

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

89.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 FEBBRAIO 1987

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegni e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e approvazione):		<b>BERSELLI FILIPPO</b> .....	7, 14, 15, 18, 23, 25
Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2844);		<b>BONFIGLIO ANGELO</b> .....	8, 9, 10
Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti (2845);		<b>CASINI CARLO</b> .....	18
<b>TRANTINO</b> ed altri: Modifica dell'articolo 321 del codice penale concernente il corruttore per atto dovuto (410);		<b>CIFARELLI MICHELE</b> .....	9
<b>AZZARO</b> ed altri: Nuova disciplina dei delitti di concussione e corruzione (1780);		<b>GARGANI GIUSEPPE</b> .....	19, 20, 25, 26
<b>ANDÒ</b> ed altri: Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione (2709);		<b>MACIS FRANCESCO</b> .....	7, 8, 9, 10, 12, 19, 21, 23
<b>VIOLANTE</b> ed altri: Modifiche alle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (2793) .....	3	<b>MANNUZZU SALVATORE</b> .....	5, 9, 10, 11, 12, 13 14, 18, 19, 20, 22, 23
<b>RIZ ROLAND, Presidente</b> .....	3, 4, 7, 8, 12, 13 16, 17, 20, 23, 27, 28	<b>NICOTRA BENEDETTO VINCENZO</b> .....	5
<b>BAUSI LUCIANO, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</b> .....	12	<b>PEDRAZZI CIPOLLA ANNA MARIA</b> .....	24
		<b>PONTELLO CLAUDIO, Relatore</b> .....	4, 5, 7, 8, 9 10, 11, 12, 13, 16 17, 20, 22, 23, 26, 27
		<b>RIZZO ALDO</b> .....	5, 6, 7, 9, 12, 16 17, 20, 21, 22, 23, 26
		<b>ROMANO DOMENICO</b> .....	14
		<b>TRABACCHI FELICE</b> .....	15, 16
		<b>Votazione segreta:</b>	
		<b>RIZ ROLAND, Presidente</b> .....	28

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,30.**

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 d'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 concus-

sione e corruzione »; Andò ed altri: « Modifiche alle norme concernenti i delitti contro la pubblica amministrazione »; Violante ed altri: « Modifiche in materia di delitti contro la pubblica amministrazione ».

Proseguiamo la discussione dei progetti di legge.

Ricordo che, nel corso delle precedenti sedute, sono stati approvati, con modificazioni, tutti gli articoli del nuovo testo del disegno di legge n. 2844, già approvato in sede referente, ad eccezione degli articoli 8, 13 e 15 in precedenza accantonati.

Riprendiamo, pertanto, l'esame dell'articolo 8, del quale per chiarezza do nuovamente lettura:

#### ART. 8.

L'articolo 321 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 321. — (*Istigazione alla corruzione*). — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, al fine di commettere taluno dei reati previsti dagli articoli 317, 318 e 319, istiga il privato a dare o promettere denaro od altra utilità è punito, se l'istigazione non è accolta, con le pene rispettivamente stabilite per i reati suddetti, ridotte di un terzo.

Chiunque offre o promette denaro od altra utilità, come retribuzione non dovuta, a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio che rivesta la qualità di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto dell'ufficio o servizio, soggiace, qualora l'offerta o

la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nella prima parte dell'ultimo comma dell'articolo 317, ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio a omettere o a ritardare un atto dell'ufficio o servizio, ovvero a compiere un atto contrario ai propri doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 317, ridotta di un terzo ».

Ricordo che il relatore aveva presentato il seguente emendamento:

*Sostituire l'articolo 8 con il seguente:*

ART. 8.

L'articolo 322 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 322. — (Istigazione alla corruzione). — Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale per indurlo ad omettere o ritardare un atto dell'ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai propri doveri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita dall'articolo 318 ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre il pubblico ufficiale a compiere un atto del proprio ufficio, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita dall'articolo 319 ridotta di un terzo ».

8. 1.

A tale emendamento erano stati altresì presentati i seguenti emendamenti:

*All'emendamento 8. 1, al primo e al secondo comma, dopo le parole: pubblico ufficiale, aggiungere le seguenti: o incaricato di un pubblico servizio e, al secondo comma, dopo le parole: proprio ufficio, aggiungere le seguenti: o servizio.*

0. 8. 1. 1.

MANNUZZU, RIZZO.

*All'emendamento 8. 1, sopprimere le seguenti parole: non dovute.*

0. 8. 1. 2.

RIZZO, MANNUZZU.

*All'emendamento 8. 1, dopo il primo comma, inserire il seguente:*

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che compia atti idonei diretti a sollecitare la dazione o la promessa di denaro o altra utilità per compiere, omettere o ritardare un atto dell'ufficio ovvero a fare un atto contrario ai propri doveri.

0. 8. 1. 3.

MACIS.

*All'emendamento 8. 1, aggiungere, in fine, il seguente comma:*

Le stesse pene si applicano al pubblico ufficiale e all'incaricato di un pubblico servizio che istighi alla corruzione successiva.

0. 8. 1. 4.

MANNUZZU, RIZZO.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Come ha già ricordato il presidente, la Commissione ha accantonato l'esame degli articoli concernenti i reati di istigazione alla corruzione, di illecita destinazione di pubbliche risorse e di rifiuto o omissione al compimento di atti d'ufficio.

Le riflessioni che ho compiuto in questi giorni mi suggeriscono di offrire alla Commissione questi elementi di valutazione. In ordine al reato di istigazione alla corruzione due strade mi sembrano percorribili: la prima, che ritengo preferibile, è quella consistente nel mantenimento dell'ipotesi di istigazione proveniente dal cittadino, con esclusione dell'istigazione da parte del pubblico ufficiale. La seconda strada è quella di una soppressione totale della norma, riconducendo ogni fattispecie all'ipotesi del tentativo.

Prospetto, pertanto, queste due soluzioni alternative. La prima tende a limitare l'istigazione soltanto all'ipotesi del « chiunque », e che non prevede la disciplina penale di un'istigazione da parte

del pubblico ufficiale. È mia convinzione, infatti, che una simile fattispecie non si realizzi, in quanto l'istigazione da parte del pubblico ufficiale si risolve o in un tentativo di concussione o in un fatto che non può costituire reato.

L'altra alternativa è invece tesa, come ho detto, alla soppressione dell'intera fattispecie.

**BENEDETTO VINCENZO NICOTRA.** Mi dichiaro favorevole alla seconda ipotesi prospettata dal relatore, per altro già esaminata nelle precedenti sedute.

Infatti, avendo introdotto come soggetto il « chiunque » e non più il pubblico ufficiale, evidentemente il reato in oggetto può essere compiuto sia dal privato sia dal pubblico ufficiale. Ma ciò è già disciplinato come fattispecie di tentativo nei principi generali del codice. Poiché, sotto tale profilo, l'introduzione di questa fattispecie risulterebbe superiore, mi dichiaro favorevole alla sua soppressione.

**SALVATORE MANNUZZU.** Sono favorevole, sia pure con una piccola modifica, alla prima ipotesi prospettata dal relatore. Non credo, infatti, che sopprimendo l'istigazione l'istituto del tentativo basti a sopperire a tutte le esigenze pratiche di repressione di attività che dovrebbero essere criminose.

Tutti sappiamo che, per la sussistenza del tentativo, occorre non solo l'univocità, ma anche l'idoneità degli atti, idoneità che credo non verrebbe ravvisata da alcun giudice nel caso in cui taluno offrisse al pubblico ufficiale una tangente al fine di ottenerne i favori.

Per questo motivo il codice Rocco prevede che, in una simile ipotesi, si versi nel reato di istigazione, non in quello di tentativo; le due figure giuridiche, in sostanza, non sono coincidenti nel codice vigente e non possono esserlo nell'ambito dell'ordinamento che ci apprestiamo a varare.

Vorrei osservare al riguardo che non abbiamo apportato nessuna innovazione per quanto attiene al tema della corruzione. Nell'ordinamento vigente essa si

sostanzia in una sorta di accordo in cui sia il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, sia il corruttore fanno convergere le proprie volontà in un consenso rivolto, appunto, a realizzare la figura criminosa particolare del « mercato » degli atti funzionali in cambio di un corrispettivo illecito.

Vi è però una lacuna nella proposta del relatore. Sono d'accordo con l'onorevole Macis che per primo ha osservato che essa riguarda la corruzione successiva. Mentre il tentativo, come viene impropriamente chiamato, di corruzione da parte del pubblico ufficiale è, in realtà, un vero e proprio tentativo di concussione, rivolto ad ingenerare una soggezione nel cittadino e ad ottenerne come contropartita un corrispettivo illecito — ricordo che su questo particolare aspetto del problema ci siamo lungamente intrattenuti nelle precedenti discussioni — ritengo che tutto questo non si possa asserire ove si tratti di corruzione successiva.

Qualora si tratti di corruzione successiva, non vi è alcuna soggezione da parte del cittadino, dato che l'atto funzionale è già stato compiuto e il pubblico ufficiale si limita soltanto a richiedere una tangente. In questa ipotesi, non è ravvisabile un tentativo di concussione da parte del pubblico ufficiale, né un tentativo di corruzione, visto che, come abbiamo dimostrato precedentemente, non è verificabile in concreto. Si riscontra, dunque, la necessità di una previsione penale di istigazione da parte del pubblico ufficiale nei confronti del privato soltanto per l'ipotesi della corruzione successiva.

Con queste osservazioni, accedo alla soluzione prospettata dal relatore.

**ALDO RIZZO.** Ci troviamo ad affrontare questioni di carattere tecnico-giuridico, dinanzi alle quali dovremmo cercare di operare ogni possibile riflessione, per trovare un punto di convergenza.

Mi sembra opportuno mettere soprattutto in evidenza la necessità di tenere ben distinti i fenomeni dell'istigazione e del tentativo, come ha già avuto modo di sostenere l'onorevole Mannuzzu.

L'istigazione è il fatto compiuto dal soggetto estraneo alla fattispecie, l'azione svolta verso altro, che dovrebbe essere l'autore materiale del reato.

L'articolo 115 del codice penale precisa che, salvo i casi previsti dalla legge, il fatto di istigare a commettere un delitto di per sé non costituisce reato, potendo dare luogo soltanto ad una elevata misura di sicurezza. Il comportamento del terzo — che non è colui che attiva la fattispecie — può avere soltanto la qualificazione di istigazione, salva l'ipotesi di concorso nel reato.

Al contrario, il tentativo è una realizzazione parziale di fattispecie (attraverso il compimento di atti idonei diretti in modo non equivoco), la quale viene messa in opera dall'autore materiale del reato.

Chiaro essendo che queste due situazioni giuridiche sono completamente diverse (poiché il tentativo può essere portato avanti soltanto da chi dovrebbe essere l'autore materiale del reato se consumato, mentre l'istigazione viene realizzata da un soggetto diverso dall'autore materiale del reato stesso), ben si comprende come nella formulazione dell'articolo 322 del codice Rocco si prefiguri una istigazione alla corruzione come un fatto commesso dal privato.

Nell'attuale formulazione, infatti, il reato di corruzione si configura come un delitto in cui autore materiale è il pubblico ufficiale, il quale realizza la fattispecie in quanto poi vi è l'accordo del privato. La fattispecie è ad esecuzione progressiva, dato che, iniziando con l'azione del pubblico ufficiale, si realizza e si consuma con l'accettazione da parte del privato. Se nell'articolo attualmente vigente il reato è costruito come fatto del pubblico ufficiale — che comunque richiede poi l'accettazione del privato — si comprende come nel caso in cui l'iniziativa sia assunta dal privato (soggetto diverso dal pubblico ufficiale) non si possa prefigurare un tentativo, ma un'istigazione alla corruzione. Ciò si verifica in quanto tale diritto è attualmente previsto come reato proprio, come reato del pubblico ufficiale.

Mi sembra che la premessa sia corretta per comprendere che cosa si debba fare, tenuto conto che abbiamo modificato la struttura del reato di corruzione spostando l'asse dell'iniziativa dell'attività delittuosa dal pubblico ufficiale al privato.

Nel momento in cui costruiamo la fattispecie di corruzione come comportamento del privato diretto a corrompere il pubblico ufficiale — e il reato si consuma allorché si verifica l'accettazione da parte di quest'ultimo — non possiamo più prefigurare come istigazione alla corruzione il comportamento del privato diretto a corrompere il pubblico ufficiale, poiché rientreremmo in tal caso nell'ipotesi del tentativo.

Dinanzi a questa diversa strutturazione, se deve essere presa in considerazione un'istigazione alla corruzione, questa deve partire dal pubblico ufficiale, che non è autore materiale del fatto in base alla costruzione recentemente data all'articolo 319.

La circostanza per cui il reato è bilaterale non sposta affatto la costruzione giuridica della fattispecie, la quale si configura come il fatto del privato che dà o promette, cui segue l'evento che si verifica con l'accettazione da parte del pubblico ufficiale.

Da questo punto di vista, credo debba essere mantenuta la costruzione proposta dal relatore, che giustamente parla di istigazione alla corruzione guardando al comportamento del pubblico ufficiale che non è autore materiale del fatto. Tale comportamento, infatti, o costituisce istigazione alla corruzione o non è nulla, dato che il tentativo può consistere solo nell'atteggiamento del terzo che mira a corrompere il pubblico ufficiale.

Certamente, avrei dei rilievi da formulare sull'emendamento del relatore; credo, tuttavia, che sia preliminare ad ogni discussione l'individuazione di una chiara linea di demarcazione.

In base alla costruzione dell'articolo 319 del codice penale, possiamo prefigurare il tentativo soltanto come comportamento del privato che mira a corrompere

il pubblico ufficiale senza riuscirvi. L'atteggiamento di quest'ultimo, il quale in qualche modo sollecita (siamo completamente al di fuori dell'ipotesi della concussione) la dazione di una somma di denaro per rendere più facile il compimento di un atto amministrativo, se non si configura come istigazione alla corruzione, non ha alcun aggancio con la fattispecie del codice penale.

FILIPPO BERSELLI. Signor presidente, credo che il collega Rizzo, le cui considerazioni condivido in pieno, abbia involontariamente frainteso tra due testi. In effetti, il testo relativo all'istigazione alla corruzione dice l'opposto di quanto sostenuto dall'onorevole Rizzo, probabilmente in riferimento a un testo di cui non disponiamo, in quanto fa riferimento all'istigazione alla corruzione proveniente dal privato e non dal pubblico ufficiale. È per questo che ritengo che l'onorevole Rizzo si richiami a un testo diverso da quello di cui io dispongo.

Tuttavia, come ho detto, comprendo perfettamente le considerazioni giuridiche svolte dal collega e le condivido.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. È mio dovere fare una precisazione. Sono nel giusto sia l'onorevole Rizzo sia l'onorevole Berselli, nel senso che noi abbiamo affrontato l'esame dell'articolo 8, relativo all'istigazione alla corruzione, nel testo approvato in sede referente e che ripeteva — l'ho già detto — il testo del disegno di legge governativo. Successivamente, nel corso della lunga discussione poi sfociata nell'accantonamento della norma, è stata realizzata, come ipotesi di lavoro, quella formulazione che ha di fronte a sé l'onorevole Berselli.

Giustamente, quindi, l'onorevole Berselli nel suo intervento può prendere a base questo secondo testo, che per altro è soltanto un'ipotesi di lavoro da me redatta a seguito dello svilupparsi della discussione.

PRESIDENTE. Sulla base di questa precisazione del relatore, affinché i nostri

lavori possano svolgersi con il massimo della chiarezza, invito i colleghi che prenderanno la parola ad indicare *expressis verbis* se intendono fare riferimento all'articolo 8, approvato dalla Commissione in sede referente, o all'emendamento 8. 1, presentato dall'onorevole Pontello.

FILIPPO BERSELLI. Prendo a base l'emendamento 8. 1 per dire che esso non mi trova assolutamente d'accordo, in quanto presuppone sempre l'istigazione alla corruzione promossa dal privato quando, in realtà, con la nuova formulazione del testo relativo alla corruzione ci sarebbe la possibilità di prefigurare il tentativo di corruzione. Pertanto, non è necessario inventare una nuova ipotesi di reato, che sarebbe un obbrobrio giuridico.

Al contrario, partendo dalla formulazione dell'articolo 321 del codice penale approvata in sede referente, si ha una visione organica della norma inserita nel contesto della nuova disciplina dei reati di corruzione e di concussione.

Quello di concussione è il reato proprio del pubblico ufficiale, che si compie nel momento in cui questi riesce, giovandosi dell'altrui soggezione, a conseguire lo scopo desiderato; quindi, in questo contesto non è ravvisata l'ipotesi del tentativo. In tal modo si correrebbe il rischio di lasciare un vuoto normativo riguardo ad una ipotesi particolarmente insidiosa, quella del pubblico ufficiale che tenta di istigare il privato a commettere il reato di corruzione. Se il tentativo fosse ipotizzabile in riferimento alla concussione, il ragionamento potrebbe avere una sua logica; ma esso è ipotizzabile solo in riferimento alla corruzione promossa dal privato, quindi è necessario che entri nel nostro ordinamento giuridico l'ipotesi prevista dall'articolo 321 del codice penale così come risulta dal testo approvato in sede referente.

FRANCESCO MACIS. Tra le due ipotesi che sono state prospettate dal relatore, noi propendiamo per il mantenimento del testo dell'emendamento 8. 1 con l'integra-

zione di un terzo comma che preveda anche la punizione del comportamento istigatorio del pubblico ufficiale. In questo senso vorremmo riformulare meglio il subemendamento 0. 8. 1. 3, da me già presentato e sottoposto all'attenzione dei colleghi, stabilendo che: « La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità da parte di un privato per una delle finalità indicate dagli articoli 318 o 319 ».

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Quindi lei non intende fare riferimento solo alla corruzione successiva, ma al reato di corruzione nel suo complesso.

FRANCESCO MACIS. È così: non intendo riferirmi alla sola corruzione successiva.

PRESIDENTE. Devo far rilevare all'onorevole Macis che, ai sensi dell'articolo 94, secondo comma, del regolamento, il subemendamento da lui proposto non è ammissibile.

FRANCESCO MACIS. Signor presidente, l'articolo 8 è stato accantonato proprio per consentire ai deputati una maggiore riflessione sull'argomento dell'istigazione alla corruzione, maggiore riflessione che credo potesse portare anche alla formulazione di nuovi emendamenti. D'altra parte, devo anche far rilevare che il subemendamento da me proposto non è che una nuova formulazione del subemendamento 0. 8. 1. 3 già da tempo presentato.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il subemendamento proposto dall'onorevole Macis, devo nuovamente rilevare che, in base all'articolo 94 del regolamento, non è possibile presentare subemendamenti o emendamenti dopo l'inizio della discussione dell'articolo a cui essi si riferiscono; trattandosi di articolo accantonato, il subemendamento è, dunque, inammissibile.

Anche sotto l'aspetto della riformulazione di un subemendamento già presentato, non può darsi luogo alla sua discus-

sione e votazione salvo che non sia fatto proprio dal Governo o dal relatore. Correzioni sarebbero ammesse solo limitatamente a modifiche di puro stile e non di contenuto.

Qualora il relatore o il rappresentante del Governo dovessero presentare nuovi emendamenti, si riaprirebbe evidentemente la possibilità di presentare subemendamenti, ma ciò non si è verificato.

FRANCESCO MACIS. Il mio subemendamento è una riformulazione di quello precedentemente presentato.

ANGELO BONFIGLIO. Mi rammarico con me stesso per la discontinuità dei nostri lavori, dalla quale possono derivarci inconvenienti e imprevisi: è più che probabile che ciò capiti anche a me in questo mio improvvisato intervento.

A mio avviso, i due fatti della concussione e della corruzione consentono pienamente la configurabilità del tentativo *ius receptum*. Laddove la condotta del pubblico ufficiale si limiti agli atti iniziali è perfettamente configurabile il tentativo di concussione, senza che questa condotta criminosa possa sfuggire ai rigori della giustizia penale.

Detto questo, non desidero rientrare nella categoria degli autoflagellatori; la contraddizione nella quale ci imbattiamo risulta dal codice Rocco (tanto esaltato e criticato in questi nostri lavori). Nell'ambito della sistemazione di questo codice, per l'istigazione alla corruzione da parte del privato si configura una tipica fattispecie; per quanto riguarda il tentativo, si prevede una riduzione della pena da un terzo a due terzi. L'istigazione alla corruzione è perfettamente configurabile anche per il pubblico ufficiale. A tal proposito mi sono permesso di rispolverare le opinioni del Pagliai e dello Zagrebelsky: si segue il regime generale del tentativo, che comporta la possibilità di una riduzione maggiore della pena.

L'unico problema col quale ci dobbiamo misurare è quello della sanzione. E a questo proposito prego il presidente di superare le difficoltà di carattere pro-

cedurale; a questo punto, dobbiamo stabilire se escludere del tutto qualsiasi normativa specifica in *subjecta materia*, poiché, non legiferando, soccorre la regola di carattere del tentativo.

Una struttura più organica della norma ricondurrebbe la condotta del privato e del pubblico ufficiale nell'alveo di una codificazione di perfetta identità. Diversamente, se riteniamo di dover fare ritocchi *quoad poenam* senza prevedere sanzioni di particolare gravità e allarme che questa condotta suscita, facciamolo, ma seguiamo i parametri generali dell'articolo 56 del codice penale; non « sbocconcelliamo » la dizione « condotta » attraverso forme esegetiche, che potrebbero non essere condivise dall'altro ramo del Parlamento.

SALVATORE MANNUZZU. Se io dico a qualcuno: « Vai e uccidi », si tratta di una istigazione, non di un tentativo.

ANGELO BONFIGLIO. L'indagine del magistrato deve considerare che chiunque « offre » esperisce un atto che va al di là della soglia della punibilità.

MICHELE CIFARELLI. Sono grato all'onorevole Bonfiglio le cui osservazioni, a mio avviso, « tagliano la testa al toro ». Abbiamo due punti di riferimento: il concorso della persona all'istigazione alla corruzione e la norma generale dell'articolo 56 del codice penale. Di fronte ad un caso specifico, il magistrato si domanderà sempre: « È un reato compiuto, pienamente consumato o si tratta di un tentativo di reato »? Punto e basta. Il resto può solo ingenerare confusione. Sono, quindi, contrario alla fattispecie della istigazione alla corruzione.

ALDO RIZZO. Sono d'accordo con l'onorevole Bonfiglio, dal momento che stiamo costruendo il fatto « corruzione » come un fatto del privato, anche se necessita l'accordo con il pubblico ufficiale. Naturalmente, stiamo considerando « chiunque » offre o promette al pubblico ufficiale; è chiaro che, se l'offerta non è

accolta, si realizza il tentativo della corruzione. Allora, se la fattispecie è il tentativo, non dobbiamo dimenticare che nel testo proposto dal relatore è prevista la riduzione di un terzo della pena.

FRANCESCO MACIS. Vorrei far notare ai colleghi che l'istigazione alla corruzione nel codice vigente è un reato autonomo rispetto agli altri e che in materia vi è una giurisprudenza che ha consentito di precisare gli elementi che configurano tale reato nella pratica e nell'esperienza, non solo dal punto di vista dottrinale. Ciò significa che l'istigazione esiste e che non necessariamente si identifica con il tentativo. Lo stesso ragionamento sviluppato dai colleghi Rizzo e Bonfiglio, per il quale l'offerta o la promessa costituisce atto idoneo, dovrebbe essere tale da escludere la sussistenza dell'istigazione come reato autonomo, in quanto già oggi, nell'ordinamento vigente, rientrerebbe nella fattispecie di tentativo.

Per questi motivi, sarei favorevole al mantenimento dell'emendamento del relatore 8. 1 subemendato nel modo che mi sono permesso di indicare. Vorrei ora svolgere una considerazione sulla quale richiamo l'attenzione dei colleghi. Prevedere la conferma dell'ipotesi di istigazione, a mio parere, non significa allargare il campo della punibilità delle condotte del pubblico ufficiale e del privato cittadino; significa soltanto dare all'interprete ed al giudice che applicheranno la legge la possibilità di configurare meglio ipotesi diverse di reato e, quindi, non costringere l'interprete o il giudice a far ricadere tutto nell'ambito della corruzione, della concussione o del tentativo, fornendo loro un'ipotesi minore come quella che stiamo discutendo.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. In relazione all'intervento testé svolto, vorrei chiedere all'onorevole Macis se egli abbia inteso dire che, trattandosi di una fattispecie che si colloca a metà strada tra reato consumato e tentativo — mi esprimo in termini molto semplici — si debba intendere che in tale collocazione sia confi-

gurabile anche il comportamento del pubblico ufficiale. Mi è parso di capire che l'onorevole Macis sia orientato a risolvere positivamente tale quesito.

FRANCESCO MACIS. Sono esattamente di quest'avviso.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Se così è, come mi ha confermato ora lo stesso onorevole Macis, debbo ribadire la mia convinzione che l'istigazione del pubblico ufficiale non sia configurabile. L'unico dubbio che mi resta concerne l'ipotesi della corruzione successiva. In tal caso, probabilmente, siamo fuori sia dall'ambito del tentativo (se l'offerta non viene accettata) sia da quello del dibattito compiuto. Si potrebbe, allora, configurare forse un'ipotesi di istigazione del pubblico ufficiale limitandola soltanto alla fattispecie della corruzione successiva.

Se l'onorevole Macis dovesse modificare in tal senso il suo subemendamento, potrei farlo mio.

SALVATORE MANNUZZU. Vorrei contestare una tesi, che mi pare sia stata adombrata da alcuni colleghi, circa la costruzione del reato di corruzione realizzata nel testo recentemente approvato; a loro avviso, il delitto sarebbe consumato soltanto per iniziativa del privato. In realtà, ciò non è vero, così come non è vero che nella formulazione ancora vigente il reato si consumi solo per iniziativa del pubblico ufficiale. Si tratta di meri argomenti letterari...

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Credo rispondano ad un convincimento comune della Commissione!

SALVATORE MANNUZZU. Mi sto riferendo all'iniziativa. Non esiste nel testo vigente né in quello che abbiamo approvato una rigidità nella previsione dell'iniziativa. Ciò che configura la corruzione è la presenza di un mercato, di una compravendita, che sappiamo nell'ambito civilistico sussistere e realizzarsi sia nel caso in cui l'iniziativa di vendere sia

presa da una parte, sia nel caso in cui sia assunta dall'altra.

Certamente per la consumazione di tale delitto occorre la partecipazione di un soggetto particolarmente qualificato, ma ciò non toglie che a tale commissione debba concorrere altro soggetto. Questo vale oggi e varrà per domani, se la legge verrà definitivamente approvata.

È, quindi, una qualificazione formale il porre l'accento sul cittadino o sul pubblico ufficiale; forse, logica vorrebbe che si facesse riferimento a quest'ultimo, ma si tratta — ripeto — di un fatto formale. Nell'uno e nell'altro caso, ciò che conta è il mercato, la compravendita.

Se questo è vero, mi pare non siano vere alcune conseguenze che si vogliono mutuare da una certa costruzione. Soprattutto, insisterei sull'impossibilità di confondere l'istigazione con il tentativo, dato che la prima rappresenta un invito, un'esortazione...

ANGELO BONFIGLIO. Non l'istigazione *tout court*, ma questa particolare istituzione che la legge identifica nell'offerta o nella promessa!

SALVATORE MANNUZZU. Sappiamo che l'istigazione è un invito, un'esortazione. Qualora venga accolta, si realizza un concorso morale nel delitto. Certamente, non manca nell'istigazione l'univocità, manca invece l'idoneità. Se io dico: « Se uccidi quell'uomo, ti pago », realizzo un'istigazione, non un tentativo; mi sembra che questa ipotesi sia assolutamente uguale a quella di chi dice ad un pubblico ufficiale: « Se compi questo atto funzionale, ti pago ». Nell'una e nell'altra ipotesi verissimo sul piano dell'istigazione.

D'altra parte, la scelta operata nel codice Rocco dimostra che le mie affermazioni non sono eccentriche. In una situazione assolutamente non diversa da quella che vorremmo configurare nel provvedimento, il codice ipotizza l'istigazione e non il tentativo, proprio perché ritiene di poter in tal modo coprire uno spazio che altrimenti resterebbe non regolato dalla legge. Non a caso, nell'attuale

normativa si prevede soltanto l'istigazione del privato, non perché si intenda essere indulgenti nei confronti del pubblico ufficiale, ma perché si intende che il tentativo di quest'ultimo configuri sempre la concussione. Infatti, la soggezione del privato — richiesta anche dal codice Rocco — è *in re ipsa*; il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che si rivolge al cittadino dicendogli: « Se vuoi questo atto funzionale, devi pagare » (il che significa: « Se non mi paghi, la tua richiesta non verrà soddisfatta ») realizza una minaccia, una violenza, che configura il tentativo di concussione.

Sono, pertanto, d'accordo con il presidente nel sostenere che non è configurabile il tentativo di concussione, perché se le due volontà si incontrano, se alla pretesa del pubblico ufficiale corrisponde la dazione del privato, allora il delitto è consumato. Se, al contrario, la pretesa del pubblico ufficiale resta disattesa, allora vi è il tentativo di corruzione e non di concussione.

Per questo mi sembra che la norma non si discosti da quella esistente e che anche le ulteriori disposizioni in tema di istigazione non debbano discostarsene.

Resta comunque l'ipotesi della corruzione successiva. In tal caso, effettivamente, non si può configurare il tentativo di concussione da parte del pubblico ufficiale, che non realizza una minaccia, che non esercita alcuna violenza, dato che riceve il corrispettivo dopo aver compiuto l'atto; si tratta, al contrario, di un tentativo di corruzione da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio. Potremmo soddisfare l'esigenza di coprire con una previsione penale anche questa ipotesi, integrando la norma del relatore con un subemendamento, che preveda appunto il tentativo di corruzione successiva da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Credo sia opportuno fare il punto della situazione. Come i colleghi ricordano, all'inizio della seduta ho prospettato due ipotesi alternative, che lasciano entrambe un

marginale di perplessità. Una era quella di insistere sull'emendamento presentato nella scorsa seduta, che limita l'ipotesi della configurazione della fattispecie di istigazione al comportamento del privato cittadino, escludendo la possibilità che si possa parlare di istigazione a proposito del pubblico ufficiale, perché è mia ferma convinzione che quando si configura una fattispecie consimile si versi nell'ambito del tentativo di concussione. L'altra ipotesi prospettata — in analogia a quanto precedentemente sostenuto da alcuni colleghi ed anche oggi ben precisato dall'onorevole Bonfiglio — è quella della soppressione dell'intero articolo relativo all'istigazione, riconducendo alla fattispecie del tentativo sia il comportamento del privato cittadino sia quello del pubblico ufficiale.

Ripeto che entrambe le soluzioni potrebbero essere adottate, ma che per entrambe si possono prospettare riserve, sia pure residuali. Per quanto riguarda la prima ipotesi, la riserva sta nel fatto che comunque, anche se in casi molto rari, potrebbe configurarsi il reato di istigazione del pubblico ufficiale (faccio riferimento all'ipotesi di corruzione successiva, che è l'unica per la quale — a mio avviso — un simile reato potrebbe verificarsi). Viceversa, in merito all'alternativa prospettata dall'onorevole Bonfiglio — e che anch'io avevo posto alla riflessione della Commissione — cioè quella della soppressione *tout court* dell'articolo, facendo scattare nel caso di corruzione non compiuta soltanto la fattispecie del tentativo, devo ammettere che la formulazione del codice vigente, che aveva ritenuto di individuare tra l'ipotesi del reato compiuto e quella del tentativo la fattispecie autonoma dell'istigazione (per altro riferendosi soltanto al comportamento del privato cittadino e non anche a quello del pubblico ufficiale) mi ha sempre lasciato molto perplesso; d'altra parte anche la dottrina manifesta, per buona parte, la stessa perplessità.

Dovendo comunque, in questa sede, operare una scelta, ritengo che forse sarebbe opportuno prevedere istigazione per la sola attività del privato cittadino.

Ove la Commissione fosse di contrario avviso, farei mia la proposta emendativa del deputato Macis, pur con le riserve che ho già espresso. Certo come sono che il difficile compito a noi affidato non ci consente di presumere di aver licenziato norme che si pongano al riparo di indagini critiche, confido molto nelle ulteriori riflessioni che saranno, al riguardo, operate dagli autorevoli colleghi del Senato.

**PRESIDENTE.** Il relatore, onorevole Pontello, ha presentato il seguente subemendamento:

*All'emendamento 8. 1 aggiungere, in fine, il seguente comma:*

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per una delle finalità indicate dagli articoli 318 o 319.

0. 8. 1. 5.

Gli onorevoli Mannuzzu e Rizzo intendono mantenere il loro subemendamento 0. 8. 1. 1 ?

**SALVATORE MANNUZZU.** Sì, signor presidente.

**PRESIDENTE.** Gli onorevoli Rizzo e Mannuzzu intendono mantenere il loro subemendamento 0. 8. 1. 2 ?

**ALDO RIZZO.** Lo ritiriamo.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Macis intende mantenere il suo subemendamento 0. 8. 1. 3 ?

**FRANCESCO MACIS.** Lo ritiro.

**PRESIDENTE.** I presentatori intendono mantenere il loro subemendamento 0. 8. 1. 4 ?

**SALVATORE MANNUZZU.** Faccio rilevare che qualora venisse approvato il su-

bemendamento presentato dal relatore, il subemendamento in questione risulterebbe precluso.

**CLAUDIO PONTELLO, Relatore.** Sul subemendamento 0. 8. 1. 1 sono d'accordo soltanto per quanto riguarda la parte relativa all'aggiunta: « pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio ». Chiedo pertanto che venga votato per parti separate. Sono contrario a tutti gli altri subemendamenti.

**LUCIANO BAUSI, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Concordo con quanto detto dal relatore, esprimendo parere favorevole per quanto riguarda la dizione: « pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio » e parere contrario sugli altri subemendamenti, tranne su quello presentato dal relatore. Mi rimetto alla Commissione sull'articolo nel suo complesso.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione la prima parte del subemendamento Mannuzzu e Rizzo 0. 8. 1. 1, favorevoli il relatore e il Governo.

*(È approvata).*

Pongo in votazione la seconda parte del subemendamento 0. 8. 1. 1, contrari il relatore e il Governo.

*(È respinta).*

Pongo in votazione il subemendamento del relatore 0. 8. 1. 5, favorevole il Governo.

*(È approvato).*

Il subemendamento Mannuzzu 0. 8. 1. 4 è precluso.

Dichiaro di astenermi dalla votazione sull'emendamento del relatore interamente sostitutivo dell'articolo 8.

Pongo in votazione l'emendamento del relatore 8. 1, con le modifiche testé apportate.

*(È approvato).*

Torniamo all'esame dell'articolo 13 precedentemente accantonato. Per chiarezza ne do nuovamente lettura:

## ART. 13.

Dopo l'articolo 315 del codice penale, è inserito il seguente:

« ART. 315-bis. — (*Illecita destinazione di pubbliche risorse*). — 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 provenienti da altro ente pubblico e destinate al perseguimento di uno scopo determinato, li utilizza senza giustificato motivo per il soddisfacimento di finalità pubbliche diverse da quelle stabilite, è punito con la reclusione da un mese a cinque anni ».

A tale articolo risultano presentati i seguenti emendamenti:

*Sopprimere l'articolo 13.*

13. 1.

IL RELATORE.

*Sopprimere l'articolo 13.*

13. 2.

CORLEONE.

*All'articolo 13, sopprimere le seguenti parole: provenienti da altro ente pubblico.*

13. 3.

MАНNUZZU, ONORATO.

*All'articolo 13, sopprimere le seguenti parole: senza giustificato motivo.*

13. 4.

MАНNUZZU, ONORATO.

*All'articolo 13 sostituire le parole: ente pubblico e destinati con le seguenti: ente pubblico con il vincolo della loro destinazione.*

13. 5.

RIZZO.

*All'articolo 13, sostituire le parole: senza giustificato motivo con le seguenti: senza che sussistano ragioni di pubblica necessità.*

13. 6.

RIZZO.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Non desidero riprendere le argomentazioni già espresse nel corso delle precedenti sedute; ribadisco solo la mia convinzione dell'opportunità di sopprimere tale articolo.

SALVATORE MАНNUZZU. Raccomandiamo l'approvazione dei nostri emendamenti 13. 3 e 13. 4. In una precedente seduta, si è detto, a proposito della normativa in questione, che si fronteggiano due concezioni, una arcaica e l'altra moderna, della pubblica amministrazione (lo ha sostenuto un collega di cui ho molta stima e amicizia). Ritengo che la concezione moderna sia quella che incentra la libertà del pubblico amministratore nell'osservanza delle regole della democrazia; a mio avviso, non è moderna quella concezione che rivendica al pubblico amministratore l'arbitrio della facoltà di cambiare quelle regole, rappresentando, in sostanza, una sorta di autocrazia.

Si tratta di esempi edulcorati circa l'uso disinvolto del potere che ha il pubblico amministratore. Nella sostanza, a mio avviso, si rivendica a quest'ultimo il potere di dire: « Faccio quello che voglio senza osservare le regole e agisco conseguentemente ». In questo modo, si difendono interessi forti e illegali e si entra in quella che è stata chiamata « questione morale ». Il potere viene usato da soggetti non legittimati e per fini che non sono legittimi.

Il quesito è se sanzionare penalmente i pubblici amministratori. Se davvero rientriamo nella questione morale, come io ritengo, è necessario ricorrere al deterrente penale prevedendo che sia il magistrato penale a decidere sugli aspetti di legittimità.

Per questi motivi, sono contrario alla soppressione dell'articolo 13 proposta dal

relatore e preannuncio, pertanto, il voto favorevole sugli emendamenti da me presentati. Nel caso in cui venisse soppresso l'articolo in questione, la previsione penale sarebbe collegata soltanto alla distrazione di risorse per fini diversi da quelli legittimi qualora vi sia un vincolo che promani da volontà di altro ente. Non si vede perché non vi debba essere uguale trattamento qualora il vincolo promani dall'ente cui l'amministratore appartiene, vincolo che io ritengo egualmente pregnante ed importante. Attendo che qualcuno mi dia chiarimenti in proposito. Sicuramente la volontà della legge non è meno rilevante di quella di un ente diverso dall'ente cui l'amministratore appartiene.

Proponiamo poi la soppressione dell'esimente « senza giustificato motivo », in quanto non ci convince l'argomentazione per la quale il peculato per distrazione comunque non sarebbe punibile se avvenisse per un motivo giustificato. In tal modo, si affiderebbe al magistrato il potere di vagliare se esista un motivo giustificante la distrazione, oltre al fatto che al giudice verrebbe ulteriormente riconosciuto un ruolo di « superamministratore »: egli, infatti, dovrebbe valutare se il pubblico amministratore, nell'effettuare la distrazione, si trovasse in una situazione di pubblica necessità e se, con il suo atto, abbia fatto conseguire un vantaggio alla pubblica amministrazione. Ma queste sono valutazioni che attengono squisitamente alla discrezionalità amministrativa e, come tali, non dovrebbero essere affidate al magistrato.

Abbiamo già compiuto, a maggioranza, la scelta di cassare l'esimente proposta per l'abuso di ufficio innominato. Chiedo che, quanto meno per coerenza, anche quest'esimente venga cassata.

DOMENICO ROMANO. A nome del gruppo socialista, preannuncio che voterò a favore dell'emendamento del relatore interamente soppressivo dell'articolo 13 innanzitutto per la coerenza che più volte

è stata invocata e che, quindi, deve essere rispettata anche in questo caso. Ricordo, infatti, che sin dall'inizio la Commissione ha giudicato non meritevoli di considerazione sotto il profilo penale le ipotesi di peculato per distrazione.

Ricordo, altresì, che la Commissione ha scelto di non comminare una sanzione di natura penale al peculato per distrazione in quanto chi ha esperienza di pubblica amministrazione sa che non si possono porre in essere atti arbitrari. Vi sono atti amministrativi che vengono assunti con delibere di giunta o di consiglio o con ordinanza e che danno luogo a conseguenze che non debbono necessariamente essere di natura penale. È prevista, infatti, una sanzione amministrativa che può portare all'illegittimità dell'atto; vi possono essere poi sanzioni di natura contabile o di carattere politico.

Mi sembra, pertanto, assolutamente inconcepibile prevedere un'ipotesi come quella in oggetto. È questo il motivo per il quale non esprimerò il mio parere sugli emendamenti presentati, essendo io favorevole alla soppressione dell'articolo. Sarebbe davvero assurdo pensare di poter reintrodurre nella normativa l'ipotesi del peculato per distrazione quando sappiamo che l'atto amministrativo, che incorpora la volontà della pubblica amministrazione, produce effetti solo dopo essere stato sottoposto al visto di legittimità — quando questo è previsto dalla legge — o alla valutazione dei comitati di controllo.

FILIPPO BERSELLI. A nome del MSI-destra nazionale, mi dichiaro favorevole al mantenimento dell'articolo 13 per una serie di motivazioni che desidero brevemente esporre.

Con la normativa in esame abbiamo unificato le ipotesi degli articoli 314 e 315 in un'unica fattispecie per la quale la pena va da tre a dieci anni, mentre per l'articolo 315 la pena andava da tre a otto anni. Vi è, pertanto, una differenza solo nel massimo.

Con l'articolo 315-*bis* si vuole prevedere una sanzione per il pubblico amministratore che si appropri di somme per destinarle ad altre iniziative con finalità pubbliche.

Il nostro avviso favorevole al mantenimento dell'articolo 13 deriva dal fatto che, qualora esso venisse soppresso, rimarrebbe priva di sanzione l'attività posta in essere dal pubblico ufficiale volta a far sì che il profitto non vada a vantaggio del pubblico ufficiale stesso o di altri soggetti privati, ma della pubblica amministrazione, attraverso atti caratterizzati da una discrezionalità tale da potersi anche ipotizzare un interesse del pubblico ufficiale. Valuterà il magistrato se sussista o meno la fattispecie di reato di cui all'articolo 315-*bis*. Da parte nostra, non possiamo certo consentire che rimanga un vuoto legislativo in riferimento ad un comportamento del pubblico ufficiale.

FELICE TRABACCHI. Intervengo per esprimere, a nome del gruppo comunista, un voto favorevole alla soppressione dell'articolo 315-*bis*.

Pur rendendomi conto che possono proporsi ipotesi di veri e propri reati sotto il profilo di una destinazione impropria e distorta, pubbliche risorse, occorre considerare che la previsione di una sanzione penale carceraria, volta a perseguire — supponiamo — una o altra ipotesi ben definita potrebbe mettere in pericolo un vasto arco di attività discrezionale del pubblico amministratore. Mi pare che ciò non risponda a giusti principi di politica criminale né di amministrazione.

La preoccupazione di colpire le ipotesi di reato che abbiamo presenti può riflettersi negativamente sui mille casi di semplice utilizzazione discrezionale di pubbliche risorse, anche eventualmente realizzata — possiamo consentire — con la inosservanza di rigorose norme regolamentari. Il pericolo mi sembra dunque troppo grande: si aprirebbe una falla nella pubblica amministrazione e la possibilità di un intervento facile e gratuito del magistrato penale negli atti ammini-

strativi secondo le ipotesi contenute nell'articolo 315-*bis* si presenterebbe in termini assai pericolosi.

Giustamente è stato tenuto presente lo strumento della responsabilità contabile e disciplinare del pubblico ufficiale. La questione, quindi, non riguarda tanto la distinzione tra una concezione arcaica e una moderna, come sosteneva poc'anzi l'amico Mannuzzu (nei cui confronti nutro una stima esorbitante rispetto a quella da lui manifestata nei miei): il fatto è che su questa ipotesi di reato si gioca una importante opportunità di riforma del codice penale.

Ciò che deve comunque indurre alla soppressione è quantomeno la parte finale della ipotesi, laddove si prevede che il pubblico ufficiale utilizza le risorse « senza giustificato motivo per il soddisfacimento di finalità pubbliche diverse da quelle stabilite ». Se, infatti, le risorse vengono comunque destinate a finalità pubbliche, ritengo si possa consentire che in tal caso non si può parlare di crimine.

In sostanza l'esigenza primaria che si è posta di fronte a noi è stata quella rappresentata proprio dalla « riforma » del cosiddetto peculato per distrazione, così come gestito dalla giurisprudenza in riferimento alla seconda ipotesi dell'articolo 314 del codice penale.

Se noi approvassimo la formula attuale dell'articolo 315-*bis*, finiremmo per « resuscitare » il peculato per distrazione che avevamo inteso nettamente limitare e precisare nell'articolo 314, addirittura con una formula autonoma non più discutibile.

Posso convenire sul fatto che non si voglia assolvere la destinazione disinvolta delle risorse pubbliche, poiché la destinazione istituzionale deve essere rispettata; ma se la destinazione non puntuale rimane sempre nell'ambito del pubblico interesse potranno intervenire, a mio giudizio, la responsabilità contabile o la responsabilità disciplinare del pubblico funzionario, mai quella penale, perché si tratterebbe comunque di un fatto che non ha il segno dell'atto criminoso.

Per questo motivo, il gruppo comunista voterà a favore della soppressione dell'articolo 13.

ALDO RIZZO. Il gruppo della sinistra indipendente voterà a favore del mantenimento dell'articolo 13. Riteniamo, infatti, che non sia accettabile la previsione di una non punibilità nei casi in cui si verifichi distrazione di somme che siano vincolate e per di più tale distrazione, come precisa il testo dell'articolo 13 approvato in sede referente, avvenga senza giustificato motivo. Infatti, almeno in questi casi, la distrazione deve essere punita, poiché essa dimostra l'esistenza di una distorsione nell'esercizio del pubblico potere.

In conclusione, il gruppo della sinistra indipendente voterà a favore dell'articolo 13, naturalmente con gli emendamenti che abbiamo presentato.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione degli emendamenti.

Pongo in votazione l'emendamento del relatore 13. 1, interamente suppressivo dell'articolo.

(È approvato).

L'articolo 13 è soppresso e tutti gli altri emendamenti presentati risultano, pertanto, preclusi.

Passiamo all'esame dell'articolo 15, anch'esso accantonato nel corso delle precedenti sedute. Per chiarezza ne do nuovamente lettura:

#### ART. 15.

L'articolo 328 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 328. — *Rifiuto di atti di ufficio. Omissione.* — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal comma precedente, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa.

Per i magistrati l'omissione o il ritardo sono perseguibili solo quando sussistano le condizioni per l'esercizio dell'azione civile ».

L'onorevole Corleone aveva presentato il seguente emendamento:

*All'articolo 15, sopprimere l'ultimo comma.*

15. 1.

Stante la sua assenza, si intende che vi abbia rinunciato.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore.* Ricordo ai colleghi ed a me stesso che l'esame di questo articolo 15 fu accantonato proprio in conseguenza della mia richiesta di consentire una maggiore riflessione sulla norma in questione.

La riflessione da me compiuta mi ha portato a concludere che sia opportuno il mantenimento dell'attuale formulazione dell'articolo 328 del codice penale. Ne spiegherò brevemente le ragioni.

Il primo comma dell'articolo 328 in vigore disciplina, in modo per me esauriente, l'ipotesi di omissione o rifiuto di atti di ufficio. Introdurre, come noi facciamo nel secondo comma, la possibilità di costituzione in mora del pubblico ufficiale attraverso l'assegnazione di un termine di trenta giorni, credo darebbe luogo ad una farragine di comportamenti da parte dei pubblici ufficiali e soprattutto complicherebbe il lavoro degli uffici, rendendo vana la finalità della norma. Probabilmente, si finirebbe col

fare ricorso a degli stampati con cui comunicare ragioni precostituite a giustificazione del ritardo. Quindi non mi pare che, per realizzare le finalità che ci prefiggiamo di raggiungere, sia il caso di seguire questa strada.

In definitiva, mi dichiaro favorevole al mantenimento del primo comma dell'articolo 328 così come attualmente formulato nel codice Rocco, rinunciando, quindi, alla formulazione da noi approvata in sede referente e nei confronti della quale ho, in un primo momento, manifestato la mia disponibilità.

Benché siamo ormai in fase di discussione dell'articolo 15, desidero precisare che — contrariamente a quanto sostenuto dall'onorevole Rizzo — non ho mai preso posizione se non a favore della soppressione dell'articolo 322 del codice penale approvata in sede referente e che non ho mai avanzato l'ipotesi di un mantenimento di tale norma, sia pure modificata.

Subito chiusa questa breve parentesi, rilevo come sussistano delle perplessità in relazione al secondo comma dell'articolo 328 attualmente in vigore, relativo alle omissioni del pubblico ufficiale quando questi sia giudice o pubblico ministero. Poiché su tale norma si dovrà incidere a fondo quando sarà disciplinata la materia, ad essa connessa, della responsabilità civile del magistrato, ritengo che, al momento, non si possa che rimanere ancorati all'attuale formulazione. Penso che questa sia, altresì, l'opinione di tutti i componenti della Commissione e forse anche del Governo.

Concludo invitando la Commissione a mantenere intatto l'attuale articolo 328 del codice penale e, a tal fine, presento un emendamento interamente suppressivo dell'articolo 15 approvato dalla Commissione in sede referente.

**PRESIDENTE.** Il relatore, onorevole Pontello, ha presentato il seguente emendamento:

*Sopprimere l'articolo 15.*

15. 2.

**ALDO RIZZO.** Desidero esprimere le mie perplessità sull'orientamento del relatore circa il mantenimento del testo del codice Rocco. Ho apprezzato la scelta che era stata fatta dalla Commissione in sede referente, scelta che si agganciava alla responsabilità penale del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio in riferimento a determinate situazioni di fatto che già di per sé riguardano un comportamento da sanzionare penalmente. Mi riferisco al primo comma dell'articolo 15, in base al quale, con riferimento al rifiuto di atti d'ufficio, si ritiene opportuna la sussistenza di una fattispecie penale nel caso in cui il rifiuto riguardi un atto d'ufficio che andava compiuto senza ritardo per ragioni di ordine pubblico, di igiene o sanità.

Personalmente trovo assai corretta questa delimitazione. Basti considerare la situazione nella quale vivono attualmente numerosi uffici: un ritardo posto in essere dal personale dell'INPS non riguarda, in genere, la volontà del pubblico ufficiale di non operare con la dovuta celerità, bensì la realtà dell'ufficio nel quale lo stesso è costretto ad operare. Sono favorevole ad una qualificazione della omissione di atti d'ufficio, poiché ritengo rilevante solo l'omissione compiuta per procurare un danno o un vantaggio.

Ammettere l'eventualità di una responsabilità penale per una semplice omissione significherebbe sottoporre costantemente il pubblico ufficiale al ricatto dell'azione penale, con i risultati perversi che si possono immaginare.

Sono pertanto favorevole alla soppressione del secondo comma dell'articolo 15, poiché l'omissione trova già la sua configurazione nella fattispecie penale ricompresa sotto il profilo dell'abuso d'ufficio. Sono altresì contrario al terzo comma di detto articolo perché trovo inopportuno affrontare ora la materia della responsabilità civile dei magistrati, materia che in questo momento è all'esame dell'altro ramo del Parlamento.

Ricordo che stiamo trattando della responsabilità penale, non di quella civile; non ritengo pertanto utile intervenire ora su tale materia.

CARLO CASINI. Sono favorevole alla ventilata ipotesi del relatore di tornare al testo del codice penale attuale. Del resto, l'onorevole Rizzo ha testé affermato che è inutile intervenire in materia di responsabilità penale del magistrato dal momento che si tratta di argomento all'esame dell'altro ramo del Parlamento.

Per quanto riguarda il secondo comma dell'articolo 15, ricordo che vi è stata una lunga discussione nella scorsa seduta; è stato già rilevato che vi sono vari rami dell'amministrazione nei quali si prevedono termini diversi, per cui un termine generale potrebbe creare confusione. A questo punto, se si è favorevoli a sopprimere il secondo ed il terzo comma dell'articolo 15, perché lasciare in piedi solo il primo? Mi domando se sia giusta questa procedura. La previsione penale è cosa diversa da quella civile; mi chiedo, però, per quale motivo si dovrebbe punire il rifiuto di atti d'ufficio in materia di sicurezza pubblica e non in altre materie altrettanto delicate, relative ad esempio all'economia, alla finanza, all'edilizia, materie nelle quali la mancanza di adempimento potrebbe causare gravi problemi. Non è artificiosa questa delimitazione?

A mio avviso, l'introduzione di una normativa non organica creerebbe un « pasticcio », anche perché il magistrato dovrebbe rispondere penalmente senza precisi agganci normativi.

FILIPPO BERSELLI. Anch'io sono convinto che sia meglio mantenere la formulazione dell'articolo 328 del codice vigente: una volta tanto Rocco non ha sbagliato.

Con la formulazione approvata dalla Commissione in sede referente si lascerebbe aperto il problema dell'aggancio della responsabilità del magistrato tra la sede penale e quella civile. Poiché si tratta di un tema attualmente dibattuto dall'altro ramo del Parlamento, sarebbe prematuro intervenire oggi su di esso.

Il secondo comma dell'articolo 15 non risponderebbe inoltre alle esigenze del cittadino di avere una risposta soddisfacente da parte del pubblico ufficiale.

Rimane, quindi, il primo comma che, a nostro avviso, potrebbe determinare disparità di trattamento tra soggetti diversi. A parte il richiamo fatto dal collega Casini per quanto riguarda le ragioni di giustizia — richiamo sul quale concordo perché non si possono inserire come fattispecie penalmente rilevanti le ragioni di giustizia e poi sopprimere il terzo comma — bisogna osservare che il primo contiene un'ipotesi riduttiva in senso del tutto immotivato, dato che esso non esaurisce tutte le possibili eventualità.

Pertanto, modificare l'articolo 328, sia pure limitatamente al solo primo comma, mi parrebbe un'operazione superflua e pericolosa. Mi dichiaro, pertanto, a favore del mantenimento dell'articolo 328 nel testo del codice attualmente vigente.

SALVATORE MANNUZZU. Prendo la parola per esprimere un'opinione dissidente rispetto a quella manifestata dal rappresentante del mio gruppo. Preannuncio, infatti, la mia adesione alla tesi portata avanti dal relatore, onorevole Pontello. Porrei solo per inciso la questione relativa al terzo comma dell'articolo, su cui è emerso un sostanziale accordo tra le varie parti politiche.

Osservo che la proposta che ci viene dalla Commissione è quanto mai suggestiva nell'intenzione evidente di dare un peso ai diritti dei cittadini i quali non riescono a vedere soddisfatte le loro giuste pretese per l'inerzia della pubblica amministrazione. Questa costruzione è suggestiva perché trova un paradigma e alcuni precedenti nel codice civile in materia di mora e di costituzione in mora, che sappiamo non essere necessaria qualora vi sia il rifiuto da parte del debitore. Anche nell'ipotesi che ci viene proposta, qualora il pubblico ufficiale rifiuti di effettuare l'atto funzionale, non occorre costituzione in mora. Quest'ultima è, invece, necessaria qualora si tratti di un'omissione o di un mero ritardo. Non credo, tuttavia, che la costituzione in mora, nonostante la generosità delle intenzioni dei proponenti di questa norma,

possa risolvere il problema dell'inerzia, a volte colposa, ma a volte obbligata, della pubblica amministrazione.

Sono convinto che andremmo incontro ad una serie di risposte di *routine*, a stampa, perché se l'impiegato dovesse, per ogni atto di costituzione in mora, dare risposte specifiche, ne deriverebbe un terribile appesantimento burocratico.

Non sono neppure d'accordo sul ritenere che sia pagante l'ipotesi contenuta al primo comma, dato che ha già osservato il collega Casini che la delimitazione delle materie ivi contenuta è quanto mai carente, non ricomprendendo numerosi casi in cui può manifestarsi l'inerzia della pubblica amministrazione e questa deve essere sanzionata.

Mi sembra, altresì, che il codice vigente contenga già una clausola che da sola potrebbe risolvere il problema: in base ad essa, infatti, l'omissione e il ritardo non sono di per sé punibili, a meno che non siano indebiti, senza affidare comunque alla magistratura la valutazione del carattere indebito di quegli atti.

Ribadisco di concordare con il relatore sull'opportunità di sopprimere l'articolo 15.

FRANCESCO MACIS. Vorrei sottolineare che, a differenza dell'articolo che abbiamo esaminato precedentemente a questo, l'articolo 15 ha sempre registrato, nelle varie fasi dell'esame, un generale consenso, sotto il profilo della necessità di riformulare l'articolo 328 del codice penale, onde evitare un intervento indebito da parte della magistratura nell'attività dei pubblici amministratori.

Devo francamente rilevare con rammarico la mia sorpresa nel prendere atto di questa posizione, che potrei definire « dell'ultima ora »!

Ricordo — non ho con me il testo del resoconto stenografico, cui bisognerebbe sempre fare riferimento — che nel corso della precedente seduta erano state formulate delle obiezioni sull'ultimo comma riguardante i magistrati e sollevate alcune critiche sul secondo. Devo dire che alcune di queste erano fondate; su di esse

si poteva e si può lavorare, riguardando la necessità di un « ancoraggio » non soltanto ad un termine di carattere generale di trenta giorni, ma anche a quelli previsti dalla legge. Sebbene venissero formulate serie obiezioni di merito, non si metteva in dubbio la necessità di restringere l'ambito di applicazione della norma alle ipotesi omissive più gravi, che non hanno un riferimento casuale, ma si collegano all'articolo 650 del codice penale; il primo comma, infatti, nasce da una riletura dell'articolo 328 in connessione all'articolo 650.

Mi sembrava, dunque, che sull'esigenza di limitare il campo della sanzione penale dei comportamenti omissivi soltanto ai casi di costituzione in mora vi fosse un consenso generale! Ciò non impediva naturalmente l'espressione di alcune riserve sulla formulazione del testo.

Non vorrei che la necessità di includere l'ultimo comma — mi pare sia corretta in questa sede — abbia portato i colleghi del gruppo democratico cristiano a decidere nel senso del mantenimento dell'attuale articolo 328, onde evitare di pronunciarsi sul tema della responsabilità civile dei magistrati.

Questa è l'unica spiegazione che riesco a darmi circa l'inattesa richiesta di soppressione dell'articolo, per il cui mantenimento, viceversa, voterà il gruppo comunista.

GIUSEPPE GARGANI. L'andamento della discussione mi ha convinto dell'utilità di mantenere il primo comma dell'articolo 15 del testo approvato in sede referente.

Vorrei pertanto rivolgere un invito al relatore affinché modifichi il suo emendamento, così da prospettare la soppressione del secondo e del terzo comma dell'articolo 15.

Desidero precisare che la volontà di eliminare il secondo comma non nasce dall'intendimento di non affrontare la materia della responsabilità civile dei magistrati; della questione si sta dibattendo, cercando anche di risolvere alcuni problemi.

Per quanto riguarda il secondo comma, condivido la posizione dell'onorevole Mannuzzu, ritenendo che vincolare il pubblico amministratore ad una serie di risposte sia in qualche modo inutile, se non addirittura dannoso; ciò rischierebbe, infatti, di « intasare » l'attività della pubblica amministrazione.

Al contrario, mi sembra che il primo comma introduca una disciplina più precisa rispetto alla formulazione dell'articolo 328.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Senza entrare nella polemica, vorrei osservare che sulla stessa posizione del gruppo democratico cristiano mi è parso trovarsi anche quello della sinistra indipendente, sebbene diversa sia la sua posizione sulla parte restante dell'articolo.

Mi sembra sia opportuno non soffermarsi su materia strettamente connessa all'esame della nuova disciplina della responsabilità civile del magistrato quando già l'altro ramo del Parlamento è investito della questione.

Se comunque il risultato della proposta del collega Gargani fosse quello di sostituire il primo comma del codice vigente con il primo comma del testo approvato in sede referente, conservando dunque il secondo comma dell'attuale articolo 328, mi dichiarerei pronto ad accogliere tale suggerimento.

La mia disponibilità ad accettare tale proposta è finalizzata alla realizzazione di una norma che non consenta di parlare dell'assegnazione di un termine al fine della costituzione in mora e, nel contempo, non comporti una nostra « invasione » nel tema della responsabilità civile, attualmente all'esame del Senato.

Presenterò in tal senso un nuovo emendamento, dichiarando nel contempo di ritirare l'emendamento 15. 2.

SALVATORE MANNUZZU. Dichiaro di fare mio l'emendamento del relatore 15. 2 interamente soppressivo dell'articolo.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Preannuncio fin d'ora che mi asterrò dalla vo-

tazione dell'emendamento 15. 2 ed invito i colleghi a non considerare contraddittoria questa mia posizione. Infatti, come ho già detto, accolgo l'invito del collega Gargani e, conseguentemente, presento un nuovo emendamento all'articolo 15, al solo fine di mediare tra le diverse posizioni.

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

*Sostituire l'articolo 15 con il seguente:*

ART. 15.

Il primo comma dell'articolo 328 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 328. — Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d'igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni ».

15. 3.

ALDO RIZZO. Prendendo la parola per dichiarazione di voto, devo rilevare come in parte il desiderio di giungere ormai alla fine dell'*iter* di questo provvedimento, in parte il fatto di esaminarlo in sede legislativa condizionino in qualche modo i nostri lavori riguardo ad una materia assai delicata e sulla quale la riflessione non sarebbe mai troppa. Pertanto, desidero aggiungere ancora qualche considerazione a quelle già svolte.

Ritengo essenziale che per quanto concerne il rifiuto in atti di ufficio sia chiaramente indicato in quali fattispecie questo rifiuto debba concretarsi. Trovo corretto il recupero del primo comma del testo licenziato dalla Commissione in sede referente, che fa chiaro riferimento a situazioni di fatto che, per altro, già nel nostro codice hanno adeguata rilevanza; basti richiamarsi all'articolo 650 del

codice penale. Quindi credo sia bene fissare una chiara linea di demarcazione, anche al fine di evitare atteggiamenti ricattatori nei confronti dei pubblici funzionari.

Sono parimenti d'accordo sull'opportunità di eliminare il secondo comma del testo approvato in sede referente, perché praticamente tutto si risolverebbe nella predisposizione di una serie di stampati con i quali il pubblico funzionario risponderebbe alle istanze del cittadino.

Per quanto concerne il terzo comma, invece, non ritengo opportuno mantenere l'attuale testo del codice penale. A tale proposito, mi era parso che fosse intenzione comune a tutti quella di non trattare la materia concernente i magistrati, dal momento che è attualmente all'esame del Senato la questione della responsabilità civile di questi. Al contrario, non eliminando l'ultimo comma dell'articolo 328, manterremmo il collegamento tra la responsabilità penale e quella civile, sulla quale ultima l'altro ramo del Parlamento sta per pronunciarsi. Pertanto, a mio giudizio, sarebbe più corretto non occuparci affatto della responsabilità specifica dei magistrati, anche in sede penale, rinviando al momento della valutazione della responsabilità civile l'eventuale creazione di fattispecie specifiche relative ai magistrati stessi. È questo l'unico punto sul quale dissento dal relatore.

Desidero anche richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che trovo corretto che tutta la materia relativa all'omissione venga affrontata soltanto con riferimento all'abuso d'ufficio mediante omissione. Nel momento in cui abbiamo escluso la possibilità di punire il peculato per distrazione anche nel caso in cui il riferimento sia a somme vincolate, troverei assai singolare mantenere la punibilità nel caso del pubblico impiegato, del funzionario o del dipendente che ometta indebitamente l'atto — laddove il termine « indebitamente » fa riferimento ad un rinvio con coscienza e volontà — solo perché non è in grado di poter provvedere, ad esempio, a causa dell'eccessivo carico di lavoro esistente presso il suo ufficio. Trovo,

quindi, corretta la scelta di ammettere la punizione solo nel caso in cui l'omissione sia finalizzata a procurare un danno o un vantaggio ad un terzo, perché in questo caso obiettivamente vi sarebbe la prova « provata » della distorsione della pubblica funzione a fini privati.

Con queste precisazioni dichiaro il mio favore al nuovo emendamento prospettato dal relatore.

FRANCESCO MACIS. Sono veramente sconcertato per il fatto che il relatore, che pure ha condotto l'iter di questo provvedimento con grande equilibrio, ascoltando le opinioni di tutti, talvolta facendole proprie anche quando non era interamente convinto della loro giustezza — e ciò a causa del fatto che egli ha interpretato al meglio il suo compito — in questo caso sia passato dall'originaria proposta di ripristinare l'articolo 328 in tutta la sua latitudine prevista oggi dal codice vigente ad una nuova proposta limitata alle ipotesi in cui il rifiuto o l'omissione attengano alcune materie specifiche quali la sanità, la giustizia o la pubblica sicurezza.

Per altro, ritengo che il primo comma dell'articolo potrebbe anche essere mantenuto, purché si riesca ad ipotizzare una sanzione per gli altri tipi di omissione. Si era pensato di prevedere la sanzione della messa in mora, ma se tale previsione non trova il consenso della Commissione, tanto vale tornare al testo dell'articolo 328. Tuttavia, operare una mutilazione all'intento innovatorio che ci siamo prefissi porrebbe in una situazione di imbarazzo questa Commissione che, a quel punto, consegnerebbe al Senato una proposta per certi versi senza senso.

Mantenere il primo comma e non anche il secondo contravverrebbe alla logica innovativa di cui ho parlato: non sarebbe giusto, infatti, punire il medico e non anche il sindaco che in qualche modo non abbia adempiuto le sue funzioni.

Se poi è il terzo comma a « disturbare » i colleghi, sopprimiamolo pure, cercando comunque di mantenere una certa coerenza.

SALVATORE MANNUZZU. Sono contrario al nuovo emendamento prospettato poc'anzi dal relatore. Mi pare che tre siano le soluzioni che sono state affacciate: la prima, che è la più rigorosa, propone di sopprimere l'articolo predisposto dalla Commissione e di mantenere il testo dell'articolo 328 vigente. La seconda soluzione è quella di approvare l'articolo 15 così come ci è pervenuto dalla sede referente; la terza consiste nella proposta attualmente avanzata dal relatore.

Anch'io sono stato alquanto colpito dal « pendolarismo » del relatore tra le due tesi estreme, saltando quella intermedia. Personalmente, poiché non è stata accolta la tesi da me propugnata, dichiaro di convergere su quella intermedia, essendo la tesi più vicina o meno lontana dalla mia.

Ritengo poi che essa non costituisca un'incoerenza rispetto allà scelta operata in tema di peculato per distrazione. Ricordo, infatti, che l'intenzione manifestata in occasione dell'esame di quella norma — e che mi auguro venga confermata dal Senato — è stata quella di prevedere una sanzione anche per il peculato per distrazione, oltre che per l'illecita destinazione di risorse pubbliche. Alla stessa stregua, ritengo pertanto equo punire l'inerzia colpevole del pubblico impiegato o dell'incaricato di pubblico servizio.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Rimango sulla mia precedente posizione, non potendo aderire all'opinione ora espressa dal collega Mannuzzu, al quale faccio osservare che l'abuso mediante omissione ricomprende tutte le possibili fattispecie.

Al collega Macis, che ringrazio per le espressioni di grande cortesia che ha avuto nei miei confronti, vorrei far osservare che è questo il solo caso in cui mi sono riservato una riflessione allo scopo di approfondire la materia. In tutti gli altri casi ho cercato, infatti, di compiere un'opera, non so quanto utile, di mediazione tra le varie proposte, pur cercando, ovviamente, di non discostarmi mai dal mio personale convincimento.

Detto questo, vorrei rilevare che, essendo ormai stata respinta l'ipotesi di sopprimere interamente l'articolo approvato in sede referente mantenendo in vita l'articolo 328 del codice vigente, sarebbe opportuno aderire alla seconda ipotesi che in subordine ho formulato: quella consistente nel mantenimento del primo comma dell'articolo 15 approvato in sede referente e nel mantenimento del secondo comma così come è attualmente formulato nell'articolo 328 del codice penale. Perché questo? Non per sfuggire, onorevole Macis, alla necessità di esaminare responsabilmente questa complessa materia che da tempo è all'attenzione della pubblica opinione, ma perché, essendo tale argomento all'esame del Senato, non mi pareva fosse opportuno né obliterarlo nel modo più assoluto — come ha sottolineato l'onorevole Rizzo — né formularlo in un modo che possa un domani non essere coincidente con la legge modificativa all'esame del Senato. Per altro, qual è la riserva implicita? Che qualora non fossimo convinti della formulazione che il Senato dovesse adottare rispetto a questa norma e in riferimento alla disciplina sulla responsabilità civile già approvata, avremmo tempo, luogo e modo per soffermarci sulla stessa al fine di introdurre le necessarie modifiche.

Credo che, per quanto concerne la responsabilità civile del magistrato, a questo momento della nostra discussione sia più corretto rimettersi alla formulazione del codice Rocco.

Insisto, pertanto, sul mio secondo emendamento prospettato nella seduta odierna.

ALDO RIZZO. Non essendo stata accolta la proposta di soppressione dell'articolo 15, il relatore ha formalizzato un nuovo emendamento, con il quale viene fatto salvo il primo comma di quell'articolo, inserendolo come primo comma dell'articolo 328, e lasciato immutato il secondo comma della norma attualmente vigente che disciplina l'omissione del magistrato e l'aggancio alla responsabilità civile. L'articolo 15 al nostro esame, al

contrario, si compone di tre commi: il primo riguarda il rifiuto di compiere un atto; il secondo l'omissione e il ritardo con la fissazione di un termine di trenta giorni, il terzo l'omissione e il ritardo dei magistrati con riferimento alla responsabilità civile.

**PRESIDENTE.** Preciso che la eventuale reiezione dell'emendamento 15. 2 non dovrà intendersi preclusiva nei confronti del successivo emendamento 15. 3, mirando unicamente tale emendamento a rivedere il primo comma dell'articolo 328 del codice penale e non tale disposizione nel suo complesso.

In merito all'emendamento 15. 3 del relatore, faccio osservare che in esso viene nuovamente fissato il termine massimo di pena detentiva di due anni. Ripetendo quanto ho più volte detto, dirò che avrei preferito l'introduzione di una norma procedimentale, che permettesse di affidare alla competenza del tribunale tutti i reati di cui al capo I titolo II del codice penale; ciò avrebbe consentito di rimanere come pena massima al di sotto dei cinque anni, senza per questo esulare dalla competenza del tribunale.

**CLAUDIO PONTELLO, Relatore.** Pur convenendo sull'osservazione del presidente, devo rilevare che abbiamo ormai scelto una strada diversa, e che ci è ormai impedito tornare su votazioni già eseguite, e pertanto immutabili.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'emendamento del relatore 15. 2, a cui lo stesso ha dichiarato di rinunciare e che è stato fatto proprio dall'onorevole Mannuzzu.

*(È respinto).*

Pongo in votazione l'emendamento del relatore 15. 3.

*(È respinto).*

Dichiaro la mia astensione sull'articolo 15.

**FRANCESCO MACIS.** Chiedo che l'articolo 15 sia votato per parti separate nel senso di votare ogni singolo comma.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione il primo comma dell'articolo 15.

*(È approvato).*

Pongo in votazione il secondo comma dell'articolo 15.

*(È approvato).*

Pongo in votazione il terzo comma dell'articolo 15.

*(È respinto).*

**SALVATORE MANNUZZU.** Dichiaro il mio voto contrario sull'intero articolo 15.

**FILIPPO BERSELLI.** Preannuncio anch'io il mio voto contrario sul complesso dell'articolo.

**CLAUDIO PONTELLO, Relatore.** Dichiaro che mi asterrò dalla votazione.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'articolo 15 come modificato.

*(È approvato).*

Prima di passare alle dichiarazioni di voto finali, desidero far rilevare come, a mio giudizio, sarebbe stato opportuno introdurre un articolo aggiuntivo volto a precisare che agli effetti del capitolo I, titolo II, del codice penale si considerano incaricati di un pubblico servizio solamente coloro che sono anche pubblici impiegati, escludendo quindi tutti i concessionari di pubblico servizio, i sanitari, gli avvocati e così via. Poiché tale articolo aggiuntivo non è stato introdotto, è l'articolo 358 nella sua interezza ad operare sulle norme da noi approvate.

ANNA MARIA PEDRAZZI CIPOLLA. Sarò molto breve in questa dichiarazione finale di voto a nome del gruppo comunista dal momento che, durante l'iter di questo provvedimento, il mio gruppo ha sicuramente espresso più volte ed esaurientemente la propria posizione e le linee secondo le quali intendeva lavorare per modificare questo importante capo del codice penale.

Ora siamo finalmente arrivati al termine di un cospicuo lavoro della Commissione giustizia della Camera, lavoro che ci ha visto impegnati per un arco di tempo certo non breve e, nonostante le diverse posizioni — come l'approvazione di quest'ultimo articolo 15 ha dimostrato — sempre tesi ad uno sforzo di confronto costruttivo e di ricerca delle soluzioni più unitarie possibili. Credo che di questo si debba dare atto a tutta la Commissione.

La delicatezza dei temi in discussione e la rilevanza dei reati che abbiamo cercato di ridefinire, e di cui abbiamo cercato di riqualificare le sanzioni, richiedono certamente uno sforzo notevole per tentare di individuare un equilibrio nuovo, nella realtà della società degli anni duemila, tra la necessità di rigore giuridico e l'esigenza politica, manifestata da tutti i gruppi, di definire — a cinquant'anni dall'entrata in vigore del codice Rocco — nuove norme penali nei confronti dei reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Quelle che abbiamo apportato sono revisioni che, in questi ultimi anni, ci sono state ampiamente sollecitate dalla società; revisioni sentite e largamente attese sia dai pubblici amministratori sia dai pubblici ufficiali; revisioni che devono garantire (credo che questo sforzo sia stato coronato da successo) certezza e responsabilità, innanzitutto politica, nel governo della cosa pubblica, così come, nel contempo, devono assicurare maggiore rigore e maggiore severità nel perseguimento di qualsiasi atto dei pubblici amministratori o dei pubblici ufficiali che non sia improntato a trasparenza, onestà, ricerca

dell'esclusivo interesse pubblico nelle scelte compiute nell'esercizio delle proprie funzioni.

Ritengo che il provvedimento che ci apprestiamo a licenziare risponda alle premesse che erano alla base dei lavori della nostra Commissione; che, cioè, sia in grado di garantire i pubblici amministratori nell'esercizio della legittima discrezionalità delle loro scelte e, nel contempo, di colpire i pubblici amministratori disonesti, dando quindi maggiore trasparenza al funzionamento della pubblica amministrazione.

Sono convinta, come lo è sicuramente la maggioranza di questa Commissione, che sia indispensabile garantire ai cittadini il loro diritto ad un rapporto nuovo tra pubblica amministrazione e società e sono, altresì, convinta che il provvedimento che stiamo per approvare rappresenti una prima tappa su questa via.

Ora il nostro lavoro riceverà un primo giudizio esterno ed andrà al vaglio del Senato: sicuramente si tratta di un testo perfettibile, ma noi comunisti ne riconosciamo la piena validità. La verifica che ne farà l'altro ramo del Parlamento, in particolare la Commissione giustizia del Senato, sarà certamente approfondita, competente e rigorosa, ma noi comunisti siamo convinti — e lo ribadisco in questa dichiarazione di voto — che sono state poste le condizioni tecniche, giuridiche e politiche per una definizione rapida della nuova disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione.

Eventuali incognite possono essere ricercate non già nel testo — sempre perfettibile, ripeto — quanto piuttosto nella incertezza dell'attuale clima politico, che non garantisce il funzionamento del Parlamento per i prossimi mesi.

È con questo spirito che il gruppo comunista voterà a favore di questo provvedimento concernente la modifica della disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione, auspicando che esso possa ricevere una rapida, seppure approfondita, valutazione anche da parte dell'altro ramo del Parlamento.

FILIPPO BERSELLI. Vorrei innanzitutto dare atto al relatore, onorevole Pontello, di essersi notevolmente adoperato per giungere all'approvazione di questo provvedimento. Do atto, altresì, alla Commissione di aver elaborato un testo che sostanzialmente può soddisfare le attese del mondo della pubblica amministrazione e dei cittadini.

Tuttavia, il gruppo del MSI-destra nazionale preannuncia sul provvedimento la sua astensione particolarmente motivata dalle decisioni assunte oggi in merito alla fattispecie relativa all'istigazione alla corruzione, soprattutto per ciò che concerne il « marchingegno » che è stato elaborato e che finirà, come già abbiamo sottolineato, per non soddisfare le istanze dei cittadini che attendono ben altri provvedimenti.

Auspicavamo, inoltre, l'approvazione dell'articolo 315-bis relativo all'illecita destinazione di pubbliche risorse, ma esso questa mattina è stato soppresso lasciando un vuoto dal punto di vista sanzionatorio che, a nostro avviso, mal si concilia con le attese che hanno accompagnato i lavori della Commissione.

Possiamo, invece, esprimere la nostra soddisfazione per il modo in cui sono stati approvati gli articoli concernenti il peculato e la concussione. Osservo che la loro formulazione ha tenuto conto in modo notevole della proposta di legge di cui è primo firmatario il collega Trantino: in essa si prevedeva che, qualora l'iniziativa della corruzione fosse posta in atto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, il corruttore non fosse punibile. Con la nuova individuazione del delitto di concussione indubbiamente si salvaguarda il cittadino che sarebbe stato indotto a pagare sulla base di una specifica situazione.

Concludo ribadendo l'astensione del gruppo missino sul provvedimento e dando nuovamente atto a tutti i colleghi, ma particolarmente al relatore, di essersi molto adoperati per arrivare alla formulazione di un testo che può essere considerato soddisfacente.

GIUSEPPE GARGANI. Esprimo il giudizio favorevole del gruppo della democrazia cristiana al provvedimento. Credo vi sia ben poco da aggiungere ad un lavoro portato avanti con diligenza e — mi sento di dirlo — con mirabile abilità dal relatore, che ha avuto la possibilità di dimostrare la sua competenza, ma anche grandi doti di pazienza che in una simile occasione credo siano molto importanti.

Siamo stati in grado, nonostante le difficoltà che la maggioranza incontra a far funzionare il Parlamento, di concludere l'esame di questo provvedimento grazie alla nostra costanza, decisione ed anche caparbietà.

Ricordo le prime fasi dell'iter del progetto di legge in esame, quando venne revocata la sede legislativa in Commissione e si lavorò in seno al Comitato ristretto. Anche il mio gruppo avvertiva l'esigenza di modificare una parte così rilevante del codice penale; l'opportunità di una modifica di essa derivava dall'incertezza e dall'enorme latitudine delle previsioni contenute nel codice Rocco in ordine ai reati contro la pubblica amministrazione. Tale incertezza aveva creato lacerazioni ed incomprensioni, ponendo, in definitiva, sotto accusa una gran parte di amministrazione sana del nostro paese, che non si riconosceva più in fattispecie superate da tempo. Infatti, ben diversa era l'amministrazione negli anni quaranta e cinquanta rispetto a quella odierna.

In numerosi convegni l'esigenza di modifiche radicali era stata segnalata e sollecitata. Sia gli amministratori sia anche i cittadini avvertivano la difficoltà, la distanza tra le previsioni normative ed i comportamenti.

Oggi possiamo salutare questa riforma, una tra le poche che il Parlamento abbia recentemente varato, se si considera che questo appellativo viene spesso usato impropriamente, ma si attaglia alla perfezione alla modifica di una parte così delicata del codice penale.

Vi è stata anche recentemente in proposito una polemica sulla stampa, polemica che probabilmente proseguirà. Tuttavia, come ha avuto modo di precisare il

relatore in un foro esterno, l'insieme di norme da noi approvate rendono più rigida, più individuata nelle sue fattispecie una proposta che si pone l'obiettivo di regolamentare fatti che, nell'ordinamento vigente, avevano incertezza e latitudine enormi.

Questa è stata ed è la vera *ratio* legislativa cui ci siamo attenuti; questo è il vero significato del provvedimento. Per tali motivi ribadiamo il nostro voto favorevole ad esso.

ALDO RIZZO. Preannuncio l'astensione del gruppo della sinistra indipendente, evidenziando che noi consideriamo la scelta di fondo, che ispirava numerosi progetti di legge, quanto mai giusta. Si voleva, infatti, realizzare una maggiore chiarezza in materia di reati contro la pubblica amministrazione, evitare l'eccessiva genericità delle formulazioni di alcune fattispecie, e ciò al duplice fine di consentire una più puntuale applicazione di quelle norme che hanno riferimento a vicende e fatti che, per il loro disvalore sociale, meritano sanzioni penali, nonché, per altro verso, al fine di evitare troppo facili interventi da parte della magistratura in ordine a situazioni che obiettivamente non meritano l'attenzione del giudice penale.

Dopo l'ingente lavoro che è stato svolto, credo si possa dire che il risultato è stato raggiunto solo in parte. Anch'io debbo dare atto al relatore di aver profuso il massimo impegno e di aver saputo dare suggerimenti spesso assai rilevanti; allo stesso modo, debbo riconoscere che tutta la Commissione ha lavorato con grande precisione.

Ho detto poc'anzi che il risultato che ci si era prefissi è stato raggiunto solo in parte. Vorrei precisare di ritenere quanto mai felice la nuova disciplina del delitto di peculato e di trovare opportunamente definite quelle dei reati di corruzione e di abuso in atti d'ufficio. Vi sono, tuttavia, alcune materie che meriterebbero una più attenta riflessione. Ad esempio, non condivido la scelta di non acquisire come

fattispecie penale un'ipotesi residuale di peculato per distrazione, cioè l'illecita distrazione di pubbliche risorse. Pur concordando sull'opportunità di abolire il reato di interesse privato, temo che con la nuova configurazione dell'abuso d'ufficio, che centra la sua attenzione sull'illegittimità dell'atto, si corra il rischio che possano rimanere al di fuori della previsione penale atti che, in quanto non si concretizzano formalmente in un illecito, finirebbero con l'essere esenti da ogni punibilità.

Critico anch'io — come il presidente ha fatto più volte — il sistema sanzionatorio che abbiamo creato, per cui, per fatti che potrebbero avere una rilevanza assai ridotta, abbiamo previsto sanzioni abbastanza elevate, onde consentire la competenza del tribunale, anziché quella del pretore.

Valutando complessivamente il testo che stiamo per licenziare, potrei dire che esso presenta nuove indicazioni molto interessanti, ma anche carenze e lacune. C'è quindi spazio perché il Senato metta a punto quelle situazioni che meritano ulteriori precisazioni. L'impostazione globale del provvedimento di legge è, però, tale da non consentire — per le sue luci, ma anche per le sue ombre — un voto favorevole: da qui l'astensione da parte del gruppo della sinistra indipendente.

CLAUDIO PONTELLO, *Relatore*. Vorrei esprimere un non rituale ringraziamento al Governo, per aver presentato un disegno di legge che ha influito molto positivamente sullo sviluppo dei nostri lavori, così come vi hanno influito le proposte di legge formulate dai vari gruppi politici.

Il testo cui siamo pervenuti è il risultato del confronto tra i diversi progetti di legge e dello studio approfondito condotto dai componenti la nostra Commissione.

A tale riguardo, è a lei, signor presidente, che rivolgo in particolare il mio ringraziamento, per la collaborazione che a tutti — e specialmente a me — ha dato. Ugualmente grato sono ai colleghi di tutti i gruppi, per l'impegno, la competenza ed

il senso di responsabilità con cui hanno svolto questo lungo lavoro, iniziato nel novembre 1985.

Non mi sento di usare il termine « compiacimento », riferendomi al lavoro compiuto: ma voglio dire che ho la consapevolezza — spero, e credo, condivisa da tutti i colleghi — che abbiamo operato nel senso di una riforma di giustizia all'altezza dei tempi, richiamandoci alla nostra sincera vocazione democratica, e soprattutto senza tradire, con formule innovative, lo spirito riformatore che ci ha sempre guidato.

Abbiamo voluto riaffermare, cioè, il massimo rigore nei confronti dell'amministratore infedele, accompagnando il nostro lavoro con lo studio dell'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza, per meglio disciplinare, in consonanza con i tempi in cui viviamo, norme penali che ormai erano o desuete, o alterate nella loro interpretazione; a quest'opera hanno concorso lodevolmente tutti i colleghi.

Ritengo che il segnale che diamo all'altro ramo del Parlamento, ma soprattutto ai cittadini della Repubblica, sia quello di un lavoro serio ed impegnato: certamente perfettibile — come tutti hanno riconosciuto — ma che dimostra che il Parlamento, ogni qualvolta opera, è responsabile e veramente all'altezza delle istituzioni democratiche.

**PRESIDENTE.** Mi sia consentito ringraziare tutti i colleghi per il lavoro che con tanto impegno hanno svolto, dal 21 novembre 1985 ad oggi, sia in sede di Comitato ristretto, sia in sede di Commissione, dove le proposte elaborate sono state ampiamente discusse.

Al contempo, vorrei ringraziare il funzionario della nostra Commissione, dottor Letta, sempre attento e pronto, e che tanto tempo ha dedicato ai nostri lavori, come pure gli altri funzionari della Commissione e quelli del servizio della stenografia, che ci hanno seguito in questo periodo.

Un particolare ringraziamento desidero poi esprimere sia all'onorevole sottosegretario Bausi, per la faticosa collabora-

zione data, sia al relatore Pontello: a questi, in particolare, desidero fare un complimento, per la molta saggezza e competenza, ma anche sagacia e pazienza, con cui ha guidato e portato a compimento i nostri lavori.

Ci accingiamo a votare una normativa che modifica il capo I del titolo II del codice penale, una parte che doveva indubbiamente essere aggiornata, poiché risale a sessant'anni fa.

Ritengo che il nostro lavoro risulti anche funzionale ad una gestione della pubblica amministrazione più consona ai poteri che essa ha, in uno Stato democratico, e risponda alla volontà di tutti i democratici di realizzare quanto più è possibile una reale separazione dei poteri, dando a quello esecutivo le potenzialità che gli spettano. Al contempo, però, la nostra mano non è stata meno pesante di quella del precedente legislatore, quando si è trattato di punire fatti estremamente gravi, che ledono gli interessi della società e quelli del singolo che, nella direzione del potere esecutivo, si aspetta di trovare pulizia, correttezza e tutela solo dell'interesse pubblico.

In questo senso abbiamo operato, ed io rivendico alla nostra Commissione non solo l'iniziativa della riforma in questione, ma anche la costanza e l'impegno profusi per giungere ad un risultato che molti avevano ritenuto impossibile conseguire.

Certamente, nulla è perfetto: ma a me sembra che abbiamo svolto un buon lavoro, e vorrei concludere osservando che è stata compiuta solo una prima riforma del codice penale, lasciando alle prossime legislature (perché sicuramente noi non riusciremo più a realizzarlo) l'eventuale cambiamento di quelle altre parti del codice penale che necessitano di riforma.

Il disegno di legge n. 2844 sarà votato subito a scrutinio segreto.

Chiedo, in caso di approvazione, di essere autorizzato a procedere al coordinamento formale del testo.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Votazione segreta.**

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto del disegno di legge esaminato nella seduta odierna.

*(Segue la votazione).*

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione » (2844).

Presenti .....	24
Votanti .....	20
Astenuti .....	4
Maggioranza .....	11
Voti favorevoli .....	19
Voti contrari .....	1

*(La Commissione approva).*

Risultano, pertanto, assorbiti il disegno di legge n. 2845 e le proposte di legge nn. 410, 1780, 2709 e 2793.

*Hanno preso parte alla votazione:*

Bochicchio Schelotto, Bonfiglio, Carpino, Casini Carlo, Cifarelli, Contu, De Gregorio, Felisetti, Gargani, Granati Caruso, Lanfranchi Cordioli, Macis, Nicotra, Pasqualin, Pedrazzi Cipolla, Pontello, Riz, Romano, Russo Raffaele, Trabacchi.

*Si sono astenuti:*

Berselli, Maceratini, Mannuzzu, Rizzo.

**La seduta termina alle 13,50.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO