi, in materia, ha preoccupazioni tattiche: posso affermare che saremo sempre presenti perché l'argomento in oggetto è estremamente importante e perché riteniamo sia doveroso, da parte dei deputati componenti la Commissione, essere presenti quando si tratti un argomento del genere. Non vogliamo compiere dei colpi di mano, ma non vorremmo nemmeno formulare un'ipotesi di peculato per distrazione per...

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Distrazione della maggioranza!

FRANCESCO MACIS. Ripeto: è una materia delicata e, pertanto, reputo giusto l'invito per una sospensione dei lavori rivolto dal collega Rizzo.

PRESIDENTE. Definiamo l'articolo 1. Siamo tutti d'accordo — e nessuna voce

si è levata contro tale proposta — di trattare il peculato per distrazione insieme con l'articolo 9, il 315-bis del gruppo comunista e l'articolo aggiuntivo 2. 01.

ALDO RIZZO. L'onorevole Macis ha affermato una cosa diversa. Vi è l'opportunità della sospensione per riesaminare integralmente la materia, al fine di stabilire se il peculato per distrazione debba essere trattato nell'ambito dell'articolo 1, come norma autonoma oppure con l'articolo 9. Pertanto, non possiamo definire l'articolo 1, dobbiamo lasciare tutto in sospeso.

PRESIDENTE. Onorevole Rizzo, se siamo d'accordo nel trattare il peculato per distrazione dopo, il tutto si risolve in una semplice questione di sistematica degli articoli.

ALDO RIZZO. Non è solo una questione di sistematica. Desidero sottolineare che una riflessione è opportuna. Se mi è consentito un breve *flash*, leggerei tre righe.

Si è a lungo parlato della distinzione tra peculato per appropriazione e peculato per distrazione. Vorrei ricordare, signor presidente, il pensiero degli esperti: « La legge prevede alternativamente due ipotesi di condotta punibile nel delitto di peculato: l'appropriazione e la distrazione. La prima ipotesi si ha con l'inversione del possesso » — quindi con riferimento alla disponibilità materiale della cosa — « nel pubblico ufficiale, il quale incomincia a comportarsi nei confronti della cosa, *uti dominus* » operando la distruzione, l'uso consumante, la ritenzione. Quindi, non sono d'accordo con il collega Bonfiglio che nel termine di peculato per appropriazione debbono intendersi comprese le forme di distrazione compiute con atto amministrativo.

ANGELO BONFIGLIO. Ho detto che, per via del testo approvato in questi termini, la nozione di appropriazione è diver-

sa rispetto a quella del codice Rocco. È più ampia.

PRESIDENTE. Onorevole Rizzo, ricordo che il ministro della giustizia aveva suggerito un orientamento. Lasciamo aperta la questione del peculato per distrazione e vediamo di trattarla congiuntamente con l'articolo 9, il 315-bis e l'articolo aggiuntivo 2. 01.

Non è escluso, comunque, che esigenze di sistematica suggeriscano una sua diversa collocazione.

ALDO RIZZO. Con questa precisazione accetto.

CLAUDIO PONTELLO, Relatore. Convegno sulla proposta, in ordine alla quale spero si possa raggiungere un assenso unitario. Tuttavia, desidero rilevare che, prima di affrontare questo argomento, occorre esaminare altri emendamenti all'articolo 1. Desidero chiarire che non si tratta soltanto di mettere insieme sistematicamente eventuali modifiche da realizzare in prosieguo, ma di esaminare questi emendamenti prima di licenziare l'articolo 1.

PRESIDENTE. È naturale; l'abbiamo detto questa mattina!

CLAUDIO PONTELLO, Relatore. Può darsi che io ripeta cose già dette, ma a questo punto ritengo sia opportuno — sia pure con quella elasticità cui faceva riferimento l'onorevole Rizzo — procedere nel nostro lavoro, abbandonando per il momento l'esame dell'articolo 1, e ricercando nei limiti del possibile un'intesa con i colleghi almeno sull'ordine dei lavori, se non anche nella realizzazione del merito. In altri termini, si tratterebbe di procedere all'esame degli articoli successivi fino all'ottavo incluso accantonando gli articoli 1 e 2.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Mi domando per quale motivo, in seguito all'ini-

ziativa di alcuni deputati, nonché del Governo, si è posta mano alla revisione dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Credo che tutti i proponenti siano stati mossi dall'obiettivo di rendere più leggibile la norma, per dare certezza all'amministratore o al pubblico funzionario in ordine alla fattispecie della norma medesima in relazione ad « abbagli » o abusi da parte della magistratura. Se questa non è stata la premessa da cui sono partite le proposte di modifica, avremmo potuto lasciare l'attuale schema del codice Rocco, limitandoci a rivedere le pene attualmente previste.

In presenza di taluni emendamenti che sembrano vanificare l'obiettivo che vogliamo raggiungere, mi domando se siamo ancora riuniti per ottenere il suo perseguimento.

Come sosteneva l'onorevole Bonfiglio, l'articolo 1 ha identificato il peculato attraverso l'ingiusto profitto a sé o ad altri — ripeto ad altri — intendendosi colpire gravemente e decisamente il soggetto del reato. Viceversa, l'emendamento Macis, poc'anzi ritirato, suscita molte perplessità; desidero richiamarlo, poiché attiene anche all'articolo 2 e reintroduce *ex novo* quelle possibilità e discrezionalità del giudice che intendiamo eliminare. Bene diceva l'onorevole Bonfiglio, quando sosteneva che, reintroducendo il peculato per distrazione anche attraverso la punizione dell'atto legittimo, oltre che di quello illegittimo — abbiamo già disquisito sul fatto che in sede penale l'atto può sempre essere ritenuto illegittimo — finiamo per aumentare nella misura del novanta per cento le possibilità incriminatorie nei confronti degli amministratori. In base a tale previsione se il questore della Camera, per venire incontro ad improvvise esigenze di pagamento dello straordinario degli impiegati, utilizzasse le somme destinate all'acquisto di libri per il pagamento dello straordinario medesimo, potrebbe essere punito con la reclusione fino a tre anni prevista per il peculato per distrazione; tutto questo mi sembra francamente assurdo.

Sulla base di queste considerazioni, inviterei i presentatori degli emendamenti a ridisegnare il peculato per distrazione, inserendolo in un altro punto del disegno di legge. In proposito, condivido la scelta compiuta dal Governo circa la riproposizione di tale reato nell'ambito dell'abuso di ufficio a fini patrimoniali; la fattispecie non potrebbe, infatti, essere considerata in relazione al peculato, cui è stata data una precisa identificazione.

La questione potrebbe, dunque, essere considerata durante l'esame dell'articolo 9, migliorando l'impostazione della previsione legislativa, ed eliminando, come ha detto il ministro — se è vera la preoccupazione di dare certezza all'amministratore sulla norma da seguire — il secondo comma dell'articolo stesso; credo che in tal modo potremo raggiungere gli obiettivi prefissati.

Anche l'articolo aggiuntivo 2. 01 costituisce una ripetizione della proposta di modifica 1. 9 da voi ritirata; poiché esso distrae dalla impostazione che il Governo ha voluto dare al disegno di legge, vi invito a ritirarlo.

In sede di esame dell'articolo 9, potranno essere apportate le necessarie modifiche; in proposito, dichiaro fin da ora la mia contrarietà ad introdurre una norma che configuri come reato la distrazione di fondi per voci diverse da quelle previste. Secondo un principio « sacro », se i fondi sono destinati a soddisfare l'interesse della pubblica amministrazione, tale circostanza rappresenta un'esimente del reato.

PRESIDENTE. Ritengo anch'io, a questo punto, che sia preferibile accantonare la discussione.

GIULIO MACERATINI. Intervenendo sull'ordine dei lavori, devo osservare che, a questo punto, se non si può trovare un'altra strada, il suggerimento del presidente costituisce almeno il minore dei mali.

Sono tuttavia convinto che abbiamo commesso un errore, e complicato le co-

se, quando abbiamo sostituito la frase dell'originario articolo 1: « al fine di procurare » con il gerundio « procurando », trasformando così, quasi *re melius perpensa*, un reato di pericolo in un reato di evento; se invece avessimo lasciato quella frase, avremmo ovviato anche alle preoccupazioni dei colleghi della sinistra.

Per conto mio, non sono convinto del tutto di quanto detto dal collega Bonfiglio, e cioè che la locuzione « se ne appropriata » — sia pure considerata nell'ottica di disposizioni che, superando la legge precedente, vengono ad assumere un significato diverso — sia sufficiente all'interprete per comprendervi anche le ipotesi di distrazione. Lavorando su una locuzione del tipo « se ne appropriata, o comunque lo utilizza al fine », saremmo andati incontro a tutte le esigenze, contemplando la distrazione e il pericolo, e rinviando poi alla discussione sul reato di abuso l'ipotesi del capoverso dell'emendamento comunista, che in quel tipo di reato mi sembra tecnicamente inquadrabile.

Infatti, nell'ipotesi dell'emendamento comunista non c'è la configurazione di un'appropriazione, nel senso di arricchimento di sé o di altri, ma piuttosto — ed è detto chiaramente — la previsione di una irregolarità, che sembra più omogenea all'abuso. Ad esempio, il comportamento di un pubblico amministratore, che destina i fondi stanziati per la tutela dell'ambiente al pagamento degli stipendi, può configurarsi come abuso, ma non come peculato.

PRESIDENTE. Desidero però ricordarle, onorevole Maceratini, che abbiamo già espresso un voto in un senso preciso: infatti, è stata chiaramente e lungamente discussa la scelta della formula attuale, invece di quella prima prevista: « al fine di ». Poiché la Commissione ha già votato, non possiamo ridiscutere questa specifica locuzione. Potremmo, semmai, revocare la sede legislativa e riesaminare nuovamente il tutto in sede referente.

GIULIO MACERATINI. Non voglio certo assumermi una responsabilità del ge-

nere, tenendo conto delle motivazioni politiche che sono all'origine dei progetti di legge in discussione; mi sembra, però, che abbiamo imboccato una strada che peggiora tutto.

Poiché, come il presidente ha sottolineato, non è più possibile modificare questa parte dell'articolo 1 ritengo opportuno lasciare da parte l'ipotesi tradizionale del peculato per distrazione, per affrontarla in un articolo autonomo.

BRUNO FRACCHIA. Devo in primo luogo chiedere scusa alla Commissione per non avere partecipato alle sedute precedenti: confesso tuttavia che un certo stupore mi ha colto leggendo la nuova formulazione dell'articolo 1, anche se purtroppo non sono al corrente delle motivazioni che stanno alla base del voto che la Commissione ha espresso.

Le mie perplessità aumentano quando il presidente afferma che non possiamo più tornare sull'argomento, e dobbiamo solo procedere, avendo noi già votato dei commi dell'articolo 1. Non so se sia il caso di collocare questa materia in uno o più articoli; sta di fatto, però, che non avendo noi riportato, per ammissione comune, in sede di riforma del reato di peculato, tutte le ipotesi riconducibili al vecchio articolo 314, non possiamo chiudere tutta la discussione relativa all'articolo stesso. Se poi le ipotesi contemplate nell'articolo 314 del codice Rocco dovranno essere distinte o meno in più formulazioni, lo esamineremo di volta in volta, impregiudicata restando la formulazione dell'articolo 1. Dobbiamo però recuperare queste ipotesi, che non possono essere accantonate, ma devono essere invece discusse tutte, e di seguito ai due commi già approvati.

Ciò che più mi preoccupa, dopo aver ascoltato alcuni colleghi — tra cui l'onorevole Nicotra — è il fatto che non siamo d'accordo su una questione di merito importantissima: se cioè esistano delle ipotesi di peculato che vanno al di là di quella classica dell'approvazione, di cui all'articolo 314. Io penso che esistano tali

ipotesi di distrazione, ma dobbiamo essere tutti d'accordo su questo punto essenziale.

Nell'ipotesi dell'appropriazione (la terminologia dell'articolo 314 è questa) si comprende tutta l'appropriazione materiale, l'impossessamento, l'« apprendimento », laddove all'ipotesi della distrazione arriviamo quando si configura un comportamento attraverso un atto amministrativo. Che poi questa ipotesi di distrazione finisca in un interesse pubblico o privato, è un'altra questione.

Ora, sulla ipotesi dell'appropriazione, credo che non possano sussistere i dubbi esposti dal collega Nicotra: che sia necessario sanzionare penalmente un comportamento siffatto, mi pare chiaro, ed anche che lo si debba sanzionare penalmente in un modo non meno grave di quanto si fa nell'ipotesi di appropriazione. Diversamente, il peculato resterebbe solo quello del postino.

Sulla seconda ipotesi (reato di peculato per distrazione), potremmo discutere in relazione alla proposta del gruppo comunista, se cioè essa è idonea e soddisfacente, oppure se siano preferibili altre formulazioni, come quella dell'articolo 9 del disegno di legge. Ma almeno, come ripeto, sui punti essenziali dobbiamo essere d'accordo.

Se c'è incertezza tra di noi, non possiamo proseguire il lavoro di riforma di una norma così importante, quale quella contenuta nell'articolo 314 del codice penale. Accantonare la questione, per riconsiderare successivamente delle ipotesi riconducibili all'articolo 314, non mi pare un buon lavoro riformatore né un buon segnale, sia nei confronti di noi stessi, sia verso l'esterno.

L'articolo 314 va ridefinito attraverso un'attività di riforma, ma senza trascurare alcuna delle ipotesi del codice Rocco, che invece vanno definite dal punto di vista sanzionatorio, secondo i nostri precisi intendimenti.

Ecco perché mi pare che la proposta di sospensione accennata dal relatore fosse idonea a risolvere il problema. Dobbiamo metterci al lavoro senza preclusioni, al-

trimenti veramente la sede legislativa sarebbe di impaccio e dovremmo arrivare alla conclusione di chiedere la rimessione in aula del provvedimento. Dobbiamo cercare, se possibile, di andare avanti, altrimenti ognuno si assuma le proprie responsabilità.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Vorrei precisare la posizione del Governo. Innanzitutto vorrei fosse chiaro, soprattutto all'onorevole Fracchia, che non vi è alcun intendimento da parte nostra di lasciare scoperti da sanzione penale dei comportamenti definibili come distrazione a fini privati — dico così per intenderci — quali descritti nella fattispecie del codice Rocco. Il punto è se valga la pena di conservare quella nomenclatura o se non si debba fare una scelta linguistica diversa. Vorrei che non ci fossero ambiguità; credo che nessuno abbia mai immaginato che si volesse aprire un varco inammissibile a comportamenti illeciti. Infatti non ho dubbi che vi siano, come diceva l'onorevole Rizzo, comportamenti non di appropriazione materiale che sono assai più minacciosi e rischiosi per la pubblica amministrazione che non l'appropriazione della cosa o del denaro.

Rivolgendomi al presidente, desidero anche ribadire in termini formali una posizione che avevo già anticipato. Il Governo si avvarrà dei suoi poteri per chiedere la revoca della sede legislativa con riferimento all'articolo 1. Avevo già preannunciato che la sostituzione dell'espressione « al fine di procurare un ingiusto profitto » con la definizione di una sorta di condizione di punibilità — mi pare di poter interpretare in questo modo il gerundio utilizzato — non trova il consenso del Governo ed ho l'impressione netta che sia necessario un recupero di coesione intorno ai temi che ci affaticano; mi pare che i verbi appropriare o, comunque, utilizzare rappresentino una formula che tranquillizzi un po' tutti, se non sarà così vedremo di trovare una diversa soluzione. Dunque, dal momento che l'articolo 1 così come è stato formulato non

trova il consenso del Governo, dico subito che quando arriveremo al termine della discussione chiederò la revoca della sede legislativa.

SALVATORE MANNUZZU. Se il Governo è già giunto a questa determinazione sarebbe più opportuno che lo facesse subito.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi era stato suggerito che per economicità dei lavori e per consentire di trovare nel frattempo un accordo, fosse il caso di rinviare la richiesta di rimessione in aula, ma posso anche avanzarla immediatamente.

PRESIDENTE. È chiaro che se il ministro avanzerà formalmente la richiesta di rimessione in aula potremo tornare ad affrontare liberamente tutta la materia; tuttavia fino a questo momento il ministro ne ha soltanto prospettato l'eventualità. Devo comunque precisare che se si rimane in sede legislativa i primi due commi dell'articolo 1 non potranno in alcun modo essere diversi da quelli che abbiamo già votato; resta ovviamente aperta la discussione sui commi successivi, ma i primi due non possono più essere modificati. Naturalmente tutto potrebbe essere modificato qualora dovessimo passare ad esaminare il provvedimento in sede referente.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. La decisione del Governo di non chiedere subito la revoca della sede legislativa è determinata dalla ragione che mi sembra conveniente, nel caso sia possibile accantonare il tema del peculato, procedere speditamente nell'esame degli articoli successivi fino all'8 compreso, ai quali mi pare non siano stati presentati emendamenti. Poiché ho l'impressione che per recuperare un consistente e condiviso consenso su di una formula occorra un po' di tempo, nel frattempo potremmo procedere all'esame degli arti-

coli fino all'8; mi sembra tuttavia opportuno precisare che c'è da parte del Governo una clausola di riserva.

CARLO CASINI. Sono favorevole alla proposta di accantonare l'articolo 1.

GIUSEPPE GARGANI. Concordo con la proposta di accantonare l'esame di questo articolo.

FRANCESCO MACIS. Concordo con la proposta di accantonare i primi due articoli e di proseguire nell'esame dei successivi. Tuttavia, desidero precisare che questa era la proposta avanzata dall'onorevole Fracchia.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche io ho interpretato in questo modo la proposta dell'onorevole Fracchia.

FRANCESCO MACIS. Riprendendo il discorso fatto poc'anzi dal ministro, se non ho capito male, il Governo in ogni caso non accetta l'attuale formulazione dell'articolo 1, per cui ad un certo punto, che concorderà con i capigruppo della Commissione, chiederà la revoca della sede legislativa.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Questo è quello che ho detto.

FRANCESCO MACIS. Dobbiamo immaginare che, subito dopo la rimessione alla Assemblea, il provvedimento sarà nuovamente assegnato alla nostra Commissione in sede referente.

È necessario quindi chiarire subito se sarà valido l'accordo politico tra i gruppi, se l'approvazione della parte relativa alla concussione e alla corruzione e quella concernente nuove ipotesi di reato ci farà risparmiare il lavoro successivo. In sostanza, non vorrei che dovessimo riprendere il lavoro dal principio.

Infine, forse sarebbe il caso di sospendere ora la seduta, invece che alle 13, per consentire all'onorevole Azzaro, firmatario di una proposta di legge oggi al nostro esame, di essere presente.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accantonare la discussione degli articoli 1 e 2 e dei relativi emendamenti ancora da esaminare.

(Così rimane stabilito).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 3.

L'articolo 316 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 316. — *Concussione*. — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, determinando in taluno uno stato di soggezione con abuso della sua qualità o dei suoi poteri, si fa dare o promettere, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità non dovuti, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'altrui stato di soggezione, da lui non volontariamente causato, riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità non dovuti o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da uno a quattro anni ».

L'onorevole Rizzo ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 3 con il seguente:

ART. 3.

L'articolo 316 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 16. — *Concussione*. — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei po-

teri inerenti alle sue funzioni o al servizio, direttamente o per interposta persona costringe o induce taluno a dare indebitamente a lui o ad altro soggetto privato denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni ».

3. 1.

ALDO RIZZO. Con questo emendamento viene recuperata la vigente dizione dell'articolo 317 del codice penale; l'unica modifica concerne l'eventualità che la concussione sia compiuta mediante interposta persona. Si tratta di una precisazione opportuna perché purtroppo, in realtà, il reato non viene compiuto direttamente dal pubblico ufficiale o dall'incaricato del pubblico servizio, bensì mediante interposizione di persona.

Non mi convince la scelta effettuata dal Governo per cui la concussione dovrebbe ritenersi sussistente nel caso in cui il pubblico ufficiale si faccia dare o promettere, per sé o per terzi, denaro od altra utilità determinando in taluno uno stato di soggezione. Ritengo infatti che l'ampia maturità democratica raggiunta dal paese renda difficile l'individuazione dello stato di soggezione dai pubblici poteri che forse, quarant'anni fa, poteva essere esercitato.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. L'ampia maturità democratica raggiunta dal paese fa sì che occorra conservare il codice Rocco!

ALDO RIZZO. Il vero problema è che la concussione si verifica quando c'è lo stato di costrizione, quando cioè il pubblico ufficiale costringe qualcuno a dare qualcosa: in questa ipotesi è più facile cogliere il reato di concussione. Se, invece, dovessimo ancorare la sussistenza del reato allo stato di soggezione del soggetto passivo, correremmo il rischio di andare incontro ad una *probatio diabolica*, con la conseguente possibilità di facili assoluzioni.

PRESIDENTE. Nel suo emendamento lei esplicita l'ipotesi che la concussione sia compiuta mediante interposta persona. Vorrei ricordarle che in dottrina e in giurisprudenza vi è stato sempre consenso unanime sul fatto che il reato può essere commesso anche per interposta persona.

ALDO RIZZO. Numerose fattispecie di reato previste dal codice penale prefigurano l'interposizione di persona.

CARLO CASINI. Questa ipotesi è pacifica per la giurisprudenza. Vorrei altresì rilevare che viene eliminato, dal momento consumativo, il dare la promessa.

ALDO RIZZO. Rientrerebbe nell'ipotesi del tentativo.

CARLO CASINI. Se il promettere rientra nell'ambito del tentativo, sempre presupponendo che vi siano le altre condizioni, la norma viene attuata.

SALVATORE MANNUZZU. A mio avviso non è certo che la promessa possa configurarsi come tentativo.

CLAUDIO PONTELLO. Il parere del relatore sull'emendamento Rizzo è contrario. Il testo proposto dal Governo, sul quale rinnovo piena adesione, è più preciso e si allinea all'orientamento della giurisprudenza, ormai univoco, circa il disposto dell'articolo 317 del codice penale; in altre parole, ritengo che l'ipotesi della promessa debba essere conservata come fattispecie di reato, perché potrebbe non rientrare nell'ipotesi di tentativo.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ritengo che alcune delle affermazioni portate dall'onorevole Rizzo a sostegno del suo emendamento siano un po' singolari. Da un lato, infatti, si fa riferimento alla maturità democratica — che per altro non attiene all'argomento in discussione — e dall'altro si fa

finta di non sapere che vi è un intollerabile livello di immoralità dell'amministrazione, immoralità che, a tutti i livelli, danneggia il cittadino.

Questa è la condizione, dopo di che si viene a dire che invece la maturità democratica caratterizza una società nella quale il cittadino trova una limpida, trasparente ed imparziale corrispondenza da parte della pubblica amministrazione.

In secondo luogo, lo stato di soggezione è una forma recuperata da una giurisprudenza costante, la quale ha sempre trovato nella formula attuale del codice Rocco una enorme difficoltà probatoria; l'onorevole Rizzo mi spiega che la nostra formula sarebbe invece foriera di una necessità diabolica di prova, quando ciò che sta sotto gli occhi è esattamente il contrario, cioè che la formula attuale determina questa difficoltà.

In terzo luogo, la novità particolare del progetto governativo sta nel fatto che esso aggiunge al comportamento attivo del pubblico ufficiale un comportamento passivo, cioè non definisce la concussione solo per i casi in cui vi sia una attività del pubblico ufficiale per indurre questo *metus* che la giurisprudenza ha sempre inteso definire come confine tra concussione e corruzione, ma definisce come corruzione anche gli atteggiamenti passivi, vale a dire quando il pubblico ufficiale sa che vi è soggezione.

Questa è la scelta che confortava il Governo a rinunciare ad una adesione al progetto Azzaro; se non fosse così, il Governo aderirebbe al progetto Azzaro, perché non vi sarebbe alternativa.

Tra l'altro, devo dire all'onorevole Rizzo, con grande cordialità, che vorrei capire a cosa servono i comitati ristretti, infatti nel Comitato ristretto era sempre presente l'onorevole Rizzo, su questi temi non si è mai discusso e, dopo che si era registrata una adesione unanime, improvvisamente le cose sono cambiate. Abbiamo parlato di tutti gli articoli di questo disegno di legge.

Ripeto: sono contrario alla proposta dell'onorevole Rizzo, perché se fossi di quel parere non avrei presentato un di-

segno di legge; tanto valeva lasciare invariato il codice Rocco.

FRANCESCO MACIS. Nutro molte perplessità sul mantenimento della formulazione del codice Rocco riproposta dall'onorevole Rizzo, perché mi sembra che la giurisprudenza (su questo aspetto chiedo di essere confortato dai colleghi e, in particolare, dall'onorevole Casini che è esperto in materia) avesse già tracciato il criterio differenziato tra il reato di corruzione ed il reato di concussione proprio nel fatto che, mentre il reato di corruzione viene commesso sulla base di un accordo pattizio tra il pubblico amministratore ed il corruttore, la concussione invece si configura tutte le volte che il pubblico ufficiale si avvale della disparità di posizione esistente tra il pubblico potere ed il cittadino.

Questo mi pare fosse il criterio; quindi lo stato di soggezione che viene determinato nel soggetto si configura non come una sorta di plagio, ma come l'utilizzazione degli strumenti che il pubblico ufficiale ha a sua disposizione per ottenere quella determinata utilità dal cittadino.

Per questo dicevo che non si può accantonare la concussione e parlare di corruzione, perché il problema è quello di trovare un criterio distintivo tra questi due reati; tale criterio mi sembra che sia già stato trovato, perché se non vi è la determinazione di soggezione si ricadrà nella corruzione.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ne abbiamo parlato lungamente in sede di Comitato ristretto.

FRANCESCO MACIS. Mi sembra che nei discorsi che abbiamo fatto a questo proposito abbiamo affermato che molte volte è sufficiente sapere che se non si paga non si riesce ad ottenere il certificato; lo sto dicendo per spiegare quale fosse il nostro intendimento, perché questo già crea una situazione di disparità, quindi lo stato di soggezione e la costrizione a pagare.

Questa è l'interpretazione che abbiamo dato, accogliendo quindi un principio giurisprudenziale, creando un criterio distintivo molto preciso rispetto alla corruzione — che invece prevede questa sorta di sinallagma contrattuale — e dando al termine dello stato di soggezione quello della raffigurazione della differenza esistente tra i due poteri.

In questo senso ho qualche perplessità sul ripristino del testo Rocco e, inoltre, nutro ancora maggiori perplessità sulla eliminazione della promessa, in quanto quest'ultima è parte integrante. Non siamo all'interno del tentativo, non si tratta cioè di un atto idoneo. Se l'assessore ai lavori pubblici mi dice che mi darà la concessione se io, una volta realizzato il palazzo, gli darò qualcos'altro, il reato di concussione è perfetto anche se si basa solo su una promessa. Non siamo a livello di tentativo. In questo caso non mi pare che sia necessario conseguire il profitto o il prezzo. Credo che, se non vogliamo ricadere nelle difficoltà interpretative che si sono verificate in passato per distinguere la corruzione dalla concussione, sia opportuno fare un passo in avanti nel senso indicato dall'emendamento.

ALDO RIZZO. La concussione si ha anche quando viene operato da parte del pubblico ufficiale un convincimento nei confronti del soggetto passivo attraverso argomentazioni di vario genere non fondate: approvando la proposta del Governo, si avrebbe una scoperta penale, con la conseguenza che dovremmo far ricorso ad altre fattispecie di reato.

PRESIDENTE. Ha ragione l'onorevole Macis quando afferma che l'elemento differenziatore è la situazione di parità nella corruzione e l'uso della potestà nella concussione. A me sembra che negli articoli 3 e 4 del Governo ci sia questo elemento e che traspaia molto bene il *metus publicae potestatis*.

ALDO RIZZO. Nelle ipotesi di concussione rilevano diversi comportamenti. Può

rilevare innanzitutto quella che definiamo violenza morale. Vi può essere anche il pubblico ufficiale che con un'arma costringe il soggetto passivo ad un determinato comportamento.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. In un caso del genere, ci troveremmo di fronte ad una rapina!

ALDO RIZZO. Un altro comportamento rilevante potrebbe essere quello del pubblico ufficiale che costringe il soggetto passivo a compiere determinati atti con argomentazioni di vario titolo fondate su elementi non obiettivi. Se viene enucleata soltanto l'ipotesi dello stato di soggezione, vengono lasciate fuori le altre ipotesi con la conseguenza che sarà necessario far ricorso ad altre fattispecie penali. Io non contesto la scelta del Governo, ma in questo modo viene ridotto eccessivamente lo ambito delle ipotesi che vanno ricondotte alla concussione.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Faccio notare che, se ampliassimo enormemente queste ipotesi, diventerebbe ancora più difficile distinguere la concussione dalla corruzione.

BRUNO FRACCHIA. Signor presidente, intervengo pur temendo di cadere in qualche equivoco: non ho partecipato ai lavori del Comitato ristretto e mi sembra difficile avvicinarsi ad una materia così delicata e complicata, senza avere acquisito le discussioni precedenti.

Di fronte alla formulazione attuale dell'articolo 316 del codice penale e di fronte alle elaborazioni della giurisprudenza che si è formata sul concetto della costrizione o dell'induzione, dobbiamo chiederci se modificando tale norma vogliamo pervenire ad un regime più comprensivo di comportamenti illeciti del pubblico ufficiale, che sulla base dell'articolo menzionato oggi non sono sanzionati penalmente, oppure vogliamo arrivare ad una formulazione che restringa l'ambito di applicazione della norma. Il collega

Macis, a tal proposito, citava la consapevolezza che hanno alcuni cittadini nel senso che, entrando in un ufficio, occorre compiere certi adempimenti; quando si tratta di una consapevolezza ormai conosciuta, è sempre difficile stabilire se si perfeziona un reato o un altro. In effetti — in questo colgo lo spirito dell'intervento del collega Macis — oggi le forme di corruzione e di concussione sono divenute più complicate, più educate, più civili. Il vecchio *metus*, il vecchio timore reverenziale nei confronti del pubblico ufficiale oggi lascia il posto ad altre forme di pressione.

Se così è, dobbiamo muoverci verso una nuova formulazione della norma, che tenga presenti queste considerazioni. Non so se il Governo, nel proporre un nuovo testo e nell'introdurre una nuova terminologia, abbia avuto presente il problema, o se invece si sia posto da un altro angolo visuale. Sta di fatto che io non avrei usato, in un caso o nell'altro, il termine « soggezione », perché esso ha in senso pratico un significato estremamente pericoloso. Esso mi richiama alla perdita completa della capacità di autodeterminarsi del soggetto. Il termine « soggezione » riporta automaticamente alla formulazione dell'articolo 603 del codice penale, cioè alla sottoposizione all'altrui potere. Io non credo che il Governo intenda arrivare a questa conclusione, però faccio presente che l'equivoco esiste perché il termine « soggezione » nel diritto positivo del nostro ordinamento ha un'accezione ben precisa. In altri termini, ritengo che introducendo questo concetto, nella definizione del reato di concussione, limitiamo o rischiamo di limitare al minimo l'applicazione di tale articolo, cioè a casi più che rari e quasi introvabili nella casistica dei reati di concussione fino a questo momento verificatisi. In altri termini, con l'introduzione di tale formula, indichiamo degli elementi che impedirebbero di affermare il reato di concussione.

Vorrei che il ministro indicasse la preoccupazione che lo ha mosso nel proporre le modifiche degli articoli 316 e 317

e se anch'egli avverte i pericoli che può comportare il termine « soggezione », che è assolutamente limitativo dei casi che possono rientrare nella fattispecie.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Nelle proposte già formulate vi è stata la sostanziale adesione alle teorie prevalenti in dottrina ed in giurisprudenza, secondo cui l'elemento caratterizzante della concussione è stato identificato nello stato di soggezione del cittadino nel rapporto con il pubblico ufficiale. Non ho inventato io questo termine, che è invece scritto in tutte le sentenze e in tutte le trattazioni dottrinarie.

A questo punto, mi pento di aver presentato un disegno di legge in materia e sono costretto a inneggiare al codice Rocco!

ANGELO BONFIGLIO. Innanzitutto debbo osservare, signor presidente, che la nostra discussione viene da lontano, se è vero che in un celebre verso di Virgilio si narra che Elena rispose a Paride, che le rivolgeva profferte alle quali ella sostanzialmente aderiva: « Vorrei venire! Formalmente ti dico di no, ma, se mi costringi, vengo! ».

Sul piano teorico le distinzioni sono nettissime: il problema attiene alle generazioni di ordine pratico, che rientrano come fatto di *routine* nella terminologia giudiziaria e rispetto alle quali la Corte di cassazione ha dato la propria sanzione finale, per via della genericità della locuzione del codice Rocco, che, in violazione del principio della tipicità, non descrive i due mezzi alternativi della violenza o dell'inganno.

Concordo con il collega Rizzo sul fatto che la fattispecie debba essere integrata con la previsione dell'inganno, in quanto l'attività ingannatoria è equipollente all'ipotesi del *metus publicae potestatis*.

L'impianto giudiziario volto ad indurre il privato all'enunciazione del fatto lo colloca artificiosamente sul terreno dei soggetti passivi del reato, laddove è evi-

dente che alla base vi è un'iniziativa bilaterale del privato e del pubblico ufficiale. Non è di buon gusto che io citi esperienze di carattere professionale, ma è una fattispecie da manuale: si è verificata una convergenza di interessi tra funzionari dell'ufficio IVA e privati che avevano tutto l'interesse ad evadere gli oneri fiscali. La condanna per concussione ha avuto la sanzione della Corte suprema.

Dobbiamo sciogliere preliminarmente questo nodo. Per quanto riguarda la proposta del collega Azzaro, relativamente al concussore che abbia un ripensamento sull'attività illecita alla quale abbia inizialmente aderito, concorrendo all'espletamento di essa, devo dire che se è in atto un tentativo di «ripescare» un modello di questa natura è bene che ce lo diciamo preventivamente. Una scelta di tal genere deve essere operata dal legislatore e non deve essere affidata alla degenerazione pratica dell'amministrazione della giustizia; infatti la fenomenologia giudiziaria registra casi di *routine* rispetto ai quali la Cassazione deve fare acrobazie per salvare l'impianto del magistrato, che attra-

verso la configurazione del *nomen iuris* tratteggia la connotazione del capo di imputazione.

Riterrei opportuno, a questo punto, allargare la discussione, non limitandola alla norma in esame, investendo tutte le fattispecie simili, perché è limitativo discutere soltanto attraverso l'emendamento Rizzo su questo angolo visuale. Quindi, dopo aver discusso sulle varie fattispecie e dopo esserci chiariti le idee possiamo predisporre degli schemi per riaffermare ciò che compete alla nostra responsabilità.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione dei provvedimenti è rinviato alla seduta pomeridiana, che avrà luogo alle 15,30.

La seduta termina alle 13,05.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO