

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 OTTOBRE 1996

Presidenza del presidente ZECCHINO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(508) *LUBRANO DI RICCO: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso di ufficio*

(740) *SILIQVINI ed altri: Ridefinizione del reato di abuso di ufficio*

(741) *SCOPELLITI e PELLEGRINO: Norme in materia di abuso di ufficio*

(826) *SENESE ed altri: Modifica all'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio*

(910) *BUCCIERO ed altri: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio*

(934) *CALLEGARO e CENTARO: Modifica dell'articolo 323 del codice penale sull'abuso di ufficio*

(981) *GASPERINI: Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso di ufficio*

(1007) *GRECO: Abrogazione dell'articolo 323 del codice penale*

(Seguito della discussione congiunta e approvazione in un testo unificato con il seguente titolo: *Modifica dell'articolo 323 del codice penale*)

PRESIDENTE Pag. 3, 8, 9 e *passim*
BERTONI (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) 12, 15, 18 e *passim*
BUCCIERO (*AN*) 26
CALLEGARO (*CDU*) 13, 30
CALVI (*Sin. Dem.-l'Ulivo*), relatore alla Commissione 7, 21, 22 e *passim*

2ª COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN. (8 ottobre 1996)

CENTARO (<i>Forza Italia</i>).....	Pag. 20	MIRONE, <i>sottosegretario di Stato per la gra-</i>	
CIRAMI (<i>CCD</i>)	8, 29	<i>zia e giustizia</i>	Pag. 8, 21, 22 e <i>passim</i>
DUVA (<i>Misto</i>)	17	RUSSO (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>).....	13, 24, 28
FASSONE (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>).....	5, 26	SALVATO (<i>Rifond. Com.-Progr.</i>) ...	5, 19, 22 e <i>passim</i>
FOLLIERI (<i>PPI</i>)	29	SCOPELLITI (<i>Forza Italia</i>).....	24, 27
GASPERINI (<i>Lega Nord-Per la Padania</i>		SENESE (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>).....	14, 15
<i>indip.</i>)	16, 24, 28	VALENTINO (<i>AN</i>).....	10, 11
MILIO (<i>Forza Italia</i>)	25		

I lavori hanno inizio alle ore 17,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(508) LUBRANO DI RICCO: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso di ufficio

(740) SILIQUINI ed altri: Ridefinizione del reato di abuso di ufficio

(741) SCOPELLITI e PELLEGRINO: Norme in materia di abuso di ufficio

(826) SENESE ed altri: Modifica all'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio

(910) BUCCIERO ed altri: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio

(934) CALLEGARO e CENTARO: Modifica dell'articolo 323 del codice penale sull'abuso di ufficio

(981) GASPERINI: Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso di ufficio

(1007) GRECO: Abrogazione dell'articolo 323 del codice penale

(Seguito della discussione congiunta e approvazione in un testo unificato con il seguente titolo: **Modifica dell'articolo 323 del codice penale**)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge nn. 508, 740, 741, 826, 910, 934, 981 e 1007.

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 2 ottobre. Come i colleghi ricorderanno, nella seduta precedente è stata completata la discussione generale e la Commissione aveva deliberato di assumere come testo base l'articolato proposto dal Comitato ristretto.

Passiamo quindi all'esame e alla votazione dell'articolo 1.

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 323 del Codice penale)

1. L'articolo 323 del Codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 323. - (*Abuso d'ufficio*). - Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nell'esercizio dei suoi poteri, violando norme sulla competenza o altre norme di legge o regolamenti ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità».

A questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Nel capoverso, dopo le parole: «violando norme sulla competenza o altre norme di legge o regolamenti», aggiungere le seguenti: «ovvero mediante atti, comportamenti od omissioni, per fini estranei alla pubblica amministrazione»

1.2

SALVATO

Nel capoverso, dopo le parole: «legge o regolamenti», aggiungere le altre: «ovvero agendo con manifesto ed oggettivo sviamento di potere»

1.1

FASSONE

Nel capoverso, sopprimere la parola: «ingiusto» ovunque ricorra

1.3

SALVATO

Nel capoverso sopprimere la parola: «patrimoniale» e conseguentemente sostituire le parole: «da sei mesi a tre anni» con le seguenti: «fino a due anni»; sostituire il secondo comma del capoverso con il seguente: «Se il fatto di cui al comma 1 è commesso per procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, la pena è della reclusione da due a quattro anni».

1.4

SALVATO

Nel capoverso, dopo le parole: «la pena è aumentata nei casi su cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità», aggiungere le seguenti: «ed è diminuita se il vantaggio e il danno sono di natura non patrimoniale»

1.5

LUBRANO DI RICCO

Nel capoverso, aggiungere, in fine, il seguente comma: «Il reato di cui al comma 1 si intende compiuto all'atto dell'adozione del relativo provvedimento con efficacia esterna all'amministrazione. I termini di prescrizione relativi a fatti avvenuti nel corso del procedimento amministrativo decorrono dal momento in cui l'atto acquista efficacia. Il fatto di cui al comma 1 non è perseguibile qualora il procedimento amministrativo entro cui si inserisce non sia completato, ovvero qualora il relativo atto amministrativo non abbia acquistato efficacia»

1.6

SALVATO

Nel capoverso aggiungere, in fine, il seguente comma: «Non sono punibili i componenti di organi collegiali degli enti pubblici, la cui condotta, concorrente a dare rilevanza formale all'atto, non sia stata inequivocabilmente indirizzata con le modalità di cui al primo comma alla determinazione dell'ingiusto vantaggio o danno»

1.7 CENTARO, VALENTINO, FOLLIERI, SCOPELLITI, GRECO, CALLEGARO, SILIQUINI, CIRAMI, BUCCIERO, CARUSO, MILIO

SALVATO. Signor Presidente, rinuncio ad illustrare gli emendamenti 1.2, 1.3, 1.4 e 1.6.

FASSONE. Signor Presidente, so che esigenze di stile suggerirebbero che quando una proposta è stata respinta con votazione non ci si torni più sopra. In omaggio a queste esigenze mi sono astenuto dal prendere la parola nel corso della discussione generale, ma non mi sento di fare altrettanto in sede di illustrazione degli emendamenti, anche perchè questa è l'unica sede nella quale rimane la documentazione integrale, non solo delle posizioni ma anche delle argomentazioni addotte da ciascun Commissario; ritengo preoccupante il testo che ci accingiamo a varare e quindi ho interesse a far risaltare la mia contrarietà.

Rispetto alla volta scorsa, quando già parlai a sostegno di questo emendamento, sono intervenuti dei fatti nuovi; prego quindi i colleghi di non volermene se non ritornerò sull'argomento con le stesse motivazioni ma semplicemente adducendo le novità intervenute. Vi è stata la notizia della grande inchiesta della Spezia, che mette in risalto come il fenomeno delle deviazioni della pubblica amministrazione è ben lungi dall'essere esaurito. Richiamo l'attenzione dei colleghi sul fatto che la norma che ci accingiamo a varare, nella parte in cui rappresenta un'imponente riduzione dell'area dell'illecito penale, è qualcosa di più di una amnistia; quest'ultima si limita a escludere la punibilità dei fatti passati, la norma che stiamo per approvare invece esclude la punibilità dei fatti passati, presenti e futuri in un momento in cui stiamo constatando che l'«inquinamento» della pubblica amministrazione è tutt'altro che esaurito, ma anzi rivela propaggini sempre più preoccupanti. Non mi trattengo dal ricordare che proprio tra le intercettazioni telefoniche di cui i quotidiani hanno dato ampia notizia in queste settimane sono state riscontrate tracce di telefonate intercorse tra due dei principali indagati e, per loro parole, la strategia complessiva per giungere a un'uscita da tangentiopoli passa proprio attraverso la depenalizzazione del falso in bilancio, del finanziamento ai partiti e dell'abuso d'ufficio. Noi stiamo realizzando una parte di questo programma, certo inconsapevolmente, cioè non in consentanea volontà con esso.

Aggiungo un dato proprio di questi giorni. Nella scorsa settimana la Corte di cassazione ha enunciato un principio giuridico di notevole rilevanza politica e sociale affermando che il comportamento del medico convenzionato con un'unità sanitaria locale il quale indirizzi i pazienti ad una struttura o ad un laboratorio nel quale egli ha delle cointeressenze costituisce reato. È un principio di notevole coraggio, perchè la giurisprudenza ha esercitato molto spesso funzione frenante in questa materia. Ora che la Cassazione ha dimostrato sensibilità alle tematiche politi-

co-sociali connesse a questo tipo di abuso noi ci apprestiamo a dire: avete scherzato, quanto avete affermato laboriosamente non ha alcun valore. Ecco perchè ritengo che questo emendamento, anche se sono consapevole della sorte che avrà, meriti quantomeno un'ulteriore riflessione, perchè accanto al grido di dolore raccolto da parecchi colleghi che hanno testimoniato l'imbarazzo di molti pubblici amministratori, vi è anche il grido di dolore, di cui potrei essere testimone io stesso, di cittadini, di gruppi e di associazioni che lamentano quel che con metafora pugilistica abusata è l'«abbassamento della guardia», nel momento in cui l'avversario sta tirando colpi più duri di prima.

Ecco perchè ritengo valga la pena di prendere brevemente in considerazione ancora una volta le obiezioni fondamentali rivolte alla mia tesi per vedere come esse siano, almeno a mio sommesso giudizio, non giustificabili. Noi abbiamo confuso due obiettivi nella discussione sviluppata in queste settimane e mesi. Siamo partiti con un obiettivo che condivido pienamente, quello della tipizzazione della fattispecie ma, strada facendo, abbiamo sovrapposto a questo un secondo obiettivo, quello della riduzione della fattispecie. L'obiettivo della tipizzazione è conforme all'articolo 25 della Costituzione; l'obiettivo della depenalizzazione rischia di essere contrastante nella misura in cui la Costituzione propone una tutela penale dei valori di rango costituzionale, e certamente lo sono anche la correttezza e l'imparzialità della pubblica amministrazione di cui l'abuso costituisce evidentemente il rovescio speculare, in parte già tutelato formalmente dall'articolo 97 della Costituzione. Intendo dire che accanto alla garanzia degli amministratori, alla quale sono sensibile, esiste una garanzia degli amministrati, alla quale non sono meno sensibile.

In secondo luogo, si è detto che con questo emendamento ripristiniamo in sostanza il sindacato della magistratura sulla discrezionalità amministrativa. Questo aspetto, secondo me, va chiarito con nettezza: il problema del rapporto tra intervento della giustizia ordinaria e autonomia dell'atto amministrativo è vecchio quanto è vecchia la legge n. 2248 del 20 marzo 1865 ed è stato con i decenni progressivamente risolto in questi termini: il giudice ordinario, in particolare il giudice penale (perchè di questo ci stiamo occupando), non può sindacare il merito amministrativo; ma quando vi sia un merito amministrativo. Non c'è un merito amministrativo nel caso di oggettivo e manifesto sviamento del potere amministrativo, proprio perchè in questo caso l'atto non è finalizzato ad un interesse pubblico ma ad un interesse privato. L'esempio che addussi la volta scorsa ha avuto una clamorosa verifica proprio nell'inchiesta di cui facevo cenno qualche istante fa, laddove dicevo che l'acquisto di un immobile da parte di un comune o di un ente pubblico è merito amministrativo nella misura in cui si intende vagliare se questo acquisto sia opportuno o confacente alle finalità; ma nella misura in cui viene pagato due miliardi un immobile che ne vale uno non esiste più un merito amministrativo ma una perversione del fine pubblico ad un merito privato e in questo campo il giudice penale ha non il diritto ma il dovere di intervenire.

Analogamente si è detto che non dobbiamo confondere l'illecito penale con l'illegittimità dell'atto amministrativo e su questo sono pienamente d'accordo. Però illecito penale ed illegittimità amministrativa non

sono due cerchi concentrici, ma due aree parzialmente sovrappoventisi. Come vi è la illegittimità dell'atto che certamente non trasmoda nell'illecito penale (ad esempio una delibera adottata con inosservanza di talune prescrizioni), così vi è l'illecito penale che può non coincidere con la illegittimità amministrativa, ma anzi sovrapporsi ad una procedura perfettamente corretta e nonostante ciò integrare una perversione della funzione pubblica a fini privati.

Richiamo, per rispetto delle esigenze di tempo della nostra Commissione, tutte le considerazioni che ho svolto in occasione dell'esame del disegno di legge in sede referente. Mi limito soltanto a dire che la disposizione che ci accingiamo a varare in questi termini equivale ad una sostanziale amnistia su tutti i procedimenti in corso e su quelli definiti, amnistia dalla quale intendo dissociarmi con nettezza.

CALVI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, l'emendamento in esame è quello che ci ha più occupato perchè affronta un tema che desta seri problemi, emendamento verso il quale è stata manifestata una grande attenzione prima da parte del Comitato ristretto e poi da parte della Commissione. Ho già espresso le mie osservazioni in occasione dell'esame del provvedimento in sede referente ed ho sottolineato come molti di noi apprezzino e trovino fondate le ragioni che hanno indotto il senatore Fassone a presentare questo emendamento. Ma l'emendamento 1.1 è talmente fondante che in qualche modo riesce ad alterare quell'equilibrio raggiunto dal Comitato ristretto con la sua proposta. Per quale motivo? Ricordo che il nostro intento è stato quello di individuare un argine in cui l'illecito penale e l'illecito amministrativo trovassero un discrimine per evitare quello che poi in realtà si è verificato negli ultimi anni, cioè non una parziale sovrapposizione dei due istituti, ma una totale e progressiva sovrapposizione tanto che il controllo della giurisdizione penale si era esteso costantemente a qualsiasi atto amministrativo. Quindi, rispetto alla discrezionalità della pubblica amministrazione vi era un controllo successivo così costante da determinare addirittura una sorta di controllo preventivo rispetto all'emissione dell'atto stesso.

Francamente devo dire che non condivido neppure l'opinione del senatore Fassone sui fatti nuovi che ci dovrebbero in qualche modo portare ad una diversa disponibilità rispetto alla formulazione dell'emendamento. Per quanto riguarda la vicenda della Spezia, al di là di quell'accento infelice al quale è stato risposto peraltro dal Governo e da tutte le forze politiche (sicuramente non vi sarebbe stata alcuna modifica al reato di falso in bilancio e ancora meno a quello di illecito finanziamento), una cosa è certa: in quel procedimento si è parlato di tutto tranne che di abuso di ufficio; ben altri e ben più gravi sono i reati contestati e gli indagati.

Non credo poi che si possa condividere l'idea che ci troviamo di fronte ad una depenalizzazione o ad una sorta di para-amnistia riguardante parti specifiche di reato. Francamente ritengo eccessivo questo tipo di lettura della norma, proprio perchè l'unico punto che in qualche modo si esclude dal controllo giurisdizionale è proprio il cosiddetto sviamento di potere. Questa è stata la scelta del Comitato ristretto e della Commissione, proprio perchè l'esperienza degli ultimi sei anni di applicazione della norma hanno dimostrato come fosse stata questa inge-

renza a portare a quello che solitamente viene chiamato l'abuso dell'abuso.

Naturalmente sono state fatte anche ulteriori osservazioni circa l'utilizzazione di concetti e di categorie tipiche della dottrina amministrativa, in qualche modo legate più alla natura oggettiva dell'atto, che prescindono oppure pongono in qualche modo in secondo piano l'intenzionalità della condotta. Comunque, per quanto abbia manifestato attenzione ed interesse alla formulazione dell'emendamento 1.1, debbo mantenere ferma la mia posizione per le riserve che ho testè indicato. Esprimo quindi parere contrario.

MIRONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Signor Presidente, a nome del Governo, esprimo parere favorevole sull'emendamento 1.1, presentato dal senatore Fassone.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 1.1.

CIRAMI. Signor Presidente, seguirò per brevità lo stesso orientamento del senatore Fassone nel non ripetere le osservazioni svolte in occasione della discussione generale in sede referente. Desidero parlare soltanto dell'emendamento proposto dal senatore Fassone e indirettamente, per non ripetermi dopo, anche dell'emendamento proposto dalla senatrice Salvato.

Debbo attingere ai miei ricordi di diritto amministrativo per ricordare a me stesso che le forme proposte, lo sviamento oggettivo del potere o l'omissione delle finalità della pubblica amministrazione, si risolvono sempre nella violazione di norme di legge o di regolamenti. Quindi, non è, a mio modo di vedere, proponibile una sottospecie di ciò che già nella previsione precettiva della norma è stato previsto. La violazione di norme di legge e regolamenti è una dizione molto vasta; essa comprende soprattutto lo sviamento oggettivo e manifesto del potere. Se non è violazione di legge questa io non saprei cosa dire.

Per quanto riguarda i fatti della Spezia, almeno per quello che ho letto sulla stampa, di abuso di potere non si è neanche parlato vista la gravità dei reati contestati, che vanno della corruzione, alla concussione e credo anche alla estorsione; per cui, a volere, si dovrebbe configurare anche l'associazione per delinquere. Cioè, l'abuso scompare di fronte a quei reati e potrebbe semmai essere stato la veicolazione per quei reati più gravi, cioè il mezzo per arrivare a essere corrotti o a concutere. L'abuso in sè e per sè riguarda casi assolutamente minuti; i pubblici ministeri per non cercare la corruzione o la concussione si sono avvalsi di quella norma e delle possibilità che essa dava in via assolutamente dilata, privando della libertà personale diverse persone i cui procedimenti, guarda caso, nel 92-93 per cento dei casi si risolvevano con l'assoluzione piena.

Il senatore Fassone ha parlato di abbassamento della guardia. Ora, non è certamente con la norma sull'abuso d'ufficio che noi abbassiamo o eleviamo la guardia. Il provvedimento al nostro esame non vuole assolutamente essere un colpo di spugna o una amnistia; semmai potrebbe, ma non so in che misura, anticipare le assoluzioni che i tribunali faticano per la mole di lavoro a dare. Non è un'amnistia perchè soprattutto

quando l'abuso riguarda fatti di una certa gravità - quella stessa gravità che poi induce la senatrice Salvato ad aumentare la pena nel caso di ingiusto vantaggio patrimoniale -, in cui più grave si prospetta il danno ingiusto e il vantaggio di natura patrimoniale, mi viene il sospetto che a monte ci sia un fatto di corruzione. Non potrei spiegarmi perchè si dovrebbe compiere un abuso di notevole gravità se a monte non c'è un fatto di corruzione o di concussione.

Inoltre, forse perchè ho fatto il pubblico ministero e il magistrato giudicante per tanti anni, sono del parere che il controllo della discrezionalità non deve essere affidato al pubblico ministero quando sono previsti i canali di controllo di natura amministrativa (siano essi di natura amministrativa in senso stretto o di natura giurisdizionale). Qual è il motivo per cui il pubblico ministero in sede penale dovrebbe sindacare un comportamento seppur illegittimo sotto il profilo amministrativo? Così facendo noi esautoreremmo l'autorità amministrativa e l'autorità giurisdizionale amministrativa dei compiti specifici e propri di controllo della discrezionalità amministrativa dei pubblici ufficiali.

Per questi motivi sono contrario all'emendamento 1.1, presentato dal senatore Fassone. Preannuncio anche il voto contrario agli emendamenti della senatrice Salvato.

PRESIDENTE. Prendo anch'io la parola per la necessità di offrire qualche riflessione per tanti versi diversa rispetto a questo emendamento, che certamente costituisce il cuore del tema che stiamo affrontando. Approvato questo emendamento cadrebbe a mio giudizio la ragione stessa del nostro lungo e travagliato lavoro. Il senatore Fassone concorderà sul fatto che lo scopo del nostro lavoro era quello di trovare il modo per tipizzare la condotta dell'abuso di ufficio, ma non credo che la formulazione del suo emendamento in cui si dice «agendo con manifesto ed oggettivo sviamento di potere» possa dirsi rispondente a questa esigenza. Voglio dire con grande franchezza che intervengo nella consapevolezza che il tema è delicato e che non può essere sottaciuto un riferimento a quanto detto nella sommarietà della discussione generale. Negli interventi che abbiamo fatto nella precedente seduta è stata molto rimarcata la condizione in qualche modo emergenziale, la contingenza particolare di una interpretazione molto frequente particolarmente aspra che è stata data a questa norma negli ultimi tempi a livello di giurisprudenza. Anche se forse è un po' improprio usare questo termine: ciò che preoccupa e spaventa non è tanto la giurisprudenza come valutabile nelle sentenze, ciò che ha creato allarme è la «giurisprudenza» che non sfocia in sentenze ma che da quando si è creato questo indirizzo di inasprimento è punto di avvio di processi tante volte interminabili e interminati. Non voglio fare riferimento a questo aspetto della contingenza, che pure ritengo molto valido, ma al senatore Bertoni che rispetto a questa mia sottolineatura potrebbe amabilmente rilevare che noi legiferiamo per tempi lunghi e quindi non possiamo essere legati alla contingenza, vorrei ricordare che la Corte costituzionale ha più volte utilizzato la formula del diritto vivente per caducare norme che pure nella letteralità della loro interpretazione non potevano essere caducate. Pertanto, conta molto anche l'interpretazione del diritto vivente e il diritto vivente che è sotto i nostri occhi è in questo senso.

Se mi è consentito dalla rapidità dei tempi, vorrei però fare un discorso di carattere più generale. Qui noi ci troviamo in una tipica area dove la creatività del giudice amministrativo e di quello penale hanno trovato la loro massima espansione. Non sfugge a nessuno che la delimitazione e la definizione dell'eccesso di potere hanno avuto una enorme evoluzione nella giurisprudenza. Come tutti sappiamo, nella prima metà di questo secolo il Consiglio di Stato ha enormemente allargato l'interpretazione dell'eccesso di potere, facendo passare attraverso il sindacato su questo vizio tutta una serie di principi di giustizia sostanziale, di ragionevolezza e di uniformità dell'azione amministrativa che hanno sostanzialmente determinato una creazione di diritto, supplendo all'inerzia del legislatore sul piano del diritto amministrativo; è un esempio di quella forza creativa che sempre più la magistratura ha ritenuto, per tanti versi opportunamente, di utilizzare.

Dal punto di vista penale, negli anni '60 dottrina e giurisprudenza hanno elaborato la cosiddetta teoria dell'abuso obiettivo. Poi si è venuta sviluppando invece una interpretazione più estensiva, che ha disancorato l'abuso penalistico dall'eccesso di potere, ritenendo le classiche figure dell'eccesso di potere e dei vizi di legittimità soltanto un sintomo di riconoscimento dell'abuso penalistico e non una condizione di imprescindibilità, come presupposto del reato.

Di fronte a questa situazione, a nessuno sfugge che nel corso degli anni si è assistito ad un enorme ampliamento della sfera dell'attività amministrativa, per tutte quelle ragioni generali, legate anche allo Stato di diritto, che è impossibile richiamare in questa sede. Si è determinato un ampliamento non soltanto dell'attività amministrativa, ma anche della sfera dei poteri discrezionali dei pubblici amministratori, vincolati nei fini ma non negli strumenti e nei modi. Quindi, si è creata una condizione di grande difficoltà nella valutazione di tale discrezionalità.

In giurisprudenza il tema dell'abuso ha finito per avere come oggetto soltanto i pubblici amministratori. Se noi potessimo fare un'indagine, scopriremmo che questo reato ha prevalentemente come principali, potenziali e reali imputati i pubblici amministratori. Non credo, e lo dico senza alcun scopo polemico, che qualcuno abbia memoria di una giurisprudenza di abuso nei confronti dei magistrati, eppure la norma del nostro codice penale non si limita soltanto ai pubblici amministratori, ma si estende anche ai giudici. Il nostro codice penale non conosce...

VALENTINO. Signor Presidente, in questo momento c'è un numero elevatissimo di magistrati imputati di abuso.

PRESIDENTE. Senatore Valentino, ciò non mi sfugge e non a caso ho parlato della storia. Non ho fatto un'indagine completa, ma non ho mai avuto notizia di sentenze di condanna di magistrati per abuso. So bene (e mi riferisco anche all'esperienza di un Ministro in carica che quando era magistrato è stato accusato di abuso e poi è stato prosciolto) che vi sono adesso alcuni procedimenti pendenti a quella dell'articolo 336 del codice penale tedesco, che recita: «Il giudice che si rende responsabile di una distorsione del diritto è punito con la detenzione da uno a cinque anni».

Ho voluto fare questo discorso per sottolineare che attualmente sono coinvolti solo i pubblici amministratori.

Desidero ricordare, senatore Fassone (e mi rivolgo a lei perchè con tanta puntualità ha fatto delle considerazioni in relazione ad una questione che all'inizio era sembrata più pacifica) che sulla discrezionalità dei pubblici amministratori, che sono gli imputati principali, esistono varie forme di controllo, da quelle di natura amministrativa a quelle politico-elettorali. I pubblici amministratori subiscono il vaglio dell'opinione pubblica, un vaglio elettorale che in un sistema democratico di pesi e contrappesi non è certamente un elemento secondario. Infine c'è il vaglio giurisdizionale amministrativo. Quindi non si può dire che la sfera della discrezionalità dei pubblici amministratori sia sguarnita di controlli. Allora resta il problema di come creare un minimo di certezza per questo giudizio, per il quale non vi sono parametri. La funzione principale della norma penale è quella di consentire l'immediato discernimento, senza alcuna ambiguità, tra le zone del lecito e le zone dell'illecito. Ciascuno di noi può affermare che in questa situazione, in cui mancano parametri e vi è una enorme discrezionalità, un amministratore può avere la coscienza preventiva ed essere preventivamente consapevole di quella che è la sfera della illiceità? La Corte costituzionale, con una famosa sentenza del 1988, ha riconosciuto la scusabilità financo della ignoranza, della non conoscenza, come fatto non inevitabile. Allora noi possiamo ritenere che non sia questa la condizione in cui versano tanti amministratori? Come ha ricordato l'altra volta il relatore, è ormai consuetudine che gli amministratori chiedano al giudice un previo consenso ufficioso sui propri atti.

Questi sono i motivi in base ai quali ritengo che una necessaria tipizzazione sia oggi imposta non soltanto da questa contingenza, vorrei dire temporanea e passeggera, legata alle ragioni della grave corruzione che noi tutti vogliamo punire, ma anche da un più generale problema della creatività del diritto da parte degli organi giurisdizionali, per questa sempre maggiore ampiezza dell'attività amministrativa.

Senatore Fassone, sono queste le ragioni che mi inducono a votare contro l'emendamento 1.1 da lei presentato.

VALENTINO. Signor Presidente, non le nascondo che ogni volta che ascolto il senatore Fassone subisco sempre la suggestione dei suoi argomenti. Il senatore Fassone non è soltanto un giurista acuto ed attento, ma anche un suggestivo propositore di temi. Quindi è molto difficile non farsi convincere dagli argomenti che lui espone.

Devo dire, tuttavia, di aver colto questa volta nelle considerazioni del senatore Fassone un equivoco di fondo, uno stato di disagio che è elemento comune a tutta quella legislazione che nasce sull'onda di un fatto emotivo. Il senatore Fassone ha ricordato gli eventi gravissimi che si sono verificati di recente e, in nome di questa realtà contingente, ha chiesto sostanzialmente un inasprimento della norma attraverso l'approvazione di un emendamento che sostanzialmente ne altera il contenuto perchè con esso si amplia ancora una volta la discrezionalità di intervento del magistrato penale. Si ricadrebbe così nell'errore antico. Rammento a me stesso come la norma sulla carcerazione preventiva nel corso degli anni sia mutata più volte: è stata contratta o dilatata sempre

sull'onda di situazioni emotive sopravvenute. Certo questo è un caso clamoroso. Però, pensare che la rigorosa tipizzazione dell'abuso possa sostanzialmente agevolare condotte censurabili, mi sembra un argomento che tende ad evocar suggestioni ma non idoneo a modificare il lavoro proposto dal Comitato ristretto. L'emendamento del senatore Fassone, infatti, altera sostanzialmente il testo accolto dalla Commissione in sede referente.

È vero che i fatti, che riguardano la realtà della Spezia, a cui si è fatto riferimento oggi, sono molto gravi, ma hanno trovato una collocazione apparentemente opportuna nelle ipotesi di reato formulate dagli inquirenti. Si è parlato di associazione per delinquere, di concussione e di truffa; il profilo dell'abuso non mi pare c'entri assolutamente niente.

BERTONI. Si faceva riferimento ai reati per i quali si telefonava, che si dovevano depenalizzare.

VALENTINO. I reati per i quali si telefonava erano il falso in bilancio e...

BERTONI. Erano tre: abuso di ufficio, falso in bilancio e finanziamento illecito.

VALENTINO. Sì, anche il finanziamento illecito.

Ma che due ineffabili personaggi, caro senatore Bertoni, fra loro discutano di temi, forse lontani da quello della giustizia, certamente non può essere motivo tale da condizionare l'iniziativa del legislatore. Non c'è dubbio, noi non ci possiamo far condizionare da ciò che leggiamo sui giornali, da tutta questa messe di argomenti che in maniera molto ma molto singolare sono trapelati ed hanno formato oggetto di varie letture, anche accademiche. Certamente i fatti della Spezia, se risulteranno provati, sono gravi; allo stato c'è soltanto la conversazione tra due soggetti ai quali si è data forse troppa importanza. Accantoniamo allora i dati emotivi prima di vagliare l'opportunità di modificare un assetto normativo che invece è stato il frutto di un lavoro ampio ed articolato che ha impegnato tutta la Commissione nelle sue varie anime. Mi pare che attraverso l'articolo 1 del testo al nostro esame, così come licenziato, si sia raggiunto l'obiettivo che tutti quanti volevamo raggiungere; tipizzare le condotte, rendere più definito questo reato, evitare che attraverso la sua utilizzazione spregiudicata soggetti che hanno dimestichezza con la denuncia strumentale, e che pur di «buttare il sasso nello stagno» sono disposti a tutto, obblighino il magistrato ad avviare iniziative penali perverse, finalizzate soltanto ad incidere sul loro problema. Noi abbiamo discusso, in questo contesto, di magistrati che talvolta invadono il campo, ma è altrettanto vero che molto spesso sono obbligati a farlo perchè qualcuno li ha posti in condizione di farlo, perchè è inevitabile che si facciano accertamenti consequenziali alla denuncia. Ricondurre nelle regole e stabilire principi netti sulla sussistenza dell'abuso d'ufficio consente un clima di maggiore serenità e certamente può meglio contribuire alla individuazione di reati molto

gravi come la corruzione e la concussione, che comunque devono essere sempre perseguiti con grande rigore ed efficacia dai magistrati.

Ciò considerato, auspico la reiezione dell'emendamento 1.1.

CALLEGARO. Signor Presidente, abbiamo esaminato in maniera molto approfondita questo articolo in ogni sede e devo rilevare che in particolare in sede di Comitato ristretto, dove siamo arrivati a questo articolo unico, non si sono manifestati condizionamenti emotivi. L'abbiamo esaminato con assoluta freddezza e sotto l'aspetto strettamente giuridico e di questo penso che i senatori presenti a quella riunione non possano che darne atto. Quel che mi meraviglia è che il collega Fassone, che è un ragionatore e un logico inattaccabile, si sia lasciato prendere la mano dal momento emotivo. Non voglio fare nuovamente riferimento alla tipicità e ad argomenti del genere, ma non mi pare di condividere l'opinione del collega Fassone quando afferma che il giudice penale non si intrometterebbe nell'atto amministrativo qualora fosse accolto il suo emendamento in ordine allo sviamento di potere oggettivo, in quanto l'atto amministrativo è diretto al fine pubblico, laddove invece il soggetto lo dirigesse ad un fine non pubblico ma suo personale o di altri in realtà verrebbe meno la finalità pubblica per la quale l'atto è stato costituito e quindi il giudice penale potrebbe interferire. Qui mi sembra che ci sia un equivoco, perchè se un soggetto indirizza un atto pubblico, perfetto ed efficace, a fini privati non commette un abuso di ufficio ma una violazione di legge, per cui non c'è bisogno di nessun sindacato da parte del giudice penale. Non vi è interferenza nell'atto amministrativo, qui il giudice penale non ha neppure motivo per intervenire perchè c'è sicuramente una violazione di legge in generale. Il giudice penale non deve assolutamente intervenire, poichè la competenza è dell'autorità amministrativa; l'atto amministrativo infatti è già perfetto e chi lo usa per un fine diverso dal fine pubblico commette una violazione di legge.

Esprimo dunque il mio avviso contrario all'emendamento 1.1 e mi dichiaro pienamente d'accordo con quanto affermato dal Presidente, che ha espresso così bene tutta una serie di considerazioni.

RUSSO. Signor Presidente, questo emendamento ci pone di fronte ad un tema molto delicato in ordine al quale il collega Fassone e il collega Calvi hanno esposto molto lucidamente le ragioni contrapposte. Il nostro Gruppo ha deciso di lasciare liberi i propri rappresentanti in Commissione di prendere posizione individualmente. Quindi, la mia dichiarazione sarà a titolo strettamente personale. Riprendendo una battuta del senatore Valentino, vorrei dire che sono rimasto anch'io suggestionato dagli argomenti adottati dal senatore Fassone, i quali però mi hanno profondamente convinto, per cui il mio voto a titolo personale sarà a favore di questo emendamento.

Noi abbiamo compiuto un grande sforzo, a mio parere positivo, per tipicizzare la condotta del reato di abuso di ufficio, ma il collega Fassone ha messo in evidenza che nella descrizione della condotta rimane effettivamente una lacuna e a me sembra che la formula da lui proposta per colmarla sia felice, poichè consente di evitare il rischio da molti paventato che in sede di indagini si faccia deviare l'abuso dal fine soggettivo del procurare l'indebito vantaggio o danno.

In sostanza la distorsione nell'applicazione della norma attuale, che ho più volte rilevato, è quella che si assume come presupposto delle indagini il dolo specifico, sul quale si fa consistere l'abuso; poi, se il dolo specifico non viene provato si avrà una sentenza assolutoria, ma ciò accade solo a seguito di dibattimento. La formulazione dell'emendamento 1.1, che propone di aggiungere le parole «ovvero agendo con manifesto ed oggettivo sviamento di potere», mi pare che garantisca da questo rischio. In sostanza, lo sviamento di potere non può derivare dal fatto che si intende procurare un danno o un vantaggio, ma deve avere un riscontro oggettivo e manifesto.

Ritengo che questa condotta, che si aggiunge a quella della violazione di legge, sia sufficientemente tipizzata e che mantenga il suo carattere oggettivo. Quindi la previsione di essa colma la lacuna rilevata in inizio, e tuttavia risponde anche a quelle preoccupazioni alle quali ho fatto prima riferimento.

Certo, si potrebbe rimeditare la formulazione dell'emendamento 1.1, proprio per risolvere il problema al quale credo sia necessario dare una risposta. Si potrebbero inserire, ad esempio, le seguenti parole: «strumentalizzando l'ufficio per fini privati». Comunque, a mio avviso, l'indicazione di una condotta che, pur senza violazione di legge o di regolamento, realizzi in definitiva una strumentalizzazione dell'ufficio per fini privati (e quindi manifesto e oggettivo sviamento di potere) non può essere eliminata dall'area della repressione penale.

Sono questi i motivi che mi inducono a votare a favore dell'emendamento proposto dal senatore Fassone, pur essendo disponibile ad una rimeditazione della sua formulazione per raccogliere il più ampio consenso possibile.

SENESE. Signor Presidente, intervengo per esprimere un punto di vista diverso da quello esposto dal collega Fassone.

Tra i meriti del senatore Fassone certamente vi è anche quello di indurre ciascuno di noi ad approfondire le proprie opinioni; cosa che, per quanto mi riguarda, ho tentato di fare proprio in questi giorni, pervenendo però a conclusioni che mi rafforzano nella mia contrarietà all'emendamento.

Cercherò di ripercorrere i punti essenziali dell'intervento del senatore Fassone. Lui ha detto che noi ci siamo sforzati di creare una norma che rispondesse alle esigenze della tassatività della fattispecie penale e che, anche nel momento in cui inseriamo come condotta l'aver agito con manifesto ed oggettivo sviamento di potere, diamo una descrizione sufficientemente precisa ed oggettiva che risponde ai canoni della tassatività. Ma ciò è vero su un piano molto formale. Dinanzi ad una simile formula certamente la Corte costituzionale, per ipotesi investita di una questione di legittimità costituzionale, avrebbe molte difficoltà a sostenere che in questo caso manca la tassatività. Ma che tipo di tassatività è questa? Che tipo di condotta è quella che noi inseriamo nella fattispecie penale, attraverso l'emendamento presentato dal senatore Fassone? Si tratta di una condotta che necessariamente porta il giudice a farsi giudice della discrezionalità e in qualche modo a ripercorrere le scelte e gli itinerari che presiedono all'esercizio della stessa discrezionalità. Lo sviamento di potere - non sarà male ripeterlo - è una nozione di carattere

eminentemente giurisprudenziale e dottrinarie: è stata elaborata ed è nata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato francese (il cosiddetto *détournement de pouvoir*). Poi è stata ripresa dal nostro Consiglio di Stato nello sforzo di dare un contenuto di giustizia all'azione amministrativa.

Anche le elaborazioni giurisprudenziali possono assumere un connotato sufficientemente certo, però in questo caso dobbiamo chiederci che tipo di giudice abbia elaborato questa nozione. Si tratta di un giudice ibrido, di un giudice che sta a cavallo tra l'amministrazione e la giurisdizione. Nel nostro sistema costituzionale (non parlo del sistema precedente o di quello francese) il Consiglio di Stato è bicefalo, ancipite. Il reclutamento dei componenti del Consiglio di Stato avviene anche attingendo all'amministrazione. Quindi si tratta di un giudice che per sua vocazione (lasciamo stare poi se tale scelta sia condivisibile o meno), per sua educazione e per sua cultura ha la capacità di calarsi all'interno dell'azione amministrativa e di ripercorrerne le scelte. È questo il punto, tanto è vero che la dottrina definisce lo sviamento di potere come lo strumento attraverso il quale si aggredisce il cattivo uso della discrezionalità dal suo interno, strumento che proietta il giudice all'interno delle dinamiche della discrezionalità e quindi in qualche modo lo rende partecipe anche delle scelte e di quel contesto. Allora mi chiedo se sia possibile rilevare lo sviamento di potere senza in qualche modo sostituirsi all'amministrazione. Credo che tutta la storia dell'istituto dimostri il contrario. La rilevazione dello sviamento di potere implica una dislocazione, per così dire, di chi lo rileva nei panni dell'amministratore, di una sostituzione a quest'ultimo. Certo viene considerato un vizio di legittimità.

BERTONI. Nemmeno il giudice amministrativo si sostituisce all'amministrazione.

SENESE. Questo è il punto. Tutta la dottrina insiste nel fatto che questa è la frontiera in cui il giudice amministrativo è in qualche modo più compenetrato con l'amministrazione, tanto è vero che non a caso viene riservata a quel giudice di cui ho indicato le caratteristiche.

In questi giorni ho provveduto a fare un rapido accertamento. Lo sviamento di potere viene, volta a volta, definito vizio della volontà, della causa, dei motivi o della funzione dell'atto amministrativo. È proprio questa pluralità di dottrine, che in qualche modo si addensano attorno a questa figura, a mostrarne la irriducibilità ad una fattispecie sufficientemente certa ed oggettiva.

Da parte di tutti gli autori viene inoltre sostenuto che l'indagine sul fine è un profilo essenziale per accertare lo sviamento di potere. Ripeto: l'indagine sul fine. Ma andiamo con ordine ed esaminiamo i casi in cui è stato riscontrato lo sviamento di potere. Lo sviamento di potere è stato ritenuto nell'atto dell'amministrazione posto in essere al solo scopo di dimostrare l'efficienza della stessa amministrazione; negli atti che abbiano contenuto e sostanza equivalente a quelli di un provvedimento annullato; negli atti che tendono a conseguire una utilità analoga a quella preclusa dal giudicato; nell'atto che oggettivamente frustra o aggira la scadenza di un termine amministrativo. Si tratta di altrettante figure in

cui l'indagine sul fine viene in qualche modo condotta sulla base di elementi indiziari, che sono sufficienti nella sede della giustizia amministrativa (infatti, ciò che è in gioco in questa sede è l'annullamento o il mantenimento dell'atto), ma che diventano pericolosissimi nel momento in cui vengono trasferiti nella sede della giustizia penale.

Se l'indagine sul fine è profilo essenziale per accertare lo sviamento di potere, allora il preteso elemento oggettivo della fattispecie, cioè aver agito con sviamento di potere, viene ad essere a sua volta connotato dal fine e ricadiamo esattamente in quel gioco di specchi per cui il fine una volta viene rilevato nell'elemento oggettivo, ma, una volta rilevato, si proietta sull'elemento soggettivo; e ciò crea un'enorme incertezza. Ora, mi rendo perfettamente conto delle ragioni che ispirano il senatore Fassone e che d'altra parte ci ha illustrato in maniera molto eloquente, ma credo che il legislatore deve riuscire a fare delle scelte; e non esistono scelte che non abbiano costi. Preferisco allora pagare il costo di qualche caso marginale di illegalità penale che sfuggirà alla repressione. Si tratterà di casi marginali, perchè non posso certo condividere la tesi secondo cui eliminando questa ipotesi di fattispecie «oggettiva», noi apriremo le porte al malaffare ed al cattivo uso, criminalmente rilevante, della discrezionalità amministrativa. Questa tesi mi pare eccessiva. Ammetto però che probabilmente, attraverso questa scelta, noi pagheremo un costo in termini di riduzione della repressione penale ma guadagneremo moltissimo - e qui entra in gioco l'analisi costi-benefici propria di una visione laica del diritto, di un approccio non segnato da valenze teologiche - in punto di certezza del diritto, di sicurezza giuridica dei cittadini.

Inoltre, il collega Fassone ha ricordato una sentenza della Cassazione. Non vorrei sbagliarmi ma mi sembra di ricordare che in quel caso la Cassazione avesse ipotizzato il reato di concussione e non di abuso di ufficio. Comunque, questi rilievi a mio avviso sono superati con la semplice aggiunta dei due aggettivi "oggettivo" e "manifesto". Parlare di sviamento di potere oggettivo è, per le ragioni che ho indicato, una contraddizione in termini. Se lo sviamento di potere è essenzialmente connotato dall'indagine sul fine, dire che questo fine sviato emerge oggettivamente è qualcosa che logicamente non sta in piedi. Quanto al "manifesto" mi è parso di avervi già ricordato le formule magiche del diritto che incantano e promettono molto più di quanto non mantengono. Ho già ricordato la sorte che questo aggettivo ha avuto e continua ad avere a proposito delle questioni di legittimità costituzionale; quante eccezioni di legittimità costituzionale vengono dichiarate manifestamente infondate con riferimento a questioni che qualche anno dopo la Corte addirittura accoglie. E ciò non mi porta affatto a ritenere che vi sia stata la *Rechts-beugung*, di cui all'articolo 336 del codice penale tedesco, proprio perchè ciò che può apparire manifesto ad una persona può non apparire tale ad un'altra: sono tanti i condizionamenti.

In conclusione, esprimo il mio voto contrario all'emendamento del senatore Fassone.

GASPERINI. Signor Presidente, colleghi, da buon veneto, sono pragmatico, inoltre mi sono formato nell'ateneo padovano dove il pragmatismo aveva forse la prevalenza sul concetto di scienza del diritto; già

a quel tempo, in acerrime discussioni che intrattenevo con il mio amico Bettiol, dubitavamo che la scienza del diritto penale fosse una scienza esatta. Ma che cosa vuole la legge, che spero sia definita quanto prima? Da una parte apprestare un «binario» su cui i giudici si possano muovere e dall'altra mettere il cittadino amministratore sulla strada di poter amministrare. Se sono questi gli obiettivi da raggiungere, mettiamoli a raffronto con l'essenza della legge. La legge è il minimo etico. Forse saremo d'accordo su questo punto. Io non sono immune alle argomentazioni del collega Fassone - anch'io in un precedente mio emendamento avevo parlato di corretta amministrazione - quando afferma che effettivamente si può violare la legge in queste determinate circostanze, però penso, e mi ricollego all'ultimo intervento sottile e intelligente del collega Senese, che dobbiamo deciderci a questo punto, scegliendo il bene che vogliamo proteggere. Vogliamo fare una legge che preveda tutto lo spettro delle attività umane? Non la faremo mai, perchè la realtà e la fenomenologia superano sempre l'ambito della legge, che cristallizza la realtà. La realtà travalica sempre questo confine. Noi non faremo mai una legge che riesca a contemperare tutto lo spettro degli accadimenti umani. Ha ragione il collega Senese quando dice di scegliere. Se scegliamo il concetto di manifesto sviamento di potere registreremo molte eccezioni di legittimità costituzionale. Gli aggettivi «manifesto» e «oggettivo» sono molto discutibili. Se noi abbiamo fiducia nel giudice amministrativo dobbiamo dire che quando c'è un manifesto oppure oggettivo sviamento di potere ci sono i rimedi amministrativi. Fino a prova contraria c'è ancora in Italia un giudice amministrativo e, a meno che non sia abolito con una legge in tal senso, egli ha il compito di valutare questi comportamenti manifestamente e oggettivamente svianti il potere delegato; altrimenti investiremmo il giudice penale di un difficile intervento che potrebbe invadere un diverso campo.

Quindi, pur rendendomi conto di quanto ha sostenuto con parole più eleganti delle mie il senatore Fassone, il nostro Gruppo voterà contro questo emendamento, perchè la legge è il minimo etico: deve essere chiara e precisa e non avere la presunzione di voler sottolineare ogni attività dell'uomo. Il voto del nostro Gruppo pertanto, pur con dolore, senatore Fassone, sarà contrario a questo emendamento.

DUVA. Signor Presidente, sento il dovere di formulare molto brevemente una dichiarazione di voto, perchè, pur non avendo seguito sin dall'inizio l'iter di questo provvedimento - se non appunto con l'attenzione che ogni membro del Senato dedica ai vari provvedimenti in discussione -, oggi mi trovo qui a sostituire il senatore Meloni che, come sapete, è temporaneamente infermo e quindi credo sia giusto esprimere una valutazione che in qualche forma sopperisca, anche se in modo non adeguato, alla sua assenza. Non spenderò molte parole, soprattutto dopo la lucida analisi del senatore Senese, in quanto condivido la posizione di contrarietà espressa dal relatore, ed esaurientemente illustrata, nei confronti dell'emendamento presentato dal senatore Fassone. Il rappresentante del Governo, invece, ha espresso parere favorevole; ma posso dire di non aver colto in questa posizione uguali ragioni di analisi.

I motivi che mi inducono a sposare la posizione contraria all'approvazione dell'emendamento del senatore Fassone sono sostanzialmente

riconducibili a due fattori. Innanzitutto non può essere condivisa la tesi dell'opportunità di legiferare sulla spinta di fattori emotivi. Su questo argomento la Commissione si è già largamente espressa e quindi non riprenderò le considerazioni che sono state svolte a tale proposito. In secondo luogo, mi sembra che la *ratio* fondamentale del provvedimento in esame sia quella di tracciare un confine tra l'illecito amministrativo e l'illecito penale, confine difficilmente individuabile per le ragioni che tutti coloro che sono intervenuti al dibattito, compreso il senatore Fassone, hanno illustrato e motivato con ricchezza di argomenti. A mio avviso, nella situazione attuale, è dovere del legislatore indicare tale confine per raggiungere l'obiettivo di una giustizia normale e indubbiamente chiara, tema sul quale il Governo si è espresso in occasione del dibattito sui problemi della giustizia, svoltosi poco tempo fa in Assemblea, dibattito che si è concluso con l'approvazione di un documento. Credo che non sia sostenibile che, nell'evoluzione concreta degli avvenimenti degli ultimi anni, questo elemento di chiarezza sia sempre stato evidente nel confine tra giustizia amministrativa e giustizia penale. Allora è necessario un intervento chiarificatore anche se, come è stato già evidenziato, esso comporta dei costi; infatti una scelta porta sempre a sacrificare alcuni aspetti rispetto ad altri. Tuttavia è una scelta che va fatta per un ordinato andamento della pubblica amministrazione e soprattutto per un ordinato e sereno sviluppo del clima in cui è chiamata a operare la magistratura nel nostro paese; questa situazione richiede una decisione netta da parte del legislatore.

Signor Presidente, non ripeterò, in quanto le condivido, le caute considerazioni espresse da molti colleghi, in particolare dal senatore Senese. Ritengo però che una diversa formulazione del testo in esame non poverrebbe all'obiettivo che ci ha indotto ad affrontare il problema di una modifica normativa dell'abuso di ufficio, tipicizzandolo e definendolo più chiaramente rispetto a quanto non sia riuscita a fare l'evoluzione giurisprudenziale nel quadro delle recenti vicende del nostro paese.

Quindi, considerato che non sono nè un operatore di diritto, nè un giurista, ma in primo luogo - oltre che un legislatore - un cittadino che osserva le vicende della politica, dell'amministrazione, della giustizia ed i rapporti intercorrenti tra esse, mi permetto di rivolgere un appello alla Commissione: si arrivi comunque ad una definizione netta e precisa dell'abuso d'ufficio. Non si capirebbe altrimenti perchè sono state impegnate tante energie per giungere ad una conclusione che lascerebbe dei margini interpretativi complessi, delicati e, secondo alcuni, esposti addirittura a vizi di incostituzionalità.

Ritengo che la formulazione che è stata raggiunta, che si vorrebbe modificare, non dico alterare, con l'emendamento 1.1, sia soddisfacente, anche se certamente perfettibile. In questo senso si potrebbe riflettere su quanto ha sostenuto il senatore Russo, cioè sulla possibilità di pervenire in questa materia ad una definizione che raccolga un consenso più generale. Se ciò non fosse possibile, rinnovo il mio appello: è necessario assumere una decisione chiara e netta, fissando quel confine che lo stato attuale delle riflessioni in questa materia porta ad individuare.

BERTONI. Signor Presidente, annuncio il mio voto favorevole sull'emendamento 1.1.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ritengo opportuno a questo punto sospendere i nostri lavori.

I lavori, sospesi alle ore 18,10, sono ripresi alle ore 18,15.

PRESIDENTE Riprendiamo le dichiarazioni di voto sull'emendamento 1.1

SALVATO. Signor Presidente, per agevolare la speditezza dei lavori annuncio voto favorevole sugli emendamenti 1.1, presentato dal senatore Fassone, e 1.2, recante la mia firma. Non lo faccio solo per economia di tempo ma soprattutto per ragioni di sostanza: entrambi gli emendamenti, l'1.1 che recita «ovvero agendo con manifesto ed oggettivo svuotamento di potere» e l'1.2 che recita: «ovvero mediante atti, comportamenti od omissioni, per fini estranei alla pubblica amministrazione», rispondono ad un'impostazione culturale molto vicina se non contigua ed in tale convinzione mi sostiene anche l'illustrazione dell'emendamento svolta poc'anzi dal senatore Fassone. Il nostro intento, se ho inteso bene le parole del senatore Fassone, è di dare risposta ad una questione che riteniamo prioritaria, anche se nel corso della discussione altri colleghi si sono pronunciati evidentemente in modo diverso. Prioritario è capire non soltanto le ragioni della riforma dell'abuso di ufficio ma entro quale contesto ed in quali limiti intendiamo varare tale riforma. Le ragioni ce le siamo dette tante volte e forse su queste è stato raggiunto un punto di vista comune. La prima è la necessità della tipizzazione legale della fattispecie per eliminare l'indeterminatezza che contraddistingue l'articolo 323 del codice penale al fine di impedire l'abuso dell'abuso. Ma le ragioni della riforma consistono a mio avviso anche nel tentativo di scrivere una norma più adeguata e più efficace rispetto all'interrogativo di fondo sullo sviamento di potere che attraversa la nostra società. Insisto sul fatto che di nostra competenza non è solo un ragionamento giuridico, sul quale del resto ci siamo già soffermati, ma anche un ragionamento di natura più ampia, di natura politica, sul bilanciamento dei diversi beni da tutelare, sul tipo di garanzie che vogliamo costruire nell'attuale fase di crisi della nostra democrazia in cui lo sviamento del potere e dei poteri interessa più poteri costituiti. Ciò si fa anche a partire da scelte come quella implicata in questi emendamenti che contribuirebbero a porre le basi di un rinnovato equilibrio. Anche il senatore Fassone diceva che le necessità di una pubblica amministrazione che risponda in modo egualitario a tutti i cittadini ed usi in modo non errato i suoi poteri sono ormai fortemente presenti nella coscienza collettiva. Non stiamo scrivendo soltanto norme da codice penale, stiamo scrivendo norme che alludono anche ad un'altra trama che riguarda i beni da tutelare nel nuovo codice penale. Io credo che tra essi debbano rientrare la libertà e la possibilità per gli amministratori di esercitare il loro mandato senza interferenze della magistratura, senza rischi di sviamento di potere, in base a precise regole sul controllo amministrativo. Ma insieme a ciò deve esservi bilanciamento dei poteri e deve esser tutelata l'imparzialità dell'amministrazione, considerata dai cittadini un bene primario.

La norma che stiamo scrivendo dà una risposta alla prima esigenza: trasforma un reato di condotta in reato di evento e costruisce tasselli

per garantire al pubblico amministratore più sicurezza nell'esercizio delle sue funzioni, ma elude completamente l'altra questione, ovvero quella dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Questa norma non rappresenta certamente una sterilizzazione ma sicuramente una forma di depenalizzazione che può essere del tutto legittima - lo dico proprio io che sono convinta della necessità della depenalizzazione - sulla quale occorre interrogarsi. Il relatore ha detto con grande forza e chiarezza che, scritta così, questa norma disciplina esclusivamente il reato di corruzione per fini patrimoniali omettendo la previsione dello stesso reato per altre finalità: questa scelta non mi convince. La formulazione del mio emendamento è ampia e tiene conto del modo di essere della pubblica amministrazione nella vita quotidiana: ci sono atti, comportamenti ed omissioni, perfino estranei alla pubblica amministrazione, che non si possono assolutamente racchiudere nella fattispecie dell'omissione o dell'inapplicazione di legge.

Penso che in questa Commissione si stia svolgendo un dibattito interessante e vero, e voglio quindi dire che ci stiamo soffermando solo su una parte di verità ma l'altra parte, riguardante il modo di essere oggi della pubblica amministrazione, la stiamo nascondendo a noi stessi e sottraendo al nostro giudizio. Nella pubblica amministrazione ci sono una serie di comportamenti, che vanno molto al di là della non applicazione di una circolare o della legge, che sono ritenuti dai cittadini più lesivi e non meno esecrabili dello stesso abuso per fini patrimoniali. Gli emendamenti 1.1 ed 1.2 sono i capisaldi della riforma che avremmo voluto; pertanto il loro rigetto mi costringerà a votare contro l'intero disegno di legge.

CENTARO. Signor Presidente, non condivido le preoccupazioni del collega Fassone, ancorchè ne comprenda le ragioni, perchè muovo dal presupposto che il legislatore non debba agire sull'onda di emozioni o facendosi condizionare da fatti contingenti. A questo proposito, ricordo le intercettazioni telefoniche del colloquio tra due grossi esponenti mafiosi, che auspicavano l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale convinti che li avrebbe agevolati nella loro attività criminosa; ciò non è avvenuto. Non possiamo basarci sulle ultime indagini, nè tanto meno far riferimento alla Tangentopoli finora esplosa ed emersa; è secondo me solo la punta di un *iceberg*, sotto la quale ci sarebbe ancora molto da scoprire. La nuova disciplina dell'abuso si propone un'*actio finium regundorum*; la distinzione tra illecito amministrativo ed illecito penale è essenziale nell'ambito della società civile.

Oltre quel limite rimane l'illecito amministrativo, l'illecito civile, che devono essere soggetti alle rispettive giurisdizioni. È evidente che la formula: «manifesto ed oggettivo sviamento di potere» - che anche a me pare troppo generica - non consente di tracciare questo discrimine, che era uno dei fini che la Commissione intendeva raggiungere; anche perchè - e mi riferisco alla dottissima esposizione del concetto di eccesso di potere svolta dal collega Senese -, se il «manifesto ed oggettivo sviamento di potere» è una forma di eccesso di potere soggiace alla giurisdizione amministrativa, se si va oltre si ha comunque una violazione di norme sulla competenza o altre norme di legge o regolamenti, che ci fa ricadere nella previsione penale formulata dal Comitato ristretto.

Nè, tantomeno, parlerei di azione «per fini estranei alla pubblica amministrazione», perchè questi fini devono essere oggettivati nell'atto ed è da esso che dobbiamo dedurre se il fine rientrava nell'ambito amministrativo o se era deviato. La deviazione, ove mai vi fosse, deve sparire dall'atto, non soltanto sotto il profilo della legittimità ma anche della sostanza.

Per concludere, dobbiamo cercare di evitare questo reato sia una sorta di contenitore e ricondurlo a reato oggettivamente ben delimitato, al fine di far sì che vengano puniti i veri fatti sottostanti all'abuso d'ufficio: la corruzione, la concussione, insomma, le vere cause scatenanti dell'abuso di ufficio, che è soltanto il mezzo per pervenire al risultato. Allora, un ridimensionamento di questo reato non comporta certamente un abbassamento della guardia ma un interesse verso i veri reati da perseguire. Tale ridimensionamento si spiega alla luce della portata vera e propria, sostanziale, di un atto, che in sè non produce quel grave danno, quel pericolo sociale tale da dover essere punito in maniera grave, come si verifica attualmente.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.1, presentato dal senatore Fassone.

Non è approvato.

Passiamo all'esame dell'emendamento 1.2.

CALVI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, esprimo parere contrario.

È difficile che questa proposta di modifica vada a sovrapporsi all'emendamento di cui abbiamo discusso in precedenza. Questa infatti è una proposta che allarga ancora di più: mentre l'emendamento precedente faceva riferimento ad una categoria prevista da una norma, qui addirittura si fa riferimento ad un comportamento.

Ho il dubbio perfino che qui si vada a sfociare in una qualche forma di incostituzionalità, perchè proprio questa genericità delle condotte evita di tipizzare appunto la condotta.

Il problema è ancora una volta che il punto di partenza non è la violazione di norme di legge, come è previsto nel nostro disegno di legge, ma l'estraneità del fine all'atto. Proprio per questa ragione, ripeto, esprimo parere contrario.

MIRONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Anche il Governo esprime parere contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.2, presentato dalla senatrice Salvato.

Non è approvato.

Passiamo all'esame dell'emendamento 1.3.

CALVI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, anche qui il mio parere è contrario.

In realtà non si comprende bene perchè bisognerebbe sopprimere la parola: «ingiusto», una connotazione che il nostro codice, specialmente nei reati contro il patrimonio, individua sempre; basti pensare che nel testo vigente dell'articolo 323 del codice penale al primo comma si parla di: «ingiusto vantaggio non patrimoniale» e al secondo comma di: «ingiusto vantaggio patrimoniale», ma tutte le norme che fanno riferimento a delitti contro il patrimonio - ricordo gli articoli 628, 629, 630, 640 e 646 - parlano di un ingiusto vantaggio patrimoniale.

Anche in quest'occasione mi sembra perciò di dover esprimere un parere contrario.

MIRONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Signor Presidente esprimo parere contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.3, presentato dalla senatrice Salvato.

Non è approvato.

Passiamo all'esame dell'emendamento 1.4.

CALVI, *relatore alla Commissione*. Su questo emendamento, signor Presidente, il mio parere è decisamente contrario, perchè in realtà si vuole eliminare una delle connotazione fondanti la nuova formulazione: la caratteristica della patrimonialità. La non patrimonialità rende del tutto astratta la condotta e viene lesa il principio di tassatività.

Ciò che abbiamo voluto evitare è che il giudice penale possa sempre indagare su un'attività discrezionale del pubblico ufficiale per accertare se il potere è esercitato per scopi di interesse pubblico o per il raggiungimento di una finalità diversa. Così, se il vantaggio non è determinabile dalla patrimonialità, il delitto torna ad essere un reato di pericolo e di conseguenza ricadiamo nella vecchia formulazione.

MIRONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Signor Presidente, anche il parere del Governo è contrario.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 1.4.

SALVATO. Signor Presidente, intervengo brevemente proprio perchè resti agli atti.

Togliere la formula della patrimonialità, a mio avviso, risponde all'esigenza di riflessione sullo sviamento di potere. Tra l'altro, nella scorsa legislatura, nell'altro ramo del Parlamento, soprattutto l'onorevole Saraceni ha scritto e detto delle cose molto interessanti in merito allo sviamento di potere realizzabile in contesti diversissimi, certamente, ma che possono anche essere oggettivamente accertabili, se si va ad una disamina attraverso una corretta ricostruzione della causa del potere e delle modalità deviate dal suo esercizio nei casi concreti. Questo significa certamente avere un ampio spettro e non soltanto la restrizione della

responsabilità per solo vantaggio patrimoniale, però anche questa è una scelta politica oltre che culturale che si fa.

Evidentemente c'è nella vostra formulazione una restrizione del tutto legittima ma, lo ripeto, assolutamente non convincente e che non corrisponde neanche a quello che oggi occorrerebbe fare.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.4, presentato dalla senatrice Salvato.

Non è approvato.

Stante l'assenza del proponente, dichiaro decaduto l'emendamento 1.5.

Passiamo all'esame dell'emendamento 1.6.

CALVI, *relatore alla Commissione*. Anche qui, signor Presidente, esprimo parere contrario.

Si tratta di una norma assai complessa e vi sono più punti da prendere in considerazione. Innanzitutto, per quel che riguarda la prescrizione, essa è già regolata dall'articolo 158 del nostro codice sostanziale, che prevede che decorra dal giorno della sua consumazione. Non si vede perchè, quindi, tale termine debba essere modificato per questa fattispecie.

Al di là di tutti i problemi, credo rimanga un'ultima considerazione che riguarda l'esclusione del tentativo nella formulazione che qui si prende in esame, perchè si fa riferimento al fatto che «non è perseguibile qualora il procedimento amministrativo entro cui si inserisce non sia completato, ovvero qualora il relativo atto amministrativo non abbia acquistato efficacia». Non si vede la ragione perchè con questa formulazione si debba escludere il tentativo, che a nostro avviso deve essere ancora configurato.

MIRONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il mio parere è contrario, signor Presidente.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 1.6.

SALVATO. Signor Presidente, questa norma forse può presentarsi a qualche rilievo di complessità per il modo in cui è stata scritta e in questo senso posso anche convenire con il relatore.

Mi sembra però che la reiezione dell'emendamento risponde ad una sottolineatura fatta dal relatore su cui inutilmente ho tentato di capire di più, perchè in realtà con questa norma si vuole mettere in atto una sorta di riserva dell'amministrazione nel momento in cui gli atti non hanno ancora un'efficacia esterna, per evitare un intervento della magistratura in una fase di controllo dei termini, in cui i controlli amministrativi possono essere più efficaci del controllo giurisdizionale. Quindi, per ancorarci anche a quel che è il ragionamento finora fatto, reato di evento, oggettività eccetera, la norma al nostro esame mi sembra contraddittoria anche rispetto alle finalità che vi siete posti. Io la intendo come una norma garantista e non capisco il perchè questi emendamenti

non vengano accettati. Da una parte, cioè, si limita fortemente soltanto il reato patrimoniale, soltanto l'autoproduzione, nonchè l'esclusione anche di un ragionamento vero sullo sviamento del potere e, dall'altra, si dice che il magistrato può intervenire anche di fronte ad atti non compiuti, che non hanno ancora efficacia esterna, che sono soltanto *interna corporis* all'amministrazione.

Il mio voto è pertanto favorevole all'emendamento 1.6

SCOPELLITI. Signor Presidente, la mia sarà una dichiarazione di voto in dissenso dal mio Gruppo. Io voterò a favore dell'emendamento 1.6, perchè in effetti, pur con diversità di termini e di costruzione, rispecchia il mio desiderio di non perseguire l'atto amministrativo che comunque non acquisti efficacia, anche se forse dovrei distinguere tra la prima e la seconda parte dell'emendamento.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.6, presentato dalla senatrice Salvato.

Non è approvato.

Passiamo all'esame dell'emendamento 1.7.

CALVI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, su questo emendamento abbiamo discusso a lungo al punto che poi era stato anche ritirato in quanto nella discussione mi sembra che fosse emerso con notevole chiarezza che in realtà questa previsione era già contenuta all'interno della norma. Si tratta di reiterare in qualche modo un invito al magistrato a non perseguire quei casi che comunque la norma non consente di perseguire. A mio avviso l'emendamento è superfluo e pertanto esprimo parere contrario.

MIRONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Anche il Governo esprime parere contrario.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 1.7.

RUSSO. Signor Presidente, vorrei rinnovare l'invito a ritirare questo emendamento, perchè in effetti realizza uno scopo esattamente opposto a quello voluto dai proponenti. Esso introduce una previsione che determinerà una interpretazione restrittiva del primo comma, nel senso di attenuare quel che noi abbiamo invece in maniera molto chiara previsto e cioè l'intenzionalità dell'atto. L'intenzionalità del vantaggio o del danno è prevista per tutti coloro che partecipano al reato; se si dice che è prevista solo per i membri del collegio che hanno concorso alla realizzazione formale dell'atto, implicitamente si avvalora una interpretazione riduttiva del primo comma.

PRESIDENTE. Anche io vorrei aggiungere un mio sommo invito al ritiro di questo emendamento.

GASPERINI. Signor Presidente, io voterò a favore di questo emendamento, però devo dire che con esso diamo dell'ignorante al giudice

penale, perchè tutto questo è già ricompreso nell'articolo 110 del codice penale. Se il giudice applica con correttezza questa norma, che riguarda il concorso di persone nel reato, la previsione emendativa diviene completamente inutile. *L'idem volui*, cioè la coscienza e la volontà di partecipare all'illecito altrui, è già stabilito da tutta l'annosa giurisprudenza che riguarda l'articolo 110 del codice penale. Lo ritengo quindi ultroneo, se però vogliamo dare un insegnamento al giudice penale diamoglielo pure.

Ciò considerato, il mio voto sarà favorevole.

MILIO. Signor Presidente, per le stesse ragioni illustrate dal senatore Gasperini, che non ribadisco, e sembrandomi assolutamente superfluo, perchè viene a cozzare nel senso positivo con i principi generali del diritto e con il principio della responsabilità personale nel campo penale, portando solo confusione o pregiudizio nella norma, che invece va approvata così come è stata licenziata dal Comitato ristretto, mi dissocio da tale emendamento ritirando la mia firma dallo stesso e preannunciando il mio voto contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.7, presentato dal senatore Centaro e da altri senatori.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione finale.

SALVATO. Signor Presidente, intervengo per dichiarare il voto contrario al disegno di legge nel suo complesso. È una dichiarazione che mi costa, anche perchè avrei voluto, come altri colleghi, giungere non solo ad altro tipo di voto ma anche a licenziare insieme con tutti quanti i componenti della Commissione un testo condiviso. Le mie preoccupazioni sono però molto forti. Io stessa sono convinta che bisogna tentare di stare alle norme e anche di costruire letture delle norme, ma con questo disegno di legge manderemo all'esterno un messaggio che contiene qualche elemento inquietante. Viene disegnata certamente una norma più avanzata rispetto all'attuale codice, però tale da non rispondere ad una esigenza che oggi deve essere molto forte nella nostra azione, quella di costruire nelle norme legislative e nell'amministrare giustizia, ma anche e soprattutto nella vita quotidiana, uguaglianza di diritti e di garanzie per i cittadini e imparzialità dell'amministrazione. È un bene importantissimo a mio avviso.

La normativa che sta per essere approvata certamente rappresenta una risposta per tanti amministratori, e di ciò posso in una certa misura non dico compiacermi, ma prendere atto. Sappiamo quanto sia difficile oggi amministrare. Tuttavia, nel momento in cui si delinea una norma dalla quale sfugge l'attuale realtà dell'amministrazione, in quanto non prevede una indagine sullo sviamento di potere, la Commissione compie una scelta che non rappresenta quella giusta risposta che si attendevano da noi soprattutto i cittadini: è, invece, un messaggio inquietante.

Non ho considerato, come hanno fatto altri senatori, le indagini in atto, perchè anch'io sono convinta che quando si producono le leggi bi-

sogna avere la capacità non soltanto di valutare il passato e il presente, ma soprattutto di guardare al futuro; le leggi non si devono applicare a questo o a quell'altro avvenimento. Però non c'è dubbio che nella vita politica e nelle relazioni sociali si registra un abuso di potere, uno sviamento di potere, che ci deve preoccupare. Allora noi con questa norma garantiamo gli amministratori, ma non garantiamo in eguale misura - non dico di più, anche se mi piacerebbe - i cittadini.

Questo è il motivo di fondo che mi induce a dichiarare il mio voto contrario sul disegno di legge nel suo complesso, sul quale mi auguro si possa giungere, nell'ulteriore lettura che si svolgerà presso la Camera dei deputati ad un ripensamento (ciò è possibile fino a quando ci sarà il bicameralismo) affinché venga approvato dal Parlamento un atto condiviso non soltanto dagli amministratori, ma anche dai cittadini.

FASSONE. Signor Presidente, dichiaro il mio voto contrario sul disegno di legge nel suo complesso, modificando il voto di astensione che avevo preannunciato in occasione dell'esame del provvedimento in sede referente.

Sono contrario non soltanto per le considerazioni che ho già espresso e per le osservazioni della senatrice Salvato, che condivido, ma per un'altra annotazione che è rimasta nell'ombra e che ritengo degna di grande rilevanza. Valuto negativamente il ritiro, in qualche modo sollecitato, di un emendamento presentato dal senatore Russo, con il quale si proponeva un aumento della pena edittale per la circostanza aggravante, non perchè sia stata diminuita la quantità di pena erogabile, nei confronti della quale non ho alcuna velleità, ma perchè si finisce con l'impedire la possibilità di adottare le intercettazioni telefoniche anche in presenza di gravi indizi di reato. In questo modo viene fortemente limitato l'ambito delle indagini ed io non posso davvero accettarlo.

Desidero ricordare che in occasione dell'approvazione dell'articolo 266 del codice di procedura penale, che regola le intercettazioni telefoniche, vi fu un ampio dibattito su questo aspetto. L'ultima stesura della norma prevede esplicitamente, accanto alla disposizione generale che facoltizzava le intercettazioni in ordine ai reati di qualsiasi genere puniti con pena superiore a cinque anni nel massimo, una deroga per i reati contro la pubblica amministrazione, proprio perchè si ritenne che questo strumento di indagine fosse importantissimo in questa materia. Quando si afferma che il magistrato usa lo strumento dell'abuso di ufficio per pervenire alla individuazione di reati più gravi, si dice forse una cosa esatta, ma quanto meno gli si deve consentire di partire dai gravi indizi di un reato minore per sviluppare l'indagine ed accertare eventuali reati maggiori. Mi sembra che con questa norma si vada al di là della intenzione che tutti quanti ci eravamo proposti e per questo motivo non posso esprimermi se non in termini di contrarietà.

BUCCIERO. Signor Presidente, prendo la parola per annunciare il voto favorevole del Gruppo Alleanza nazionale, voto al quale giungiamo in modo sofferto come mi sembra sia avvenuto per quasi tutti gli altri Gruppi parlamentari. Ciò è evidente se si considera il numero dei disegni di legge presentati in materia e quello degli emendamenti proposti al testo unificato già accolto dalla Commissione in sede referente.

Devo dire che mi sembra di aver percepito in questa Commissione la materializzazione di due anime: un gruppo, forse maggioritario, di senatori ha cercato di eliminare definitivamente il rischio di un uso distorto della norma da parte di magistrati scorretti (come tutti hanno detto, nessuno escluso); un altro gruppo di senatori, invece, pur dando atto della distorsione che è stata fatta di tale norma, si è preoccupato soprattutto delle impressioni negative che una modifica di essa avrebbe suscitato nell'opinione pubblica, oltremodo scossa in questi giorni, dalla scoperta di nuovi filoni di corruzione, cioè della vecchia corruzione attuata da altre categorie di cittadini.

Tuttavia, con reciproci sacrifici, non sul piano dei principi, è stata raggiunta una convergenza di massima e questo è un dato positivo. Il dato negativo è rappresentato, invece, dalla constatazione che il Parlamento purtroppo è costretto a legiferare per rimediare in continuazione a patologie che forse si sarebbero potute evitare se altri organi avessero funzionato bene; intendo riferirmi all'organo di autogoverno della magistratura. Se ciò fosse avvenuto, probabilmente non saremmo arrivati a questo punto.

SCOPELLITI. Signor Presidente, desidero far presente innanzi tutto che non sono un parlamentare, pur facendo parte di questo ramo del Parlamento da due legislature, che presenta tanti disegni di legge: lo faccio soltanto quando ne sono profondamente convinta. Allora è stata proprio la forte convinzione che mi ha spinto a presentare un disegno di legge di revisione del testo dell'articolo 323 del codice penale. Pertanto sono lieta (e di ciò ringrazio il senatore Greco) che mi sia stata data la possibilità di dichiarare il voto favorevole del Gruppo Forza Italia sul disegno di legge nel suo complesso.

L'eshaustività del senatore Calvi nella sua relazione ci porta ad economizzare i tempi perchè c'è poco da aggiungere alle sue considerazioni. Devo dichiarare soltanto la nostra soddisfazione su questo provvedimento, anche se forse avremmo voluto che il nostro unico emendamento venisse approvato. Ma ciò non importa: quello che conta è lo spirito di questa nuova norma che, come ha detto il relatore, vuole colpire la corruzione, ma senza equivoci, senza incertezze interpretative. È questa certezza che tranquillizza i cittadini: non è vero che per essi può suonare come un allarme. Voglio ricordare al senatore Fassone che i cittadini non sono così distratti; vogliono che la corruzione venga debellata, combattuta e perseguita, ma sempre nel rispetto delle regole e soprattutto nella presunzione di innocenza. Ho già avuto modo di dirlo in Assemblea: troppe volte, oggi, di fronte a nuovi casi giudiziari il cittadino si chiede se l'imputato è innocente. Vuol dire che non si ha più fiducia nella giustizia e ciò, in uno Stato di diritto, è un dramma.

Finalmente con questa norma, che mi auguro venga approvata rapidamente anche dall'altro ramo del Parlamento, vi saranno processi sui fatti e non più sulle intenzioni. Modificando la norma forse abbiamo tolto - questo è il mio augurio - dalle mani di alcuni magistrati il grimaldello che era stato adoperato per aprire delle inchieste su cui non si avevano elementi. Il senatore Calvi ha detto che questa norma è equilibrata; condivido tale affermazione e mi auguro che essa riesca a bloccare anche l'abuso dell'abuso.

Me lo auguro, anche se la norma, che ha tanti studi e riforme alle spalle, è effettivamente di difficile scrittura; spero altresì che questa ultima formulazione sia inequivocabile e che come elemento interpretativo valga anche la relazione del senatore Calvi.

Sono convinta, e tengo in modo particolare a dirlo, che non si possa legiferare sotto la spinta di fatti di cronaca, nè tanto meno in base all'appartenenza politica. Non dobbiamo farci influenzare da fatti esterni come il caso Gamberale, il caso Necci e la cosiddetta Tangentopoli 2. Il nostro senso di responsabilità e le nostre capacità devono preservarci dalle emozioni anche perchè tutte le leggi approvate sulla scia di un'ondata emotiva - per esempio quella sull'usura e la violenza sessuale - hanno prodotto guasti peggiori dei mali che avrebbero voluto sanare.

Sono soddisfatta della normativa che ci accingiamo ad approvare e mi auguro che la Camera dei deputati concluda il suo esame in tempi brevi; dichiaro pertanto il voto favorevole del Gruppo Forza Italia sul disegno di legge in esame.

GASPERINI. Signor Presidente, ella sa che il mio Gruppo avrebbe inizialmente desiderato che il provvedimento al nostro esame fosse discusso e approvato in Aula *coram populo*, perchè ognuno di noi conosceva i motivi per cui si voleva questa legge, ma quando espressi il mio diniego al deferimento in sede deliberante fui considerato un cortese reprobato da questa Commissione. Allorchè, grazie allo studio appassionato di giuristi e alla meritoria nonchè indefessa opera di coordinamento del relatore Calvi, fu trovata una nuova formulazione dell'articolo 323 del codice penale, mi persuasi che sarebbe stato meglio elaborare una normativa precisa che evitasse gli abusi rivelati dalla cronaca e di facile comprensione per il cittadino.

Come ha già detto la senatrice Scopelliti il cittadino italiano è meno ignorante di quanto crediamo; lo ha dimostrato in numerose occasioni. Per esempio, in una consultazione referendaria, il 51 per cento dei votanti si è dichiarato favorevole alla depenalizzazione del reato di consumo di droghe leggere ed il 49 per cento contrario, mentre sulla riforma del sistema elettorale ben l'83 per cento dei votanti si è pronunciato favorevolmente. Ciò significa che le stesse persone hanno votato per un *referendum* in un modo e per l'altro in modo completamente diverso.

Ci siamo risolti per la sede deliberante a causa del timore dell'inerzia legislativa, del varo di una legge nebulosa ovvero dell'abolizione del reato di abuso di ufficio. Il testo elaborato dalla nostra Commissione non sarà l'*optimum* - mi dispiace che le rnie proposte emendative siano state regolarmente respinte - ma era giusto che una legge intervenisse a ridefinire la materia. Dichiaro il voto favorevole del Gruppo Lega Nord-Per la Padania indipendente al disegno di legge in esame, che costituisce un apporto significativo alla nostra legislazione.

RUSSO. Signor Presidente, il Gruppo della Sinistra Democratica voterà a favore del disegno di legge al nostro esame. Desidero anzitutto dare atto al relatore Calvi del lavoro svolto ed all'intera Commissione di essersi misurata con il nuovo testo dell'articolo 323 del codice penale consapevole delle difficoltà che la sua scrittura presentava. Sono state recepite esigenze sulle quali eravamo tutti d'accordo: assicurare la tassa-

tività della norma sull'abuso d'ufficio e reprimere penalmente condotte contrarie alla legge. Abbiamo misurato le differenti posizioni di ciascun Gruppo ed ognuno ha espresso il proprio personale impegno in questo importante lavoro.

A titolo personale avevo espresso adesione all'emendamento 1.1 proposto dal senatore Fassone e mi dispiace che non abbia riscosso il consenso della maggioranza della Commissione. Ritengo tuttavia che il testo del disegno di legge, ancorchè non emendato, risponda complessivamente all'esigenza di una formulazione più adeguata della norma sull'abuso di ufficio.

CIRAMI. Dichiaro il voto favorevole del Gruppo della Federazione Cristiano Democratica-CCD al disegno di legge in titolo ed esprimo il mio compiacimento per il fatto che in ultima analisi il testo normativo è rimasto tale e quale quello elaborato dal Comitato ristretto grazie al faticoso coordinamento del senatore Calvi il quale ha raccolto le istanze dei diversi Gruppi nel testo finale oggi in votazione.

Si tratta di un testo al quale ritengo di aver personalmente contribuito sottolineando i due elementi fondamentali della normativa: l'interpretazione definitiva della normativa sull'abuso di ufficio e la decantazione dell'interesse primario ed esclusivo di alcuni pubblici ministeri per questa norma.

Tramite il vigente articolo 323 del codice penale sono stati perseguiti illeciti su cui i pubblici ministeri non avrebbero altrimenti indagato e che sarebbero rimasti nascosti. Quando il reato di abuso d'ufficio, così come configurato nella legislazione vigente, viene giudicato in tribunale i processi si risolvono con altissime percentuali di assoluzioni. Come potrebbe decantare l'interesse per questa norma, senatore Fassone, senza eliminare quell'interesse protagonistico del pubblico ministero derivante dalla trasmissione dell'ordine di custodia cautelare? Se rimanesse in vigore il vecchio testo dell'articolo 323 senza aumenti spropositati della pena i pubblici ministeri non potrebbero inviare ordini di custodia cautelare e dovrebbero attrezzarsi professionalmente per ricercare ciò che l'abuso di ufficio ha nascosto e nasconde tuttora: i reati gravissimi di concussione e corruzione i quali devono essere perseguiti. Tant'è che l'inciso «salvo che il fatto non costituisca grave reato» lascerebbe aperta la possibilità che la norma sull'abuso d'ufficio diventi in ultima analisi una norma di chiusura.

L'abuso d'ufficio cosiddetto innominato, cioè che non abbia a monte fatti di corruzione e concussione, potrebbe essere punito nei termini previsti dalla norma attuale, che non prevede livelli di pena così elevati e si sposa bene con il contesto generale del codice penale. In conclusione ribadisco il mio plauso per il lavoro del Comitato ristretto.

FOLLIERI. Signor Presidente, annuncio il voto favorevole del Partito popolare italiano. Credo che le finalità dell'intervento normativo siano state realizzate con la novella che ci apprestiamo a votare. Tutti i Gruppi hanno voluto l'abrogazione del vigente articolo 323 del codice penale per restituire fiducia e tranquillità in modo particolare ai pubblici amministratori.

Potremmo definire questa novella come un chiaro messaggio che il Parlamento rivolge non ai giudici. Parlo per esperienza personale; non ho mai perso un processo in cui un mio cliente era imputato del reato di abuso di ufficio.

Stavo dicendo che il Parlamento rivolge un messaggio ai pubblici ministeri, i quali, prima di operare la cosiddetta iscrizione nel registro degli indagati, devono valutare quello che è stato il comportamento del pubblico amministratore, comportamento che adesso è rapportato ad una disposizione tipizzata in maniera egregia.

La condotta è stata scolpita - così come voi sapete - in maniera esauriente. A tal proposito, il collega Fassone non deve preoccuparsi tanto del fatto che il suo emendamento, che voleva introdurre il cosiddetto sviamento di potere, crea una situazione che potrebbe portare danno alle esigenze di una società civile come la nostra, per il motivo essenziale che nella disposizione che ci accingiamo a votare, vi è anche la violazione di legge rapportabile alla condotta del soggetto agente. Questo significa che i magistrati, o meglio i pubblici ministeri, troveranno la maniera per poter ripescare lo sviamento di potere. Voglio aggiungere che il suo emendamento, collega Fassone, contribuisce alla causa di chi vuole salvaguardare il potere discrezionale dei pubblici ufficiali, ovvero degli incaricati di un pubblico servizio, perchè l'interpretazione giurisprudenziale non potrà non tener conto della discussione che si è sviluppata sulla sua proposta e delle conclusioni alle quali la Commissione, sia pure a maggioranza, è pervenuta.

È per questi motivi, signor Presidente, che annunzio il voto favorevole del Partito popolare italiano e sono fiducioso che anche i pubblici ministeri, per il futuro, applicheranno la legge, così come voluta dal Parlamento.

CALLEGARO. Signor Presidente, a nome del Gruppo della Federazione Cristiano-Democratica-CDU Cristiani Democratici voterò con coscienza soddisfatta il testo unitario uscito dal Comitato ristretto anche per la pazienza del coordinatore Calvi (perchè discussioni ce ne sono state, come ce ne sono state qui in Commissione). Voto con coscienza soddisfatta perchè per me è una scelta giusta, è un altro passo verso la normalizzazione nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, verso il ritorno nel proprio alveo del potere giudiziario, verso il ritorno della legalità.

Anche l'opinione pubblica, qualche anno fa rimasta attonita e stupita di fronte a tutta questa corruzione serpeggiante e qualche volta ostentata da parte di personaggi anche di alto livello politico e amministrativo, aveva inizialmente plaudito ad un risultato; in questi ultimi anni però si è resa conto che il risultato non può essere sacrificato alla violazione delle norme e ha cominciato a mutare. Ritengo che con l'approvazione del disegno di legge in esame rispecchiamo anche quello che è l'attuale sentimento dell'opinione pubblica.

Vorrei infine dire che sono di parere un po' diverso dal collega Follieri, quando dice che in realtà per questi reati c'è stata una miriade di assoluzioni. Ho esperienze diverse e anche esattamente contrarie, forse perchè esercito la professione a Pordenone, succursale oramai dichiarata del *pool* milanese, dove su 100 casi di reati di abuso d'ufficio ci sono

state 102 condanne. Ritengo che quella attuale sia una scelta giusta e pertanto voterò a favore.

BERTONI. Signor Presidente, annuncio il mio voto favorevole al testo.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, desidero associarmi al ringraziamento vivissimo al senatore Calvi per l'impegno profuso; la sua intelligente regia ci consente oggi di condurre in porto un primo importante provvedimento che costituisce il segno di un impegno proficuo della Commissione, e soprattutto del Comitato ristretto cui va il mio apprezzamento.

Metto ai voti il testo, composto del solo articolo 1, risultante dall'unificazione operata dalla Commissione in sede referente dei disegni di legge nn. 508, 740, 741, 826, 910, 934, 981 e 1007, che assumerà il seguente titolo: «Modifica dell'articolo 323 del codice penale».

È approvato.

I lavori terminano alle ore 19,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE

