

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

78.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 GENNAIO 1987

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ANTONIO TESTA

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sull'ordine dei lavori:</b>		<b>VIOLANTE ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793)</b>	3, 4
RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> .....	3	RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> .....	4, 5, 6, 8 14, 15, 16, 18, 25
CORLEONE FRANCESCO .....	3	TESTA ANTONIO, <i>Presidente</i> .....	18
GARGANI GIUSEPPE .....	3	BAUSI LUCIANO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> .....	6, 7, 13, 14 15, 16, 18, 25
MACIS FRANCESCO .....	3	BONFIGLIO ANGELO .....	6, 7, 8, 12, 13 14, 16, 19, 21, 22
ONORATO PIERLUIGI .....	3	CIFARELLI MICHELE .....	10, 21, 25, 26
TRANTINO VINCENZO .....	3	CORLEONE FRANCESCO .....	12
<b>Disegni e proposte di legge (Discussione e approvazione):</b>		GARGANI GIUSEPPE .....	25
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844);		MACERATINI GIULIO .....	22
Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (2845);		MACIS FRANCESCO .....	9, 12, 13, 14, 18 19, 20, 23, 24
TRANTINO ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410);		MANNUZZU SALVATORE .....	6, 11, 17, 18
AZZARO ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780);		ONORATO PIERLUIGI .....	10
ANDÒ ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709);		PONTELLO CLAUDIO, <i>Relatore</i> .....	5, 6, 7, 8 9, 10, 11, 14, 15, 16 17, 18, 19, 20, 23, 25
		ROMANO DOMENICO .....	22, 23
		TRABACCHI FELICE .....	8
		TRANTINO VINCENZO .....	9, 10, 15, 18, 20, 21

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,35.**

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

(È approvato).

**Sull'ordine dei lavori.**

PRESIDENTE. In apertura di seduta, informo la Commissione che il gruppo radicale ha richiesto la pubblicità dei lavori della seduta medesima tramite utilizzazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, ai sensi dell'articolo 65 del regolamento.

Chiedo pertanto ai commissari di pronunciarsi al riguardo.

FRANCESCO CORLEONE. Signor presidente, avevamo già stabilito la ripresa delle sedute con l'impianto audiovisivo a circuito chiuso per le discussioni in sede legislativa di almeno due-tre gruppi di provvedimenti all'attenzione della nostra Commissione.

GIUSEPPE GARGANI. Riteniamo che sia più opportuno lavorare in quest'aula (accogliendo la richiesta del gruppo radicale dovremmo, invece, cambiare sede), per l'esame dei provvedimenti in materia di delitti contro la pubblica amministrazione.

FRANCESCO MACIS. Possiamo anche concordare con la richiesta del gruppo radicale, se però ciò non comporta ritardi nel dibattito: pertanto, se non vi dovessero essere aule idonee disponibili, saremmo contrari.

PIERLUIGI ONORATO. Personalmente, non ho nulla in contrario contro l'utilizzazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

VINCENZO TRANTINO. Per ragioni logistiche, sarei favorevole a proseguire in quest'aula il dibattito sui provvedimenti oggi all'ordine del giorno, e a rendere pubblici i lavori tramite ripresa a circuito chiuso del dibattito sul provvedimento relativo ai dissociati.

FRANCESCO CORLEONE. Se c'è un impegno della Commissione a utilizzare l'impianto audiovisivo per la discussione dei progetti di legge sulla dissociazione, ritiro la mia proposta di rendere pubblico il dibattito sui progetti di legge oggi all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. In relazione alle opinioni fin qui manifestate, propongo di impiegare l'impianto audiovisivo limitatamente all'eventuale discussione dei progetti di legge sulla dissociazione.

Pongo in votazione tale proposta

(È approvata).

**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 ».

Ricordo ai colleghi che è in corso la discussione dell'articolo 3 del nuovo testo del disegno di legge n. 2844, già approvato in sede referente.

Avverto che a tale articolo risultano presentati i seguenti emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi:

*Sostituire l'articolo 3 con il seguente:*

**ART. 3.**

L'articolo 317 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 317. — (Concussione). Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei poteri connessi alla sua funzione, costringe o determina taluno a dare o promettere, indebitamente, per sé

o per altri, danaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni »

3. 1.

**IL RELATORE**

*All'emendamento 3. 1 sostituire le parole: dei poteri connessi alla sua funzione con le seguenti: delle sue funzioni.*

0. 3. 1. 1.

**RIZ**

*All'emendamento 3. 1 sostituire le parole: connessi alla sua funzione con le seguenti: inerenti all'ufficio o servizio.*

0. 3. 1. 2.

**RIZZO**

*All'emendamento 3. 1 sostituire le parole: a dare o promettere, indebitamente, per sé o per altri, con le seguenti: a promettere o dare, indebitamente, a lui o a un terzo.*

0. 3. 1. 3.

**MANNUZZU, ONORATO**

*All'emendamento 3. 1 sostituire la parola: determina con la seguente: induce.*

0. 3. 1. 4.

**GOVERNO**

*Al terzo comma sostituire le parole: dal comma precedente, con le seguenti: dai commi precedenti.*

3. 2.

**CORLEONE**

*Dopo l'articolo 3 aggiungere il seguente:*

**ART.....**

Dopo l'articolo 317 del codice penale è aggiunto il seguente:

« ART. 317-bis. — (Concussione impropria). Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando delle sue qualità o dei poteri connessi alla sua funzione, si fa dare o promettere, direttamente o per interposta persona,

per sé o per un terzo, indebitamente, danaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni.

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che abbia preordinato le condizioni per ricevere, direttamente o per interposta persona, la dazione o la promessa indebita ».

3. 01.

IL RELATORE

*All'articolo aggiuntivo 3. 01, al primo comma, sopprimere le parole:* direttamente o per interposta persona.

0. 3. 01. 1.

MANNUZZU

*All'articolo aggiuntivo 3. 01 sostituire le parole:* connessi alla sua funzione, con le seguenti: inerenti all'ufficio o servizio.

0. 3. 01. 2.

RIZZO

*All'articolo aggiuntivo 3. 01, al secondo comma, sostituire le parole:* per ricevere direttamente o per interposta persona, la dazione o la promessa indebita, con le seguenti: della dazione o della promessa, quando esse si compiano.

0. 3. 01. 3.

MANNUZZU

*All'articolo aggiuntivo 3. 01, al primo comma, dopo le parole:* dare o promettere, aggiungere le seguenti: o comunque richiede.

0. 3. 01. 4.

RIZZO

Invito il relatore Pontello ad illustrare il suo emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 3.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Come i colleghi ricorderanno, nella precedente seduta abbiamo approvato l'articolo concernente il peculato e quello riguardante il peculato mediante profitto dell'errore altrui.

Siamo ora impegnati nell'esame del reato di concussione, cui il disegno di legge aveva dato una certa impostazione, da noi poi rivista nel corso dell'esame in sede referente, e rispetto alla quale durante i lavori del Comitato informale, svoltisi intensamente nei mesi scorsi saremmo arrivati ad una formulazione che, come relatore, ho deciso di fare mia. Tuttavia, ho voluto distinguere un articolo 317 (che concerne il reato di concussione) e un articolo 317-bis, dove si parla di concussione impropria.

Desidero a questo punto fare un rilievo. Mentre a mio giudizio, anche per quanto si legge nella relazione del ministro guardasigilli del tempo, la formulazione del reato di peculato era ed è abbastanza soddisfacente, ed i problemi sono insorti per una, a mio avviso, dubbia interpretazione evolutiva della norma, per quanto riguarda invece la formulazione del reato di concussione e quella del reato di corruzione, credo che i rilievi che nel corso di questi cinquanta e più anni sono stati via via avanzati in dottrina e in giurisprudenza siano fondati.

Questi rilievi si incentrano soprattutto su una carenza di elementi che consentano di individuare con estrema chiarezza le differenze fra il reato di concussione e quello di corruzione.

Allora — e concludo — credo che il nostro sforzo debba così orientarsi: rendere chiaro quando si tratta di concussione, rendere chiaro quando si tratta di corruzione. L'elemento distintivo dei due reati risiede nel fatto, a mio giudizio, che nella corruzione il pubblico ufficiale che si comporti in modo illecito deve trovarsi, sotto il profilo penale, in una situazione di parità con il cittadino che a sua volta versa in una situazione di illecito penale. Questo trattamento di parità può essere rilevato con certezza quando dal fatto reato derivi un vantaggio per il cittadino.

In tutti gli altri casi in cui il cittadino non trae un profitto illecito, sia che si versi in una ipotesi di costrizione da parte del pubblico ufficiale, sia che si tratti di determinazione o di induzione, ovvero di un'ipotesi di determinazione

anche interposta persona, non può parlarsi che di concussione. Al contrario, quando l'iniziativa, vuoi che parta dal pubblico ufficiale, vuoi che parta dal cittadino, porta al conseguimento di un vantaggio illecito da parte del cittadino, la concussione è esclusa e si tratta invece di corruzione.

Sotto questo profilo il codice Rocco non ci sembra perfettamente chiaro, ed è quindi nostro compito riformulare le due fattispecie cercando di demarcare più efficacemente i caratteri distintivi. Ciò che dobbiamo chiederci, è se siamo riusciti in questo impegno. Credo che essendoci molto soffermati sull'esame di queste due norme, rispetto a quel profilo che io considero dirimente, abbiamo compiuto uno sforzo di particolare riguardo. Vedremo poi se nel confronto delle nostre idee potremo considerare questo lavoro esaustivo o se, invece, dovremo operare qualche piccolo ritocco all'impostazione data nel corso dei lavori del comitato informale e che ho personalmente tradotto nei due emendamenti proposti. Qualora non dovessimo ritenerlo complessivamente esauriente, apporteremo i ritocchi necessari. Ritengo, comunque, che l'impostazione data sia quella giusta.

SALVATORE MANNUZZU. Desidero brevemente, signor presidente, motivare le ragioni del nostro subemendamento 0. 3. 1. 3. all'emendamento 3. 1 del relatore. Dirò, anzitutto, che trattasi di una proposta soltanto formale e che, ovviamente, riguarda il tema della concussione.

Ritengo che la formulazione dell'emendamento del relatore, laddove è detto « costringe o determina taluno a dare o a promettere, indebitamente, per sé o per altri danaro o altra utilità » possa dar luogo a qualche incertezza lessicale. Ritengo altresì che questa potrebbe facilmente superarsi tornando a quanto detto, in definitiva, nel codice penale vigente. Pertanto, proponiamo di sostituire la suddetta frase con la seguente: « a promettere o a dare, indebitamente, a lui o ad un terzo danaro o altra utilità ». Ripeto,

questa è la formula del codice vigente, formula che a mio avviso ha la stessa portata sostanziale di quella proposta dal relatore, ma che, da un punto di vista lessicale è forse più opportuna.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Dichiaro di condividere le considerazioni dell'onorevole Mannuzzu, e se la Commissione è concorde mi pronunzio in senso favorevole.

ANGELO BONFIGLIO. Desidererei dal relatore un chiarimento sul concetto di determinazione che è sostitutivo di quello relativo alla induzione. Qual'è la differenza tra l'indurre ed il determinare.

PRESIDENTE. Onorevole Bonfiglio, credo che il sottosegretario, onorevole Bausi, potrà rispondere alla sua domanda nell'illustrare l'emendamento del Governo che attiene proprio a questa specificazione.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ho ascoltato con interesse le osservazioni che il relatore ha sottoposto all'attenzione della Commissione in relazione all'articolo 3-bis che va ad aggiungersi all'articolo 317 del codice penale...

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. È chiaro che le due norme si integrano perché non sono due disposizioni diverse tra loro.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Le mie perplessità rispetto a quanto udito finora derivano dalle stesse motivazioni che anche il relatore ha evidenziato all'inizio delle considerazioni svolte questa mattina.

Sembrerebbe di dover osservare che con l'articolo 3-bis vanno profilandosi due fattispecie diverse che fino a questo momento non erano contemplate nella norma positiva. La prima (il « si fa dare o promettere indebitamente ») viene a sovrapporsi a numerose altre, quelle contemplate all'articolo ex 61, n. 9, del codice penale. Possono pertanto crearsi delicati

problemi di carattere applicativo essendo dubbio quale norma applicare nella fattispecie in esame. Si potrebbe pensare che la norma arrivi a comprendere certe ipotesi che dovrebbero essere « coperte » e per le quali, viceversa, la formulazione così operata non sembra essere sufficiente.

La seconda fattispecie è, in realtà, una specificazione forse abbastanza superflua della prima, in quanto il preordinare le condizioni per ricevere la prestazione indebita equivale al « farsi dare o a promettere indebitamente ».

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Il lavoro che ho raccolto dal comitato informale traducendolo in un emendamento consiste nell'aggiungere al mero fatto della costrizione, induzione o determinazione anche la preordinazione della situazione che porta al *metus* nei confronti del cittadino.

In buona sostanza, il rilievo del Governo su una certa aggiuntività superflua di questa formula può essere, a mio avviso, sensato. Pertanto, se i colleghi fossero d'accordo, potremmo recuperarla allargando l'ipotesi prevista dall'articolo 317, aggiungendo cioè dopo la previsione della costrizione o determinazione l'inciso « agendo anche per interposta persona ».

Sono, dunque, due le soluzioni da me prospettate: quella che ho offerto con la presentazione dell'articolo aggiuntivo e quella or ora indicata.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo ha ritenuto di proporre con un emendamento la sostituzione della parola « determina » con la parola « induce », che d'altra parte era utilizzata anche nella vecchia formulazione dell'articolo 316...

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Anche se il Governo nel suo disegno di legge ha adoperato l'espressione « determinando ».

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi rimetto alle decisioni della Commissione. Non intendo tuttavia sottacere le mie perplessità, do-

mandandomi se in questa sede sia opportuno definire un testo che, tra l'altro, ignora quali saranno le norme determinanti per completare il quadro della situazione seguenti agli articoli 9 e 9-bis. Pur dando atto al relatore e al Comitato ristretto del lavoro svolto con impegno ed alacrità, devo dire che non mi è particolarmente chiara l'impostazione generale del provvedimento, che forse andrebbe meglio definita attraverso un'ulteriore riunione del Comitato ristretto.

In prima tesi, sono comunque disposto ad accogliere le decisioni della Commissione.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Vorrei fornire un chiarimento di ordine lessicale. È stato scelto il termine « determina », poiché si è ritenuto, secondo un certo orientamento dottrinale, che la parola « induce » fosse equivalente nel suo significato alla costrizione, e che, viceversa, rispetto a tale concetto il termine « determina » indicasse qualche cosa di più.

ANGELO BONFIGLIO. Sono favorevole all'emendamento presentato dal Governo, poiché ritengo che l'operazione legislativa debba essere caratterizzata da estrema chiarezza.

Pur rendendomi conto della limpidezza della posizione del relatore, in riferimento al coordinamento delle due norme, temo che l'effetto pratico di una innovazione di questo tipo sia la liberalizzazione della condotta del privato che si presta a determinare operazioni in danno della pubblica amministrazione.

Il problema involge non soltanto risvolti di diritto penale sostanziale, ma anche delicatissime questioni processuali, che attengono alla fenomenologia della prova.

Il codice Rocco si muoveva intorno ad una contrapposizione netta tra le due ipotesi di reato: quello consumato *vi* (il pubblico ufficiale costringe) e quello commesso *fraude* (il pubblico ufficiale induce). In entrambi i casi il privato era il

soggetto passivo del reato, nel senso che non aveva mai aderito ad un fatto bilaterale ai danni della pubblica amministrazione.

Ritengo che questo modello sia tuttora valido ai fini della discriminazione estremamente tormentata dal codice Zanardelli ai giorni nostri tra la fattispecie di concussione e quella di corruzione.

Sono, dunque, favorevole all'emendamento del Governo tendente a ripristinare la parola « induce », proprio per realizzare una netta contrapposizione tra le due ipotesi alternative.

FELICE TRABACCHI. Vorrei intervenire sulla seconda parte dell'articolo aggiuntivo presentato dal relatore, là dove si prevede che « La stessa pena si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato del pubblico servizio che abbia preordinato le condizioni per ricevere, direttamente o per interposta persona, la dazione o la promessa indebita ».

A mio avviso, questa formulazione è pericolosamente imprecisa e può offrire spazi di intervento assolutamente discutibili.

Ritengo che in questo secondo comma si configuri un'ipotesi che può anche esaurirsi nel semplice tentativo. In sostanza, viene definita una condotta criminosa nell'assunzione di atti o di comportamenti che preordinino le condizioni per ricevere la dazione o la promessa indebita. Allora, dobbiamo dire che rispetto al tentativo previsto dall'articolo 56 del codice penale mancano i due estremi ben precisi dell'idoneità degli atti e della direzione non equivoca.

In questo caso, invece, proponiamo una sanzione per chi genericamente potrebbe aver assunto atti, determinazioni o comportamenti ai quali non si richiede un'idoneità, ma soprattutto non si richiede una non equivocità rispetto ad un determinato reato. Potremmo, insomma, prevedere un'ipotesi assolutamente improponibile anche nel concreto.

Ribadisco che la formulazione dell'emendamento è estremamente generica,

imprecisa e può dar luogo a seri dubbi in sede di interpretazione.

PRESIDENTE. Mi dichiaro, in linea di principio, favorevole all'emendamento del relatore, ma sono d'accordo anche con il subemendamento del Governo, per le ragioni esposte dal collega Bonfiglio.

Nutro qualche perplessità (ma non ho predisposto emendamenti) per la soppressione, nella nuova formulazione dell'articolo 317, del riferimento anche a pene pecuniarie oltre che detentive. Se proprio il reato deve subire questo taglio...

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Questo è l'orientamento generale.

PRESIDENTE. A mio giudizio, la concussione si prestava in modo ideale ad una pena pecuniaria.

Desidero aggiungere che ho predisposto un subemendamento, sul quale mi permetto di insistere, perché ritengo che la formula « abusando della sua qualità o delle sue funzioni » sia migliore di quella proposta dal relatore; infatti, in dottrina e in giurisprudenza è pacifico che l'abuso della qualità consiste in una strumentalizzazione da parte del pubblico ufficiale della propria qualifica soggettiva, tendente a costringere o indurre altri all'indebito. Ugualmente, l'abuso delle funzioni consiste in una strumentalizzazione dei poteri di cui è investito il pubblico ufficiale al fine di costringere o indurre altri all'indebito.

Quindi, non comprendo il senso di parlare di abuso di poteri connessi alla funzione, formulazione che potrebbe dar luogo a molte incertezze.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Svolgerà una considerazione che forse potrebbe essere del tutto gratuita, ma ho l'impressione che il problema discenda dal fatto che per la prima volta, nel reato di concussione, parifichiamo l'attività del pubblico ufficiale a quella dell'incaricato del pubblico servizio. Il codice Rocco non prevedeva affatto che l'incaricato di pub-

blico servizio potesse incorrere nel reato di concussione. Sottolineare che non esiste soltanto la funzione ma anche i poteri della funzione: questa può essere l'unica giustificazione all'inserimento. Non nascondo di nutrire perplessità sull'estensione della responsabilità penale in materia di concussione all'incaricato del pubblico servizio.

I colleghi sanno, al pari di me, quanto dibattuto sia stato il problema e quanto il legislatore del 1931, realizzando quella formulazione, si trovasse in minoranza rispetto alla dottrina prevalente dell'epoca. Ho il dovere di ricordarlo alla Commissione.

FRANCESCO MACIS. Rispetto al codice attuale, il Comitato ristretto si è mosso, come ha ricordato il relatore, nel senso di precisare la distinzione tra reato di concussione e di corruzione, seguendo l'orientamento che in materia si è consolidato sul piano giurisprudenziale. Riportare la concussione ad una costrizione che discende da una disparità di situazioni tra il soggetto attivo e la persona che subisce, mentre, per quanto riguarda la corruzione, mettere in evidenza l'elemento pattizio che vi è tra i due soggetti che operano su un piano di parità: questo è lo sforzo che è stato compiuto, accanto a quello di individuare una formulazione nuova — non so se lo scopo sia stato raggiunto — tale da colpire quelle situazioni che oggi si verificano e nelle quali non si identificano esattamente né la fattispecie della concussione né della corruzione, ma che tuttavia, sul piano fenomenico, rappresenta la maggioranza.

Oggi non esiste un pubblico ufficiale che ponga un secco *aut aut*; è difficile ipotizzare che ci si sieda intorno a un tavolo e si contratti il rilascio di una concessione o di una licenza. Nella pratica, si sa che in un determinato ufficio occorre presentarsi con un certo corredo.

Questa è stata la nostra preoccupazione, cioè quella di introdurre una distinzione netta fra le due ipotesi di concussione e corruzione, senza però lasciarci scappare quanto avviene nella realtà.

Per quanto riguarda la concussione, i mutamenti rispetto al codice Rocco credo si muovano nel senso di una precisazione delle situazioni di disparità e di abuso dei poteri; probabilmente, anche la ragione che è stata adottata adesso dal relatore deve trovare accoglimento e può spiegare perché, nel disegno di legge, venne introdotta questa formula.

Molto più modestamente, pensavamo che con questa formula si volesse dire che non bastava abusare delle funzioni esercitate, ma che era necessario che ci fosse un esercizio del potere, e che quindi si volesse rafforzare questo elemento di disparità. Anche la sostituzione del concetto del « determinare » con quello dell'« indurre » non cambia, nella sostanza, la situazione, volendosi pure così evidenziare la volontà di una coazione da parte di chi ha il potere, e ne abusa nei confronti di un cittadino che, rispetto al pubblico ufficiale, si trova sottomesso.

In questo senso dopo aver ascoltato con molta attenzione le critiche e le osservazioni fatte dai colleghi mi sembra che sia valida la scelta del Comitato ristretto.

Trovo invece giusto l'emendamento del collega Mannuzzu che, pur essendo soltanto una modifica formale, di fatto ritengo migliori la norma. In conclusione, sono favorevole all'emendamento sostitutivo dell'articolo 3, predisposto dal relatore, integrato dal subemendamento del collega Mannuzzu.

VINCENZO TRANTINO. Siamo favorevoli all'emendamento del Governo, in quanto si registra oggi un imponente confronto dottrinario, sempre più seguito dalla giurisprudenza, che allarga l'area degli atti preparatori.

Con la parola « determina » si identifica una condotta tipizzata con determinate cadenze e che, ai fini della prova, innesca il meccanismo tuttora di moda del cosiddetto « pentitismo d'accatto », mentre con la parola « induce » si rende più utilizzabile la condotta, e si evitano una serie di salvacondotti che la furbizia di certa gente può attivare a favore del proprio modo di agire.

Riteniamo perciò di inserirci nell'ambito della più recente dottrina e della più omogenea giurisprudenza dichiarando il nostro favore per la sostituzione proposta dal Governo.

MICHELE CIFARELLI. Sono favorevole all'emendamento sostitutivo proposto dal Governo. Per quanto riguarda, poi, il problema di punire chi « abbia preordinato le condizioni per ricevere, direttamente o per interposta persona, la dazione o la promessa indebita », penso che sia il caso di tenere presente ciò che abbiamo già sottolineato in sede di Comitato ristretto.

Tuttavia, ritengo che le osservazioni del collega Trabacchi debbano essere ben valutate, mi chiedo infatti, con preoccupazione, se non abbiamo in questo modo configurato una disposizione che punisce l'atto preparatorio, preliminare. La concussione, fatta per interposta persona, diventa reato quando essa praticamente si realizza: diversamente, stabiliremmo una curiosa forma di tentativo di conculcare...

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Non è certo questo lo spirito della disposizione di cui parliamo.

MICHELE CIFARELLI. Lo so: e ho già detto di essere favorevole al mantenimento di questa ipotesi, già elaborata in Comitato ristretto, ma credo che debba essere introdotta una qualche precisazione, magari in un capoverso a sé, introducendo qualche accorgimento formale per venire incontro alle osservazioni del collega Trabacchi.

PIERLUIGI ONORATO. Per decidere in modo chiaro e consapevole sulla questione che abbiamo di fronte, dobbiamo aver presente l'iter stesso della formulazione delle proposte: sia quelle avanzate dalla Commissione in sede referente, sia quelle contenute nell'emendamento del relatore.

Occorre tener presente che partiamo da una formulazione del codice Rocco che configurava, nel reato di concussione,

due elementi: l'abuso dell'autorità del pubblico ufficiale e il fatto di costringere o indurre.

L'esigenza delle proposte di legge e dello stesso testo governativo era invece quella di introdurre una differenziazione, in questa figura di concussione, attraverso il recepimento dell'elaborazione dottrina e giurisprudenziale.

La differenza consisteva nel fatto che si voleva distinguere la concussione, ottenuta determinando in taluni uno stato di soggezione, dalla concussione impropria, ottenuta giovandosi di uno stato di soggezione preesistente, e non volontariamente causato dal pubblico ufficiale. Tale distinzione ha una sua plausibilità, ed è stata conservata sia nel disegno di legge, sia nel testo elaborato dalla Commissione in sede referente.

Il relatore, nel proporre il suo emendamento, a mio avviso ritorna invece al codice Rocco, dal momento che egli omette l'inciso « determinando in taluno uno stato di soggezione », per lui gli elementi da tener presente sono l'abuso dei poteri connessi alla funzione e la costrizione o la determinazione in altri della dazione.

Se accettiamo questo emendamento e quindi, in pratica, l'impostazione del codice Rocco, a mio avviso non ha più senso l'articolo 317-bis.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Infatti apparirebbe ripetitivo.

PIERLUIGI ONORATO. L'articolo 317-bis configura infatti una concussione impropria che non ha più una sua giustificazione, in quanto è già scomparsa dall'articolo 317.

Bisogna aver chiaro, prima di votare l'emendamento del relatore, che l'articolo 317-bis non ha più senso. Dunque, nello scegliere, teniamo conto di quest'alternativa.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ho seguito con interesse le osservazioni dell'onorevole Onorato, il quale ha espresso

opinioni intelligenti, come del resto quelle avanzate da tutti gli altri colleghi intervenuti.

Tuttavia, anche se posso accedere alla sua impostazione, ritengo che dovrebbe salvarsi l'ipotesi del preordinamento delle condizioni, perché essa va ad aggiungersi a quella della costrizione o induzione.

Non ho difficoltà a ritornare alla dizione del codice Rocco, ma ritengo che il preordinamento delle condizioni sia un qualcosa di più e di diverso rispetto alla costrizione ed all'induzione. Ed è quanto si è venuto manifestando tutte le volte che ci siamo trovati dinanzi a fatti atipici rispetto alla semplice materialità del reato commesso *vi aut fraude*, ma con elementi che comunque si riportano alla *ratio* della concussione. Pertanto, questo inciso dovrebbe comunque essere recuperato nell'articolo 317, qualora dovessimo accedere al concetto dell'onorevole Onorato. Se dovessimo tutti convenire che la prima parte dell'articolo 317-bis è ripetitiva rispetto all'articolo 317, salverei l'ipotesi del capoverso introducendola in quest'ultimo articolo.

SALVATORE MANNUZZU. Signor presidente, concordo con coloro che hanno sottolineato il carattere ripetitivo del primo comma dell'articolo 317-bis rispetto all'articolo 317 del codice penale. Infatti, in entrambe queste norme si ipotizza un nesso causale fra l'abuso della funzione da parte del pubblico ufficiale e la dazione o promessa che venga dal privato. Esse hanno come causale una pressione indebita esercitata dal pubblico ufficiale. Ecco, io preferirei parlare di costrizione e di induzione, stante la differenza tra i due soggetti, perché l'induzione è una cosa diversa, è una captazione del consenso che non ha come strumento immediato la violenza. Non vedo quindi che differenza vi sia tra l'« indurre » o il « farsi dare ».

Ciò detto, a me sembra che il primo comma dell'articolo 317-bis così come proposto dal relatore, non abbia ragione di esistere. Ha invece una sua plausibilità il secondo comma, il quale si riferisce ad

un'ipotesi nota, ovverosia quella in cui, ad esempio, si sappia che per avere un certo atto dovuto, al pubblico ufficiale si deve corrispondere una certa somma. Per ottenere il rilascio di un certificato occorre pagare una tangente, senza che il pubblico ufficiale debba chiedere alcunché. In questo caso vengono preordinate le condizioni della concussione, per cui mi sembra che il secondo comma dell'articolo aggiuntivo 3. 01 abbia una sua plausibilità.

Su di esso vorrei tuttavia formulare due osservazioni. Considero anzitutto superflua l'espressione « direttamente o per interposta persona », poiché tale precisazione, già acquisita ai principi generali dell'ordinamento, potrebbe cagionare incertezze nei casi in cui manchi, come ad esempio all'articolo 317. Infatti, che cosa prevede la formulazione proposta dal relatore? Prevede una simulazione soggettiva con un *accipiens* reale, sia esso il pubblico ufficiale, sia esso un incaricato di un pubblico servizio; in tal caso, si incorre nelle ipotesi previste dagli articoli 317 e 317-bis, senza bisogno di introdurre una specificazione superflua.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Viene, comunque, salvato il concetto riguardante la preordinazione delle condizioni.

SALVATORE MANNUZZU. Certamente.

In secondo luogo, in questo secondo comma dell'articolo aggiuntivo 3. 01, diversamente da quanto stabilito all'articolo 3. 1, si ipotizza una consumazione del reato soltanto attraverso la preordinazione delle condizioni per ricevere la dazione o la promessa indebita. Per una ragione di omogeneità, ritengo si debba dire « abbia preordinato le condizioni per ricevere la dazione o la promessa indebita, qualora esse si siano verificate ».

Ho ritenuto di formulare queste osservazioni, che danno anche ragione degli emendamenti da me presentati.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. La mia idea è di porre l'inciso riguardante la preordinazione delle condizioni in un capoverso dell'articolo 317.

FRANCESCO CORLEONE. Al pari di altri colleghi, nutro delle perplessità in ordine al secondo comma dell'articolo aggiuntivo 3. 01, anche se nel caso in cui il suo contenuto venga trasposto in un capoverso dell'articolo 317. A mio avviso, o tale preordinazione costituisce una circostanza aggravante nel qual caso potrei essere consenziente ad una sua previsione oppure si risolve nella previsione di una punizione per atti preparatori, che tuttavia non si sono tradotti nell'effettiva consumazione di un reato.

FRANCESCO MACIS. Mi sembra che sia stata prospettata l'ipotesi di trasferire il contenuto dell'articolo aggiuntivo 3. 01 nell'ambito dell'articolo 317, tornando se non ricordo male ad una proposta che in origine era stata avanzata dal collega Casini. Questi proponeva, infatti, di utilizzare tre verbi: costringere, indurre e determinare.

A mio avviso, questa strada può essere perseguita, precisando tuttavia chiaramente che non stiamo introducendo una circostanza aggravante, ma una figura di reato autonoma, sia pure di valenza minore. È questo il motivo per cui essa è stata distintamente collocata; in altri termini, dobbiamo cercare di sanzionare l'ipotesi in cui la dazione di somme si verifichi senza essere costretti, ipotesi che purtroppo si verifica normalmente.

Com'è noto, in certi uffici giudiziari per ottenere il compimento di un determinato atto è necessario accompagnare la richiesta con l'elargizione di una certa somma di denaro.

Quest'ipotesi avviene senza alcuna costrizione o induzione. Si vuole punire quest'ipotesi: si ritiene sia penalmente sanzionabile? Un emendamento presentato dal collega Mannuzzu integra e aiuta sotto questo profilo.

Il problema è partire dalla volontà di trovare una norma che chiuda quest'ipotesi, andando al di là proprio della concussione, che si vuol riportare dal *metus potestatis* del pubblico ufficiale all'elemento pattizio bilaterale. Determinati atti

sono compiuti dal pubblico ufficiale soltanto se offriamo « spontaneamente » una certa somma.

Prevediamo una figura autonoma di reato, altrimenti, per ragioni che a questo punto non sono di estetica legislativa ma di coordinamento, riportiamola nell'ambito dell'articolo 317, anche per il problema della punizione. In ogni caso, sia chiaro che stiamo sanzionando un'ipotesi diversa.

Mi riservo, comunque, di intervenire successivamente nel dibattito, ma l'unica preoccupazione, per quanto riguarda la configurazione della nuova ipotesi criminosa — l'unica legittima, a mio parere — è stata quella sollevata dal collega Mannuzzu sul fatto che essa si verifichi realmente.

ANGELO BONFIGLIO. Ringrazio il collega Macis perché il suo intervento consente di eliminare un po' di nebbia causata dalla discontinuità dei nostri lavori; per il fatto che alcuni colleghi non hanno seguito con continuità lo sforzo spasmodico compiuto da alcuni commissari, ci troviamo in condizioni di obiettiva difficoltà.

Sono favorevole all'eliminazione dell'articolo aggiuntivo 3. 01, perché si tratta di un'autentica « superfetazione ». Vogliamo recuperare la violenza per la quale il privato cittadino è costretto a dare o a promettere non attraverso una specifica autonoma attività del pubblico ufficiale, ma attraverso l'abuso che si ricollega ad un fatto sistematico: non occorre « colpire di mazza per uccidere una pulce », basta inserire, accanto all'ipotesi della costrizione diretta, la costrizione che si ricollega al fatto sistematico.

Quindi, se accettiamo l'idea di configurare una subipotesi di violenza accanto a quella della violenza diretta e specificamente finalizzata alla costrizione del soggetto concusso, a mio parere è sufficiente un'operazione lessicale di estrema semplicità: dopo la parola « costringe » basta aggiungere le parole « anche giovandosi dell'altrui stato di soggezione da lui non causato ».

Si dovrebbe recuperare una delle ipotesi prese in considerazione dal Governo (illustrata allora dal ministro Martinazzoli): in riferimento a fatti di abusato malcostume, a posizioni che prescindono da forme brutali di costrizione, ci si affida al fatto sistematico, al fatto che determinate situazioni siano conosciute (come, per esempio, quella esistente nell'amministrazione finanziaria o in altre branche della pubblica amministrazione). Mi sono trovato anch'io in tali condizioni, in veste di utente: non si passa se non si paga il pedaggio. In questo caso, l'ipotesi della corruzione è perfettamente equivalente alla costrizione che comincia attraverso il *tête a tête* tra pubblico ufficiale e privato concusso.

Oltre a questa, recupera, per tutte le altre ipotesi alternative che si ricollegano non alla violenza ma alla frode, la formulazione originaria del codice Rocco, ripresa dal Governo, che usa il termine « induce ».

Sono visceralmente contrario ad un generico riferimento alla preordinazione delle condizioni, perché qui vengono toccate non soltanto le norme del titolo di reati contro la pubblica amministrazione, ma anche l'articolo 56 del codice penale che, pur avendo superato la distinzione attuata dal codice Zanardelli tra atto preparatorio e atto esecutivo, pone come requisito fondamentale che si tratti di « atti idonei, diretti in modo non equivoco ». Si sconvolge così la soglia della punibilità, un principio cardine del diritto penale: *cogitatione poenam nemo patitur*.

Basta entrare in un certo assetto burocratico caratterizzato da un determinato *ménage* per avere determinate condizioni. Siamo tutti « addetti ai lavori », quindi non ho bisogno di dire altro.

Per questa motivazione estemporanea mi dichiaro a favore della soppressione dell'articolo aggiuntivo 3. 01 e consegno il mio emendamento al relatore, perché ne faccia buon uso.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. L'onorevole Macis mi pare abbia detto, approssimati-

vamente, che negli uffici giudiziari, per ottenere qualcosa, è necessario accompagnare la richiesta con una determinata somma.

Su questo chiedo quindi un chiarimento all'onorevole Macis. Infatti, se la sua affermazione è soltanto un'esemplificazione per astratto, è accettabile, ma se vuole individuare una situazione concreta, così come è stata fatta suonerebbe negativa per una categoria che, invece, è benemerita della pubblica amministrazione.

FRANCESCO MACIS. Non ho voluto precisare situazioni concrete perché non mi sembrava giusto, infatti, tra gli aiutanti ufficiali giudiziari ci sono indubbiamente delle persone onestissime. Tuttavia mi risulta — non so se l'onorevole sottosegretario ne sia al corrente — che in qualche caso, per ottenere la notifica di un atto o un pignoramento, sia necessario accompagnare la richiesta con la dazione di una determinata somma: e questo è il fatto che a me fa pensare di più.

La ringrazio, onorevole sottosegretario, per la sua richiesta di chiarimento: non solo perché da domani vedremo quali iniziative assumerà in proposito il ministro, ma anche perché quello di cui ho parlato è un fatto che mi preoccupa, sotto il profilo dell'inquadramento sistematico. Ritengo infatti che la situazione che io conosco si registri poi in tanti altri uffici.

In casi del genere, non c'è una costrizione e quindi non so quanto sarebbe efficace un procedimento penale che partisse dall'ipotesi dell'articolo 317; c'è invece una situazione che si è creata e consolidata, che non è nemmeno dipesa dal pubblico ufficiale interessato, ma è stata iniziata dall'altra parte, per cui adesso c'è una sorta di « tariffa » anche in quel settore.

Ho parlato però di una situazione che si riferisce all'aspetto meno rilevante, perché non sono questi, poi, i casi da perseguire veramente. Le tariffe che costano ed incidono sono quelle relative all'aggiudicazione degli appalti nell'ambito della pubblica amministrazione, ed esse non vengono richieste con costrizione, con in-

duzione, e tanto meno abusando dei poteri inerenti la funzione: questa corresponsione avviene sulla base di un rapporto che non è nemmeno di carattere pattizio.

ANGELO BONFIGLIO. Sono d'accordo con lei sull'estensione della repressione penale a questa fattispecie: ma in essa il privato è un soggetto attivo o passivo, è dentro o fuori lo schema del reato?

FRANCESCO MACIS. Così come abbiamo formulato l'ipotesi, è al di fuori.

ANGELO BONFIGLIO. Allora non sono d'accordo: perché questa è un'ipotesi che comporta un illecito penale anche per il privato che, per scavalcare altri privati, procede alla sua dazione.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ritengo il punto chiarito relativamente: non posso infatti ritenere come fenomeno di carattere del tutto generale un comportamento che regola non è, anche perché, territorialmente, posso dire che non è una regola.

Corriamo il rischio di influire sulla formulazione della legge, considerando i fatti di cui ha parlato l'onorevole Macis come comportamenti consuetudinari, che fanno parte di un patrimonio generale.

PRESIDENTE. L'onorevole Macis ha fatto un'osservazione, e tutti sono liberi di denunciare in Parlamento le situazioni di cui sono a conoscenza. Che io sappia, nella Corte d'appello di Trento nel cui distretto io risiedo, una cosa simile non si è mai verificata, né ho mai visto fare dazioni del genere nel mio ufficio legale. Ma se in certe corti d'appello si è riscontrato un comportamento come quello denunciato dall'onorevole Macis, ciò va detto.

FRANCESCO MACIS. Vorrei assicurare l'onorevole sottosegretario che io ritengo che la stragrande maggioranza degli ufficiali giudiziari sia al di sopra di ogni sospetto. Tuttavia si verificano queste

ipotesi (che costituiscono dei casi limite) che, nelle discussioni che si sono avute, sono state molte volte esemplificate come casi più noti ma meno incidenti, sul piano della rilevanza penale. Anche nella Corte d'appello di Cagliari non si è mai verificato un caso del genere: mi riferivo ad altre corti d'appello.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Devo dire che, in base all'esperienza professionale che ho acquisito presso la Corte d'appello fiorentina, non posso certo confortare le affermazioni dell'onorevole Macis: che peraltro ritengo anche se non volgio essere il suo interprete non abbia voluto generalizzare il discorso (cosa che ci ha del resto testé confermata).

A proposito del coordinamento dell'articolo 317-bis con il precedente articolo 317, devo dire che, nell'emendamento che ho presentato *re melius perpensa*, già il titolo « concussione impropria » mi lascia perplesso.

I colleghi sanno che, nel passato, si tendeva ad identificare tale fattispecie con il comportamento del cosiddetto « usurpatore », cioè del privato che, fingendo di essere un pubblico ufficiale (e quindi con una frode), commetteva questo tipo di reato; esso veniva però punito in modo meno grave, perché l'iniziativa era comunque circoscritta nell'ambito del privato.

Per non ingenerare equivoci, direi che non dovremmo qualificare come concussione impropria anche un'ipotesi che dovesse essere affrontata separatamente dall'articolo 317 (e credo che su ciò potremmo tutti convenire, dato che la cosa non incide nella sostanza del problema).

Le mie perplessità circa la ripetitività della prima parte dell'articolo 317-bis così come risulta formulata nel mio emendamento mi sembrano confortate dagli interventi di molti colleghi (soprattutto gli onorevoli Trabacchi, Cifarelli e Bonfiglio), in relazione ad un equivoco che si potrebbe ingenerare tra fatto concussivo e tentativo. Credo che in questo caso convenga fare uno sforzo, quello che, del resto, mi suggeriscono i colleghi Bon-

figlio e Mannuzzu con le loro proposte emendative.

Dal punto di vista sistematico ed anche razionale, ciò che io ritengo opportuno fare è sopprimere l'intero emendamento qualificato come articolo 317-bis del codice penale o come articolo 3-bis del provvedimento, recuperando pur tuttavia l'ipotesi che, come opportunamente sottolineava l'onorevole Mannuzzu, configura un terzo tipo di attività concussiva.

Ripeto, su questo punto credo che la Commissione debba compiere un utile approfondimento perché la pratica ci ha portato a verificare quotidianamente che quel tipo di attività esiste. Del resto, il Governo, nel presentarci il suo disegno di legge, aveva individuato quel terzo tipo di attività concussiva quando si riferiva anche all'ipotesi del pubblico ufficiale che, giovandosi dell'altrui stato di soggezione, da lui non causato, pur tuttavia poteva commettere o commetteva il reato di concussione.

Ciò premesso, ritengo che potremmo recuperare la formulazione contenuta nel capoverso dell'articolo 317-bis, da me proposto sotto forma di emendamento seguendo queste due strade; rifacendoci alla formulazione dell'originario disegno del Governo (e l'onorevole Bonfiglio ha proposto, al riguardo, un'ipotesi di emendamento suggerendo di aggiungere, dopo la parola « costringe », le parole « anche giovandosi dell'altrui stato di soggezione da lui non causato »), oppure accedendo al suggerimento dell'onorevole Mannuzzu, il quale propone di aggiungere alla formulazione dell'articolo 317 del codice penale un capoverso nel quale è detto che « il pubblico ufficiale incaricato di un pubblico servizio che riceva, per sé o per un terzo, le promesse o la dazione indebita, preordinandone le condizioni con abuso della sua qualità o dei poteri connessi alla sua funzione, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni ».

Ritengo che le due formulazioni abbiano entrambe i loro pregi. Si tratta di vedere se la Commissione accede al suggerimento che io ho dato, cioè di rinun-

ziare all'articolo 317-bis e recuperare l'ipotesi del capoverso del suddetto inserendolo nell'articolo 317, o magari arricchire la strada indicata dall'onorevole Mannuzzu con l'indicazione che il collega Bonfiglio recupera dal testo del Governo.

VINCENZO TRANTINO. Vi è una mia lontana proposta di legge, onorevole relatore, il cui contenuto si muove proprio in quell'area!

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Mi compiacco con lei, onorevole Trantino!

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor presidente, onorevoli colleghi, mi domando se ciò che è accaduto sinora non sia stato, sostanzialmente, una conferma implicita a quello che era il testo proposto dal Governo. In ultima analisi, in quel provvedimento, al primo ed al secondo comma dell'articolo attinente alla materia in questione, erano previste due fattispecie, una tradizionale e l'altra relativa alla cosiddetta concussione ambientale, per la quale il solo fatto di trovarsi in un luogo può determinare uno stato di soggezione del soggetto.

Ciò premesso, dichiaro di rimettermi alla Commissione, non intendendo frapporre ulteriori ostacoli al procedere del provvedimento in esame.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Propongo l'accantonamento dell'articolo 3 e dei relativi emendamenti riservandomi di prospettare una nuova formulazione dell'emendamento 3.1 che tenga conto di quanto emerso nel dibattito. Ritengo, inoltre, che non si possa passare al voto sull'articolo 3 senza aver preventivamente discusso anche il successivo articolo 4 che prevede la collegata ipotesi della corruzione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di accantonamento del relatore, onorevole Pontello.

(È approvata).

La discussione dell'articolo 3 è pertanato accantonata.

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 4.

L'articolo 317 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 317. *Corruzione.* Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri d'ufficio, riceve per sé o per un terzo denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da tre a sei mesi.

Il pubblico ufficiale che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto di ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino ad un anno ».

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore.* Onorevoli colleghi, l'articolo in questione è senz'altro uno dei più impegnativi tra quelli che compongono il provvedimento al nostro esame, proprio per le ragioni che ho evidenziato all'inizio della seduta. Infatti, la lacuna che più vistosamente è emersa nelle sedi giudiziarie, dopo una sperimentazione cinquantennale del codice Rocco, è proprio quella della mancanza di una linea netta di demarcazione tra la concussione e la corruzione. È questo il punto più importante. Così come per il peculato è mancata quella distinzione di fatto, nella interpretazione giurisprudenziale, fra l'appropriazione e la distrazione lo stesso deve dirsi per la concussione rispetto alla corruzione.

L'elemento differenziatore deve essere rappresentato dalla parità di posizione illecita tra pubblico ufficiale e cittadino: su questo punto, non deve esistere dubbio.

Per arrivare a concretizzare tale aspetto in una norma scritta esplicita,

che si ponga, al riparo da interpretazioni forse suggestive ma inesatte, il Comitato informale, sforzandosi di ricercare un'adeguata soluzione, ha pensato di rivoluzionare il rapporto, parlando, anziché dell'iniziativa del pubblico ufficiale, di quella del cittadino.

Come avrete avuto modo di vedere, infatti, la formulazione proposta è ribaltata rispetto alla corrispondente norma del codice Rocco, poiché l'emendamento all'articolo 318 recita: « Chiunque dà o promette denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio... ».

Per quanto riguarda il comportamento del pubblico ufficiale, si legge all'ultimo comma che « Le pene previste nei commi precedenti si applicano anche al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che riceve il denaro o l'altra utilità ovvero ne accetta la promessa ».

Da tutto ciò scaturisce che l'iniziativa corruttiva del privato cittadino, quando si traduca in un reato consumato, comporta l'illiceità del comportamento del pubblico ufficiale che abbia pattuito il fatto.

Tuttavia, come ho potuto rilevare rimeditando la proposta che io avanzai qualche mese or sono, esiste un limite in tale formulazione. Mentre, infatti, l'attuale dizione del codice Rocco ipotizza soltanto l'iniziativa del pubblico ufficiale, non avendo riguardo a quella analoga del cittadino che potrebbe far « scattare » il reato, nel mio emendamento sostitutivo si considera solo l'iniziativa del cittadino, ignorando quella del pubblico ufficiale.

ANGELO BONFIGLIO. In presenza di una iniziativa del pubblico ufficiale, si parla sempre di concussione ?

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore.* No. Vi potrebbe essere un'iniziativa del pubblico ufficiale che comporti l'accordo del cittadino non per raggiungere il soddisfacimento del proprio diritto, ma per trarre un vantaggio illecito dalla proposta fatta. Si parla dunque, di concussione quando tale accettazione sia data soltanto per raggiungere il soddisfacimento di un pro-

priò diritto (è noto che in alcune circostanze illustrate dal collega Macis occorre presentare le proprie richieste, come si suol dire, *pulsanda pede*), mentre si versa nel campo della corruzione quando il cittadino « afferri l'occasione » per trarre un vantaggio indebito dall'offerta.

Mi sembra — lo dico con sincerità — che la mia prospettazione realizzi in concreto, anche al riparo da dubbi interpretativi, questa seconda e pregnante ipotesi.

Offro alla vostra meditazione le considerazioni svolte, che non mi sembrano essere trascurabili.

**PRESIDENTE.** La seduta è sospesa fino alle ore 17,30.

**La seduta, sospesa alle 12,30, è ripresa alle 17,30.**

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ANTONIO TESTA**

**PRESIDENTE.** Riprendiamo i nostri lavori.

**SALVATORE MANNUZZU.** Signor presidente, ho preso atto con molto interesse delle acquisizioni provenienti dal lavoro informale, riassunte nell'emendamento.

Ho cercato di comparare queste acquisizioni con i livelli che sono propri della legislazione vigente, stabilendo la differenza tra l'una e l'altra disciplina. Le differenze — mi corregeranno i colleghi, innanzitutto il relatore ed il rappresentante del Governo — mi sembrano le seguenti: la sanzione per la corruzione impropria, nella proposta del relatore, è maggiore; si prevede una parificazione, ai fini della fattispecie penale, dell'incaricato di pubblico servizio con il pubblico ufficiale.

Per quanto attiene poi al pagamento o alla promessa di utilità che siano posteriori all'attività illecita del pubblico ufficiale come dell'incaricato di pubblico servizio, la sanzione, nella proposta del relatore, è maggiore.

Mentre le prime due modifiche proposte dal relatore mi paiono ragionevoli, e

trovano il mio consenso, questa terza suscita in me qualche perplessità. Infatti, il pagamento e la promessa posteriori non hanno un nesso causale rispetto alla trasgressione o al di fuori del sinallagma che si realizza normalmente nella corruzione; sono una sorta di donazione remuneratoria, sicché mi pare attengano ad una minore gravità, e la minore sanzione che è prevista tuttora dal codice non mi pare irragionevole.

Mi domando poi che senso abbia non prevedere, come avviene nel primo comma della proposta del relatore, aggravanti di pena quando dal fatto derivi conferimento di pubblici impieghi, stipendi, eccetera. In questo caso, si tratta di ipotesi che non ha minore gravità di un contratto della pubblica amministrazione, tale conferimento, infatti, comporta un contratto di diritto pubblico che ha effetti permanenti i quali, se hanno radice in fatto delittuoso, hanno pericolosità di rilievo, per cui si giustifica l'aggravamento previsto nell'ordinamento vigente.

Fatte queste osservazioni, se le modifiche dovessero essere — come io proporrei — soltanto quelle relative alla maggiore sanzione per la corruzione impropria e alla parificazione dell'incaricato di pubblico servizio con il pubblico ufficiale, ed anche se fossero accolte tutte quelle che il relatore propone, che senso avrebbe questo sommovimento della struttura consolidata dal codice vigente, cioè degli articoli 318, 319, 320 e 321 del codice penale?

Chi deve essere il primo soggetto della fattispecie? Questo è il quesito che il relatore, nella sua relazione, ci ha posto. Secondo l'ordinamento vigente è il pubblico ufficiale, secondo la proposta del relatore è il privato corruttore. Trovo più soddisfacente l'assetto attuale, perché si tratta di un reato proprio del pubblico amministratore, quindi il precetto che sostanzialmente emana della previsione penale deve dirigersi immediatamente al pubblico amministratore.

Comunque, la questione mi sembra solo formale; non mi pare che da essa possano scaturire le conseguenze pratiche che il relatore sottolineava. Quello che rileva è il fatto della corruzione, il sinal-

lagma che si costruisce, o comunque l'utilità che viene promessa o data dopo l'atto illecito del pubblico amministratore.

Credo non si possa fare e non si faccia né dell'ordinamento vigente né della proposta del relatore una questione di iniziativa; non importa che l'iniziativa sia dell'uno o dell'altro soggetto, quello che importa è che si crei la compravendita di attività pubblica. Se è così, la questione è solo formale, però ritengo che proprio formalmente sia meglio far cadere l'accento sul pubblico amministratore.

Se queste mie considerazioni hanno qualche fondamento, trovo che più agevolmente si potrebbe procedere, in linea emendativa, con qualche aggiustamento delle previsioni penali già esistenti, che mi sembrano estremamente lucide e, in qualche modo, anche collaudate da un esercizio di interpretazione.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi pare che lo stesso relatore, nella sua formulazione, avesse manifestato, anche in relazione all'articolo 4, alcune perplessità.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. L'onorevole Mannuzzu nel suo intervento ha confermato questo capovolgimento di ruolo. Però, trattandosi di delitto proprio del pubblico ufficiale, mi rendo conto che occorra molto meditare prima di assumere questa decisione. Resta, tuttavia, a mio giudizio, essenziale mettere bene a fuoco la distinzione tra il reato di corruzione e quello di concussione.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. L'impostazione dell'articolo 4, come proposto dal Comitato ristretto, non mi sembra contenga apprezzabili vantaggi sul piano del chiarimento della norma.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Lo spirito che ha guidato i membri del Comitato ristretto, e che ho poi trasfuso nella

proposta di emendamento, era quello di accentuare, anche da punto di vista della collocazione dei termini, il fatto che nella corruzione, a differenza della concussione, l'iniziativa parte dal cittadino e non dal pubblico ufficiale, il che non è esatto o non lo è sempre, perché ci si può trovare di fronte ad un fatto di corruzione in cui l'iniziativa è del pubblico ufficiale ed è indirizzata al conseguimento, da parte del cittadino corruttore, di un vantaggio indebito.

Se dovesse prevalere l'opinione di mantenere l'impostazione della norma così come formulata nel codice vigente, sarà tuttavia indispensabile una precisazione in ordine alla tipizzazione del reato di corruzione per meglio distinguerlo da quello di concussione.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Sono d'accordo con il relatore soprattutto perché ciò produrrà senz'altro positivi risultati. Ritengo, tuttavia, opportuno un rinvio della votazione dell'articolo 4.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Se i colleghi sono d'accordo, propongo la sospensione della seduta per dare modo ai rappresentanti dei gruppi parlamentari di formulare un testo sul quale via sia un generale consenso in modo da accogliere le vari opinioni ed istanze manifestate nella seduta di questa mattina.

FRANCESCO MACIS. Sono d'accordo sulla sospensione della seduta.

VINCENZO TRANTINO. La proposta del relatore è opportuna e seria.

PRESIDENTE. Propongo di sospendere la seduta fino alle 19. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta, sospesa alle 17,50, è ripresa alle 19.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ROLAND RIZ

PRESIDENTE. Riprendiamo l'esame dell'articolo 3 e dei relativi emendamenti precedentemente accantonati. Il relatore ha presentato il seguente emendamento interamente sostitutivo di tale articolo:

*Sostituire l'articolo 3 con il seguente:*

ART. 3.

L'articolo 317 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 317. — (Concussione). Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che abusando della sua qualità o dei poteri connessi alla sua funzione, anche giovandosi dell'altrui soggezione da lui non causata, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, per sé o per altri, denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni ».

3. 3.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, come ho avuto modo di dire questa mattina, in questi ultimi anni si è andata verificando un'ipotesi di concussione realizzata attraverso la cosiddetta « soggezione ambientale », cioè utilizzando quella situazione in cui si sa che non si può accedere ad una certa « soglia », se prima non si è pagata una tangente.

Nel corso della breve riunione informale, si è ritenuto di formulare l'ipotesi della concussione anche del pubblico ufficiale che si giovi dell'altrui soggezione da lui non causata. Una norma in tal senso era prevista dall'articolo aggiuntivo 3. 01 di cui annuncio il ritiro, ma questa ultima formulazione ritengo sia semplificatrice e più chiara dal punto di vista lessicale oltre che giuridicamente più corretta ed incisiva.

Invito, però, i colleghi della Commissione a meditare sul fatto che noi abbiamo accomunato la persona dell'incari-

cato di pubblico servizio a quella del pubblico ufficiale. A mio avviso si tratta di una formulazione effettivamente troppo rigorosa. In questo senso, tornerei alla formulazione del codice Rocco, laddove il comportamento concussivo posto in opera dall'incaricato di un pubblico servizio viene considerato reato meno grave di quello commesso dal pubblico ufficiale, quindi punito con una pena ridotta.

Annuncio il ritiro del mio precedente emendamento 3. 1 nonché dell'articolo aggiuntivo 3. 01.

PRESIDENTE. Lei, però, nel suo nuovo emendamento ha mantenuto le parole « incaricato di un pubblico servizio ».

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Infatti, ma al termine del mio intervento ho invitato i commissari a riflettere circa l'equiparazione della figura del pubblico ufficiale a quella dell'incaricato di un pubblico servizio.

PRESIDENTE. Potrebbe anche essere presentato un emendamento orientato in tale direzione.

ANGELO BONFIGLIO. Nel senso cioè di sopprimere oppure attenuare la pena.

PRESIDENTE. Dichiaro di presentare i seguenti subemendamenti all'emendamento 3. 3 del relatore.

*Sostituire le parole:* dei poteri connessi alla sua funzione *con le seguenti:* delle sue funzioni.

0. 3. 3. 1.

*Sopprimere le parole:* o l'incaricato di un pubblico servizio *e, conseguentemente aggiungere, in fine, il seguente comma:* Se il fatto è commesso da un incaricato di un pubblico servizio, la pena è diminuita.

0. 3. 3. 2.

FRANCESCO MACIS. Nell'esprimere un giudizio sostanzialmente positivo sull'emendamento 3. 3 del relatore, credo che relativamente alla fattispecie di reato in discussione occorrerà riflettere sulla fi-

gura dell'incaricato di un pubblico servizio quando passeremo all'esame delle circostanze attenuanti ed eventualmente delle aggravanti.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Dichiarandomi d'accordo con l'onorevole Macis, sottolineo l'opportunità di rivedere l'inserimento della figura dell'incaricato di pubblico servizio per quanto riguarda sia il peculato sia la corruzione.

VINCENZO TRANTINO. Signor presidente, onorevoli colleghi, non credo si possa anche solo per un momento ironizzare su questa mia proposizione: più si articola la discussione su questo cambiamento di indirizzo, più aumenta la mia nostalgia sul tessuto del codice Rocco, per quel legislatore che appare di misure gigantesche!

Ci stiamo arrovellando per cercare di modificare, mentre sarebbe opportuno cominciare a pensare che, forse, è migliore l'antica formulazione. E dico questo perché lo sforzo della Commissione — intendendo lo sforzo morale — è da elogiare.

Il nostro gruppo politico può contare sulle dita di una mano i propri amministratori; quindi, dovremmo essere « iconoclasti ». Tuttavia, andiamo al « discorso del buon giurista ».

Cosa significa affermare il principio della responsabilità penale diretta? Che debbo rispondere per essermi avvalso di uno stato di soggezione creato da un ambiente, senza provare che a me fosse noto che altri sapeva, indipendentemente dalla mia conoscenza. Questo avverrà se viene mantenuto il testo proposto. Ed io mi sono permesso di suggerire una formulazione più pertinente, ma più larga e giuridicamente corretta (penso infatti che l'avverbio « indirettamente » colga nel segno) altrimenti potrebbero sorgere problemi che ai fini difensivi possono, a seconda dell'interpretazione del giudice (in un momento in cui si parla di restringere i poteri discrezionali), affidare un unico caso a due valutazioni diverse per uscirne da una parte con una sanzione e dall'altra con un'assoluzione.

Non dobbiamo circoscrivere la materialità dell'azione alla mera assunzione del denaro o di altra utilità, perché se così fosse l'utilizzazione da parte di chiunque della propria funzione o qualità per percepire un vantaggio illecito imporrebbe la fine di ogni discussione.

Inserendo l'aspetto ambientale sul piano della responsabilità chiunque anche senza prove potrebbe dire che il pubblico ufficiale ha utilizzato quella situazione ambientale per chiedere denaro: è il reato di estorsione trasferito nei reati contro la pubblica amministrazione. Semmai, si deve essere in condizioni di provare che il pubblico ufficiale conoscesse la situazione ambientale di illecito e se ne sia avvalso a proprio vantaggio. Di qui le mie perplessità interpretative: possiamo affidare al giudice un fatto senza il timore dell'abuso interpretativo, quando siamo in condizione di poter meglio tipizzare la norma?

Passo ora al secondo rilievo. Sono convinto della proposta dell'onorevole presidente, con la quale si intende specificare la funzione e la qualità perché si evita di insistere sull'incaricato di pubblico servizio: una norma questa che diventa assolutamente temeraria nel momento in cui consente di comunicare la stessa pena al « travet » qualunque, con la fascia di precario, il quale abusando del momentaneo incarico percepisce un vantaggio illecito chiedendo un corrispettivo non dovuto.

Se viceversa inserissimo l'incaricato di pubblico servizio, avremmo il dovere morale di diminuire la pena. Il reato in discussione, inoltre, non rientra tra quelli per i quali è concessa la sospensione condizionale. Il minimo di quattro anni può essere diminuito soltanto con la concessione delle attenuanti generiche (essendo rara la concezione dell'attenuante del valore lieve), ma anche in questo caso la pena, fermandosi alla soglia dei due anni e otto mesi, non consentirà il beneficio della sospensione condizionale. Qualora diminuissimo la sanzione penale si arriverebbe al terzo e con l'abbattimento delle

attenuanti generiche potrebbe essere concessa la sospensione condizionale.

Queste sono le osservazioni e le perplessità che ho voluto esprimere nel momento in cui si sta « generando » una norma che dovrebbe rappresentare per la società civile il *quid novi*.

MICHELE CIFARELLI. Si tratta di una norma molto controversa. Condivido il suggerimento, che è stato dato in questa sede, di considerare non equiparabile la posizione del pubblico ufficiale a quella dell'incaricato di pubblico servizio. A tale riguardo, non mi pare che in uno Stato moderno si possa sottovalutare l'importanza e l'incidenza del ruolo svolto dall'incaricato di pubblico servizio. Abbiamo registrato, infatti, nell'ambito della pubblica amministrazione e dell'ordinamento statutale l'affermarsi di una « estensione » del concetto di pubblico servizio.

La dottrina e la giurisprudenza, in passato, hanno contribuito non poco a questa « estensione » della figura del pubblico ufficiale.

Tutto ciò, in ogni caso, non ci pone nella condizione di riservare soltanto ai pubblici ufficiali le ipotesi di reato di cui ci stiamo occupando.

Se è nostra intenzione « districarci » dalla situazione in cui ci troviamo, peraltro foriera di diversi inconvenienti fra cui, per esempio, quello attinente al *quoad poenam*, si dovrà necessariamente inserire nell'articolato questa norma di « chiusura » contenente tutte le ipotesi di cui abbiamo fatto cenno.

D'altra parte, onorevoli colleghi, si tratta di scegliere quello che ritengo essere il male minore.

L'onorevole Trantino ha poc'anzi stigmatizzato il fatto che dopo tanti discorsi e tante interpretazioni sulle possibili formulazioni della norma si sia arrivati a riconoscere, nei fatti, l'attuale validità di una norma del codice Rocco, entrato in vigore come è noto nel 1931.

L'onorevole Trantino — a mio avviso — non può dimenticare quanto più volte sostenne Benedetto Croce e cioè che quella legislazione penale (il codice Rocco) al-

tro non era che il frutto di una evoluzione maturata negli anni precedenti il fascismo, a cominciare dall'epoca del ministero Zanardelli.

Ciò detto, tuttavia, anch'io, come allora disse Croce, temo che alle grandi elaborazioni normative non seguano precisi fatti normativi. In altre parole, temo che non si arrivi ad alcun traguardo.

In merito alla questione attinente allo stato di soggezione altrui nell'ambito del reato di concussione, ritengo che tale fattispecie sia da collegarsi ad una sorta di preordinazione.

A tale riguardo, l'onorevole Macis ha sottolineato, come esempio, che in molte situazioni per beneficiare della consulenza di uno studio di avvocato o di ingegnere occorre « unger la ruota » di vari soggetti più o meno direttamente collegati allo studio medesimo. Si verifica, in questo caso, la fattispecie detta del *modus accessus ad concessionem*.

A mio avviso, la circostanza della soggezione altrui dev'essere distinta da quella concernente la cosiddetta condizione ambientale.

In quest'ultimo caso, inoltre, si dovrà parlare puramente e semplicemente di condizione, la cui esistenza — fra l'altro — o consapevolezza dell'esistenza dev'essere dimostrata al magistrato.

In conclusione, non sono contrario all'emendamento 3. 3, desidero, tuttavia, richiamare l'attenzione del relatore su due punti: il primo è quello concernente il ruolo dell'incaricato di pubblico servizio; il secondo è quello attinente alla fattispecie detta del « giovandosi », in merito alla quale non ritengo sia estensibile a tutte le ipotesi richiamate in questa sede.

ANGELO BONFIGLIO. Intendo ribadire quanto già ho avuto modo di affermare nel corso di una precedente seduta. Le innovazioni normative di cui stiamo discutendo hanno una rilevanza per cui penso che incideranno inevitabilmente sulla stessa ridefinizione delle figure del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio.

Inoltre, penso che la Commissione dovrà riflettere attentamente su quanto ho appena detto, perché il problema riguarderà anche l'ipotesi di reato di concussione, disciplinato da un testo legislativo la cui entrata in vigore risale a 56 anni fa.

Non si può d'altra parte non tener conto di questo dato che attiene alla stessa dinamica civile del nostro paese, che ha visto l'area della pubblica amministrazione allargarsi a dismisura.

D'altra parte, le innovazioni normative di cui stiamo parlando non potranno non interessare anche quella normativa ordinamentale contenuta al capo terzo del codice penale e attinente alla nozione di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio. Si tratta di una questione particolare e complessa sulla quale è intervenuto lo stesso presidente presentando due suoi specifici emendamenti.

Per il resto, mi riconosco pienamente nel testo presentato dal relatore, alla cui elaborazione credo di aver dato un modesto contributo.

Poiché siamo in sede legislativa ed i nostri interventi potranno servire per gli interpreti della legge, dichiaro di essere d'accordo in merito all'ampliamento della tutela penale del cittadino nei confronti della criminalità dei « colletti bianchi », criminalità che ha assunto nuove forme adattandosi alla dinamica sociale. In proposito, non ho le preoccupazioni espresse dal collega Trantino: non stiamo configurando un reato di posizione, che prescinda dalla condotta del soggetto attivo.

Abbiamo separato dalla condotta del soggetto attivo la condizione del soggetto passivo, che può essere pregressa rispetto al dispiegarsi dell'*iter criminis* che il soggetto attivo deve esternare. La situazione di soggiacenza può avvenire per fatti fisiologicamente non riferibili al soggetto attivo, nel senso che esso rappresenta un *prius* rispetto al *posterius*; l'iniziativa del soggetto attivo, deve tuttavia, dar vita alle due fattispecie alternative sulle quali si è soffermato il Comitato ristretto: quella della corruzione e quella dell'indu-

zione, con tutto quanto ciò comporta anche in riferimento all'elemento intenzionale.

Dovrà essere ben chiaro per l'interprete che, in ogni caso, andrà compiuta un'indagine sul nesso di causalità tra la *datio* e la *promissio*; in altre parole, la condotta consapevole e colpevole del soggetto attivo deve comunque essere valutata secondo gli schemi classici del diritto penale.

GIULIO MACERATINI. Dopo aver attentamente valutato la questione, avendo considerato i *pro* e i *contro*, ritengo di poter concordare con le considerazioni del collega Trantino. Comunque, sarà necessario procedere ad una migliore formulazione lessicale del testo originario.

Considerando le difficoltà che dal punto di vista effettuale e nella realtà giudiziaria l'interprete potrà incontrare, e tenendo conto del fatto che nella dizione « costringe o induce », che va correlata all'abuso delle funzioni, è anche considerata l'influenza dell'ambiente, sorgono perplessità sulla nuova formulazione del reato di concussione prospettato dal relatore.

Pur apprezzando le ragioni che portano a tenere conto della soggezione ambientale, quindi ad aspetti non legati alla condotta dell'agente, il quale potrebbe approfittarsi di una situazione non creata da lui, ribadisco che di ciò si tiene già conto con la dizione « costringe o induce », che va correlata all'abuso delle qualità e delle funzioni e quindi, sostanzialmente, riconduce ad unità e semplicità la norma che, altrimenti, potrebbe lasciare un margine di discrezionalità all'interprete.

DOMENICO ROMANO. Signor presidente, onorevoli colleghi, ci accingiamo a modificare la normativa esistente perché l'esperienza ha dimostrato che essa è inadeguata a colpire talune azioni antigiuridiche ed illecite. Nell'innovare, però, dobbiamo approvare norme intelleggibili e semplici.

Fatta questa premessa, concordo con i colleghi che hanno sostenuto l'opportunità di prevedere una diminuzione della pena per gli incaricati di pubblico servizio. Per quanto riguarda l'individuazione degli elementi costitutivi del reato di concussione, ritengo che, seguendo l'obiettivo di essere chiari ed intelleggibili, dobbiamo evitare che gli interpreti possano porre in essere comportamenti non sempre conformi allo spirito ed alla volontà del legislatore.

Mi spiace di non aver potuto partecipare ai lavori del Comitato ristretto: avrei voluto offrire, in quella sede, il mio contributo. Comunque, concordo con il collega Maceratini: il termine « giovan-dosi » non rappresenta un elemento costitutivo del reato di concussione; semmai, potrebbe essere un elemento complementare. È opportuno pertanto eliminarlo.

In relazione a quanto ipotizzato dal collega Macis, ritengo che individuare il reato di concorso da parte di chi ha collaborato con il pubblico ufficiale rende difficilmente configurabile lo stato di soggezione in relazione alla situazione ambientale; ne consegue che ci si dovrebbe affidare all'interpretazione del giudicante, eventualità questa che dovrebbe essere evitata. Ribadisco, pertanto, l'opportunità di sopprimere la frase « anche giovandosi dell'altrui soggezione da lui non causata ».

Per quanto riguarda i termini « costringe o induce », ritengo che il secondo rappresenti un elemento incerto; si può indurre ad un determinato comportamento anche con un atteggiamento suadente. Il punto fondamentale è invece quello di constatare se vi sia stata effettivamente la concussione.

Ha ragione il collega Trantino: quando vi è l'estorsione da parte del pubblico ufficiale, nei confronti del cittadino, si integra il reato di concussione; ma quando manca qualcosa che la determina, ci troviamo di fronte al reato di corruzione, che peraltro è l'ipotesi più frequente nella vita amministrativa del nostro paese.

Il reato di concussione deve essere ipotizzato quando esista il *quid pluris*, qualcosa di più del dialogo tra l'amministratore e l'amministrato, per la commissione o per la emissione di atti amministrativi; altrimenti ci troviamo nell'ipotesi criminosa della corruzione.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. L'induzione come ipotesi di concussione la prevedeva anche il codice Zanardelli!

DOMENICO ROMANO. Dobbiamo emanare una norma chiara, precisa, che individui la fattispecie, in modo che il giudice non possa essere indotto in tentazione.

Per fare un esempio, nel processo di Bari di cui abbiamo parlato in altre occasioni il tribunale ha condannato per concussione, laddove io sono convinto che tale reato non ci fosse: vi era quello di corruzione!

Se dobbiamo dare al magistrato e al potere economico l'arma per esonerarsi da responsabilità in fatti illeciti posti in essere, il discorso è diverso.

Ritengo che la norma debba essere chiara, precisa ed intelleggibile non solo ai cittadini, ma anche agli amministratori della giustizia ed ai soggetti che, sul piano del potere economico, hanno le « leve » per indurre il pubblico ufficiale non già alla corruzione, ma alla concussione, perché in quel modo verrebbero ad essere esonerati.

FRANCESCO MACIS. Signor presidente, la preoccupazione presente anche nel disegno di legge era rivolta a prevedere la sanzione penale per quei fatti che costituiscono un elemento di « soggezione ambientale »; ciò non per costruire delle ipotesi di reato nuove, astratte e difficili da configurare, ma per colpire il fenomeno che esiste e che è maggiormente imponente oggi. Si è detto e ripetuto che la concussione classica in realtà, a ben vedere, oggi diminuisce, mentre aumentano i casi di chi si trova, nel rapporto con la pubblica amministrazione, ad essere costretto a passare attraverso alcune impo-

sizioni per ottenere il compimento di determinati atti da parte dei pubblici ufficiali.

Questa mattina ho fatto un esempio (può darsi che non fosse felice, e che si trattasse solo di un caso, ma io credo che non sia così) per indicare il fenomeno meno rilevante e purtuttavia preoccupante sul piano del rapporto con la pubblica amministrazione. Tutti sappiamo che non è quello e non tanto quello il fenomeno che bisogna punire, ma altri, soprattutto in alcuni settori come i lavori pubblici, le finanze, gli enti locali (con ciò non intendo parlare solo di pubblici amministratori, ma anche dell'amministrazione).

Questa era la preoccupazione presente nel disegno di legge, nei lavori della Commissione e del Comitato ristretto, preoccupazione che ha indotto a formulare l'articolo 3-bis, nei confronti del quale sono state fatte due obiezioni, entrambe rilevanti: si è detto che il primo comma di tale articolo prevede che, nel fatto di chi si fa dire o promettere qualcosa, vi sia comunque un elemento di pressione; diversamente l'articolo non servirebbe a niente, sarebbe sufficiente l'articolo 317 del codice penale.

Si è poi aggiunto, in merito al secondo comma, che la punizione nei confronti di chi preordina le condizioni per ricevere la datazione o la promessa indebita non è certamente ricompresa nell'ipotesi attualmente prevista: è come punire chi preordina le condizioni per l'omicidio (omicidio d'impeto ed omicidio premeditato); tutt'al più si può punire come fatto aggravato.

Di fronte a questi problemi credo che la soluzione trovata con tutte le cautele e le riserve che ciascuno di noi deve avere e mantenere in una materia così complessa e difficile permetta di riportare all'ipotesi della concussione quello che oggi è il fenomeno più grave, e cioè la concussione ambientale.

Non vorrei che i colleghi dimenticassero che la prima obiezione che va fatta al testo del Governo che in questo modo

viene superato è che quando ciò si verifica come oggi si verifica, non siamo di fronte ad una ipotesi attenuata, ma a quella più grave. Allora ricomprendere l'ipotesi della concussione d'ambiente nella prima parte dell'articolo 317 del codice penale credo che risolva, o perlomeno tenda a risolvere, il problema.

L'unica obiezione che rimane è quella prospettata dallo stesso relatore e che il presidente ha trasferito in un emendamento, e cioè la questione della differenza tra pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio. Si tratta di una obiezione di un certo rilievo, perché le posizioni dei due soggetti sono intrinsecamente diverse: per fare un esempio, l'obbligo di fedeltà del pubblico ufficiale è più intenso di quello dell'incaricato di pubblico servizio.

Comunque, questo problema potrebbe essere superato, in quanto anche per il peculato vi è una parificazione.

Ma se invece noi riconduciamo tutte queste ipotesi al *metus potestatis*, rileva di nuovo il fatto che è indubbiamente più pressante la coazione che può venire dal pubblico ufficiale rispetto a quella che può venire dall'incaricato di pubblico servizio.

In questo senso, trattandosi di una oggettiva distinzione che attiene alla commissione del reato, credo che si possa prevedere un'ipotesi attenuata, così come ha proposto il presidente.

Naturalmente, se poi si tratta di un fatto estremamente grave commesso da un incaricato di pubblico servizio, sono previste delle aggravanti e delle attenuanti che consentono l'erogazione di una pena adeguata.

Per questi motivi inviterei il presidente a ritirare il subemendamento 0. 3. 3. 1, in quanto il testo dell'emendamento 3. 3 ritengo sia abbastanza coerente e pertinente rispetto al dibattito di questa mattina. Auspico l'approvazione dell'emendamento sostitutivo dell'articolo 3 con l'eventuale modifica di cui al subemendamento del presidente 0. 3. 3. 2.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Ritengo più opportuno il mantenimento dell'inciso: « dei poteri connessi ».

GIUSEPPE GARGANI. La soluzione prospettata dal nuovo emendamento presentato dal relatore ritengo sia la migliore possibile; essa riflette le esigenze del dibattito fin qui svolto.

Concordo con il principio di dividere nettamente le due fattispecie delittuose perché è chiaro che è necessario colpire un comportamento organizzativo che è in capo ad un'azione che nella realtà ha assunto dei connotati di novità. Questo concetto deve essere ribadito perché sia chiaro.

La Commissione ha svolto un buon lavoro; il testo redatto dal Comitato ristretto si configura come un fatto politico di grande rilievo: l'articolo in discussione è limpido e come ha rilevato l'onorevole Romano è indirizzato a chi cerca di interpretare questa nuova realtà.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Come è stato rilevato da più parti e, da ultimo molto bene, dall'onorevole Gargani, l'inserimento dell'elemento di novità risponde ad una duplice esigenza.

In primo luogo il nuovo testo dell'articolo 3 verifica una linea comportamentale delittuosa che si è venuta tipicizzando nel corso degli ultimi decenni.

In secondo luogo l'altro obiettivo non meno importante del primo, forse non sufficientemente apprezzato nel corso della discussione, è l'inserimento della demarcazione ontologica tra il reato di concussione e il reato di corruzione.

È evidente il fatto che se non vi fosse una tipicizzazione delle linee comportamentali, ogni qual volta il giudice si dovesse trovare di fronte ad una situazione di duplice interpretazione — cosa che nell'esperienza giudiziaria si ripete quotidianamente — sarebbe forse più tentato di individuare nei comportamenti delittuosi gli elementi della corruzione che non quelli della concussione, quando, in realtà, si tratta invece di quest'ultima.

Esprimo il mio compiacimento per il lavoro svolto dal presidente e dai colleghi della Commissione.

Per quanto riguarda il subemendamento 0. 3. 3. 2, sono convinto che la responsabilità dell'incaricato di pubblico servizio sia sempre minore di quella del pubblico ufficiale. Quindi, mi pare giusto che l'ipotesi di reato riferita all'incaricato di pubblico servizio debba essere considerata meno grave e, quindi, punita con una pena di entità minore. Desidero, infine, dire che ho apprezzato il richiamo che l'onorevole Bonfiglio ha rivolto in ordine alle nozioni di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio. Senza addentrarmi in una discussione che sarebbe prematura in questo momento, invito la Commissione a valutare l'opportunità di rivedere, in questa o in altra sede, la formulazione degli articoli 357 e 358 del codice penale.

LUCIANO BAUSI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Signor presidente, desidero anch'io esprimere la gratitudine del Governo per il lavoro svolto dalla Commissione giustizia della Camera.

In una società caratterizzata da una sempre maggiore attività della generalità dei cittadini, si è ritenuta necessaria una maggiore tutela dei diritti fondamentali di questi ultimi quando entrano in contatto con la pubblica amministrazione.

Non posso non nascondere un certo rimpianto per la distinzione che veniva effettuata dai precedenti emendamenti all'articolo 3. Tuttavia, il nuovo emendamento 3. 3 ha senza dubbio largamente migliorato la forma lessicale.

In conclusione, esprimo parere favorevole sull'emendamento 3. 3 così come risulterebbe modificato dal subemendamento del presidente 0. 3. 3. 2.

MICHELE CIFARELLI. Ritengo di essere colui che, nel corso della discussione, ha avuto il maggior numero di perplessità.

Con la norma che stiamo per approvare, infatti, non penso siano state ancora

adottate tutte le misure necessarie alla tutela del cittadino: la strada da percorrere è lunga.

Desidero, tuttavia, esprimere un giudizio positivo sull'emendamento 3. 3 e sul subemendamento 0. 3. 3. 2.

A monte del lavoro svolto vi è un disegno di legge che contemplava delle norme con le quali si tentava di « sganciare » la posizione del corrotto da quella del corruttore. Se non si fosse chiarito il concetto di concussione ambientale, quella formulazione sarebbe apparsa pericolosa perché avrebbe consentito di ampliare la possibilità di colpire l'illecito senza preoccuparsi del diabolico rapporto tra corrotto e corruttore.

Il testo in esame, invece, eventualmente modificato dal subemendamento 0. 3. 3. 2 sul quale chiedo la votazione per parti separate fa un « passo avanti ».

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, sono stato invitato dall'onorevole Macis ed anche, a suo tempo, dal Comitato ristretto a ritirare il mio subemendamento 0. 3. 3. 1. Non ritengo di poter accogliere tale invito per tre ordini di ragioni. In primo luogo, il concetto di abuso della funzione è interpretato in giurisprudenza in termini univoci, di strumentalizzazione dei poteri di cui è investito il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio. Modificando la formulazione creremmo, oserei dire, un'ipotesi nuova che potrebbe dar luogo ad interpretazioni tali da non riuscire a prevederne gli effetti.

In secondo luogo, ricordo che la terminologia « abusando delle sue funzioni » si addice sia al pubblico ufficiale sia all'incaricato di un pubblico servizio, mentre difficilmente ritengo che la formulazione

« abusando dei poteri connessi alla sua funzione » sia applicabile all'incaricato di un pubblico servizio.

Infine, desidero esternare l'osservazione che a me pare più convincente. Con la formulazione contenuta nel codice vigente, vale a dire « abusando delle sue funzioni », comprendiamo anche le ipotesi di difformità di esercizio del potere ed il non esercizio del potere (anche se in verità quest'ultima interpretazione è discussa) laddove con il testo proposto dal relatore, « abusando dei poteri connessi alla sua funzione », difficilmente si possono ricomprendere le ipotesi da me ricordate.

Pongo in votazione il subemendamento 0. 3. 3. 1 da me presentato.

*(È respinto).*

Pongo in votazione il subemendamento 0. 3. 3. 2 da me presentato.

*(È approvato).*

Pongo in votazione l'emendamento del relatore 3. 3, con la modifica testé apporata.

*(È approvato).*

Avverto che con l'approvazione dell'emendamento 3. 3, e del subemendamento 0. 3. 3. 1, risultano preclusi tutti gli altri emendamenti riferiti all'articolo 3.

**La seduta termina alle 20.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO