

### 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

41° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 LUGLIO 1997

Presidenza del presidente ZECCHINO

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(508, 740, 741, 826, 910, 934, 981 e 1007-B) *Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso d'ufficio, e degli articoli 289, 416 e 555 del codice di procedura penale*, approvato dal Senato in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Lubrano di Ricco; Siliquini ed altri; Scopelliti e Pellegrino; Senese ed altri; Bucciero ed altri; Callegaro e Centaro; Gasperini; Greco; quindi, modificato dalla Camera dei deputati ed unificato con i disegni di legge d'iniziativa dei deputati Saraceni ed altri; Novelli; Pisapia; Carotti e Maggi; Anedda ed altri; Borghezio; Boato e Olivieri; Izzo Domenico

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 4, 5 e <i>passim</i>
BATTAGLIA (AN) .....	9, 10
BUCCIERO (AN) .....	17
CALLEGARO (CDU) .....	10
CALVI (Sin. Dem.-l'Ulivo), relatore alla Commissione .....	2, 3, 4
CENTARO (Forza Italia) .....	5, 6
CIRAMI (CCD) .....	8, 9
FOLLIERI (PPI) .....	4, 5
GRECO (Forza Italia) .....	6, 7, 17
MELONI (Misto) .....	14, 15
MILIO (Misto) .....	15, 16
PASTORE (Forza Italia) .....	15, 16
PETTINATO (Verdi-l'Ulivo) .....	7
RUSSO (Sin Dem-l'Ulivo) ..	10, 11, 12 e <i>passim</i>
SALVATO (Rif. Com.-Progr.) .....	9
VALENTINO (AN) .....	13, 14

*I lavori hanno inizio alle ore 15,15.*

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

**(508 - 740 - 741 - 826 - 910 - 934 - 981 - 1007-B)** *Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso d'ufficio, e degli articoli 289, 416 e 555 del codice di procedura penale*, approvato dal Senato in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Lubrano di Ricco; Siliquini ed altri; Scopelliti e Pellegrino; Senese ed altri; Bucciero ed altri; Callegaro e Centaro; Gasperini; Greco; quindi, modificato dalla Camera dei deputati ed unificato con i disegni di legge d'iniziativa dei deputati Saraceni ed altri; Novelli; Pisapia; Carotti e Maggi; Anedda ed altri; Borghezio; Boato e Olivieri; Izzo Domenico

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso d'ufficio, e degli articoli 289, 416 e 555 del codice di procedura penale», approvato dal Senato in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Lubrano di Ricco; Siliquini, Ciramani, D'Onofrio, Biasco, Bosi, Brienza, De Santis, Fausti, Fumagalli Carulli, Loiero, Minardo, Napoli Bruno, Napoli Roberto, Nava e Tarolli; Scopelliti e Pellegrino; Senese, Salvi, Russo, Villone, Bertoni, Fassone, Calvi, Bonfietti, Barbieri, Staniscia, Pellegrino, De Luca Michele e Sartori; Bucciero, Battaglia, Caruso Antonino e Valentino; Callegaro e Centaro; Gasperini; Greco; quindi, modificato dalla Camera dei deputati ed unificato con i disegni di legge d'iniziativa dei deputati Saraceni, Altea, Bonito, Cesetti, Carboni, Olivieri, Serafini, Lucidi, Folena e Sini-scalchi; Novelli; Pisapia; Carotti e Maggi; Anedda, Mantovano, Neri, Cola e Simeone; Borghezio; Boato e Olivieri; Izzo Domenico.

Prego il senatore Calvi di riferire alla Commissione sulle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

CALVI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, colleghi senatori, vorrei esprimere brevemente la mia soddisfazione, e spero anche quella della Commissione, poichè la riforma dell'articolo 323 del codice penale trova finalmente il suo momento conclusivo in quella Commissione nella quale è nata e nella quale tutti noi abbiamo lavorato con forte partecipazione e passione.

Devo dire che avrei voluto esprimere un consenso più pieno, una adesione più convinta alle modificazioni introdotte dall'altro ramo del Parlamento. Non voglio sostenere che la norma da noi approvata fosse perfetta, era sicuramente migliorabile, però, visto il lungo tempo trascorso presso la Camera dei deputati, ben altre migliorie avrebbero potuto essere apportate. In realtà la sostanza del provvedimento è rimasta la stessa e la norma, a mio giudizio, rimane pur sempre valida.

Vi sono però alcune piccole *nuances* di ordine formale che vorrei sottolineare, non per sollevare censure ma perchè rimangano agli atti di questa Commissione e del Parlamento – visto che stiamo esaminando il provvedimento in sede deliberante – affinché l'interprete (il giudice, l'avvocato, il docente e il lettore) di questa norma sappia con chiarezza qual era la volontà del legislatore.

Esprimo sin da ora un parere favorevole all'approvazione di questo disegno di legge, con la seguente osservazione di ordine interpretativo. A me sembra che l'introduzione nell'articolo 1 dell'espressione: «nello svolgimento delle funzioni o del servizio» al posto dell'altra: «nell'esercizio dei suoi poteri» sia sicuramente positiva. In realtà, l'asserzione che noi avevamo introdotto nella versione originaria non era corretta perchè si riferiva all'esercizio dei poteri, mentre è più corretto fare riferimento alle funzioni e al servizio.

L'aver modificato il termine «violando» con l'espressione: «in violazione» rientra invece in una diversa formulazione lessicale. Allorquando abbiamo definito la griglia di questa norma abbiamo ovviamente previsto, trattandosi di una disposizione di carattere penale, l'evento, la condotta e la sanzione. I momenti che definiscono la condotta del pubblico ufficiale, e che noi chiamiamo abuso d'ufficio, sono individuati nella violazione di norme di legge e di regolamento e nell'omissione. Ancorchè queste valutazioni rimangano valide, forse dal punto di vista letterale sarebbe stato più corretto riportare le parole: «violando... ovvero omettendo», pur non intendendo con questo affermare che il testo approvato dall'altro ramo del Parlamento generi dubbi.

Comunque, a parte la discrasia che si evince dal punto di vista letterale, all'interprete potrebbe sorgere qualche dubbio in merito all'ipotesi della condotta con la quale si violano le leggi o i regolamenti. Pur non volendo rivendicare la paternità di questa Commissione, sento di poter dire che certamente, dal punto di vista letterale, era più corretta la formulazione che la Commissione stessa aveva dato originariamente e che gli otto mesi trascorsi per apportare questo tipo di modifica siano un po' eccessivi.

Signor Presidente, condivido nello spirito il comma 2 dell'articolo 2, con il quale si aggiunge alla fine del comma 1 dell'articolo 416 del codice di procedura penale il seguente periodo: «la richiesta di rinvio a giudizio è nulla se non è preceduta dall'invito a presentarsi per rendere l'interrogatorio ai sensi dell'articolo 375, comma 3». Tuttavia, non posso negare le perplessità che nascono dalla mancanza di una prescrizione di condotta. Non essendo prevista una norma generale che imponga quella determinata condotta, si può anche cercare di individuarla attraverso il momento interpretativo. Trovo singolare che non essendoci una prescrizione di condotta si debba cercare di definirla così e che, mancando la norma generale, si debba ricavare dal precetto una norma che irroga la sanzione. Si tratta comunque di un problema di carattere formale e di interpretazione sistematica.

Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su questo aspetto che però non intacca minimamente la sostanza positiva della riforma che noi abbiamo approvato e delle nuove norme introdotte dalla Camera

dei deputati, norme che, essendo dettate da uno spirito fortemente e rigorosamente garantista, non possono che trovare il nostro più pieno consenso.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale sulle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

FOLLIERI. Signor Presidente, in linea di massima sono d'accordo con le valutazioni espresse dal relatore Calvi, anche se sarei tentato di presentare un emendamento all'articolo 2 del disegno di legge. Ma non vi spaventate, ho detto soltanto: «sarei tentato» perchè conosco perfettamente l'urgenza di restituire ai pubblici amministratori la tranquillità che da tempo attendono.

In verità, sottoscrivo in pieno l'articolo 2 che modifica gli articoli 289, comma 2, 416, comma 1 e 555, comma 2 del codice di procedura penale. Trovo giusto che, prima che il giudice decida sulle richieste del pubblico ministero in ordine all'applicazione delle misure interdittive, la persona indagata debba essere interrogata. Proprio perchè è in linea con questa logica, trovo giusto anche che la richiesta di rinvio a giudizio sia preceduta dall'invito rivolto alla persona indagata a presentarsi per l'interrogatorio ai sensi dell'articolo 375 del codice di procedura penale – pena la nullità della richiesta – e che questa regola sia estesa anche ai giudizi pretorili.

Invero, come certamente saprete, ieri è stato approvato un provvedimento relativo al giudice unico di primo grado che, quale organo monocratico, avrà una serie di attribuzioni di gran lunga superiori, per numero e qualità, rispetto alla attuale competenza del pretore.

Ritengo necessaria la modifica anche dell'articolo 291 del codice di procedura penale che ha per titolo «Procedimento applicativo» con riferimento alle misure cautelari personali. Al primo comma è scritto che le misure sono disposte su richiesta del pubblico ministero il quale indica al giudice le ragioni sulle quali si basa la richiesta producendo anche le eventuali memorie e indicando tutti gli elementi a favore della persona indagata. Non riesco a comprendere le ragioni per cui le regole, fissate nei primi tre commi dell'articolo 2, poi non siano estese anche all'ipotesi in cui il pubblico ministero avanza richiesta di applicazione di una delle misure cautelari personali. Formulerei un emendamento inteso a dichiarare inammissibile la richiesta di misure cautelari personali da parte del pubblico ministero allorquando essa non sia preceduta dall'invito alla persona sottoposta ad indagine di presentarsi per rendere l'interrogatorio ai sensi dell'articolo 375, comma 3, del codice di procedura penale.

Il motivo di questa volontà di modifica dell'articolo 291 nasce dalla mia esperienza. Molti arrestati, a seguito di ordinanza custodiale, dopo aver reso l'interrogatorio al giudice per le indagini preliminari e comunque dopo aver chiarito la propria posizione, sono stati immediatamente scarcerati.

Di recente un ingegnere di un grosso ente nazionale è stato arrestato per una serie di reati. Dopo aver spiegato al giudice che il periodo al

quale si riferivano i fatti non poteva vederlo protagonista dell'evento delittuoso, in quanto egli era già stato trasferito – addirittura un anno prima – alla direzione generale del Ministero dei lavori pubblici, l'ipotesi accusatoria venne meno. Purtroppo questo professionista ha subito il carcere e un'udienza preliminare e, pur essendo stato prosciolto, ha vissuto un'esperienza altamente negativa.

Questa è la filosofia alla base della mia proposta, modificativa di tale articolo. Mi rendo conto che, presentando un emendamento in proposito, il provvedimento rischia, se modificato, di rimanere fermo per altro tempo, in attesa che la Camera dei deputati lo riesamini, ma il mio ragionamento tende a far presente al Presidente della Commissione giustizia e a tutti gli altri membri la necessità di un provvedimento, che mi riservo di presentare, in linea con le scelte fatte dalla Camera dei deputati che certamente approveremo. La modifica dell'articolo 291 si impone per le ragioni anzidette. Il mio intento viene meno soltanto per le ragioni che ho sottoposto alla vostra attenzione.

PRESIDENTE. Senatore Follieri, le preannuncio la mia personale disponibilità per un provvedimento in tal senso anche se la decisione finale spetta alla Commissione. Una volta presentato e assegnato alla Commissione, il disegno di legge sarà sottoposto all'attenzione dell'ufficio di Presidenza.

CENTARO. Signor Presidente, faccio mie le perplessità formulate dal relatore in relazione alla formulazione dell'articolo 323 del codice penale. Non credo costituisca un grosso problema il lungo tempo trascorso anche perchè è nostro compito approvare una legge che presenti i requisiti della facile interpretazione in relazione alle diversità con il testo precedente.

In quest'ottica, se la rapidità nel legiferare può dar luogo al perdono in caso di svista, è certamente un bene che la norma risulti perfetta e non dia adito a dubbi di carattere interpretativo.

Oltre alle valutazioni in relazione al lessico dell'articolo 323 e all'assenza di una norma precettiva che prescrive l'interrogatorio prima della richiesta del rinvio a giudizio, affinchè sia assicurata la sanzione in caso di mancata richiesta, devo rilevare che rispetto al testo licenziato dal Senato, con riferimento all'articolo 323, sono intervenute delle variazioni non di poco conto. In precedenza si parlava di esercizio di poteri da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio mentre ora ci troviamo di fronte a una diversa fattispecie che amplia notevolmente la latitudine della norma penale.

Lo svolgimento delle funzioni o del servizio attiene a tutta l'attività del pubblico ufficiale e dell'incaricato del pubblico servizio che non sempre esercita un potere nell'accezione tecnica. È quindi evidente che vi è stato un ampliamento dell'ambito della norma.

Manca poi l'indicazione della violazione delle norme sulla competenza: è pur vero che esse sono riconducibili al *genus* della norma di legge in generale, ma è altrettanto vero che l'illecito amministrativo si basa sulla tripartizione incompetenza, violazione di legge ed eccesso di

potere. Allora, evidentemente, non era ultronea l'indicazione specifica della violazione delle norme di competenza e delle altre norme di legge in quanto il precetto penale si riferiva ai primi due tipi di illecito amministrativo, escludendo l'eccesso di potere.

L'esclusione della violazione delle norme sulla competenza ha ristretto l'ambito dell'illecito amministrativo che può avere risvolti di carattere penale e vi è quindi una modifica sostanziale nell'impianto della norma prevista dal codice penale. In relazione a ciò, considerato altresì il lavoro svolto in seno al Comitato ristretto per approdare alla versione originaria della norma, a me sembra di non poter condividere questa nuova formulazione dell'articolo 1. Pertanto, ritengo necessario presentare un emendamento che consenta di riconsiderare l'intera materia e di rendere più logico anche l'articolo 2 nella parte in cui sanziona la richiesta di rinvio a giudizio prevedendo una norma precettiva oltre quella sanzionatoria.

Non sono assolutamente d'accordo con l'iniziativa preannunciata dal senatore Follieri di estendere la previsione dell'articolo 2 anche alle ipotesi in cui il pubblico ministero abbia formulato una richiesta di applicazione di misure cautelari personali. A tutta evidenza, non è sempre possibile, anzi direi che per certi versi è controproducente, interrogare preventivamente l'indagato prima dell'emissione dell'ordinanza di custodia cautelare; ancor più trattandosi di una norma di carattere generale.

È a tutti presente la situazione che riguarda le fattispecie di carattere penale e, in particolar modo, quelle collegate alla criminalità organizzata di stampo mafioso: immaginate un interrogatorio preventivo di Totò Riina? Comunque, senza arrivare a Totò Riina o a un mafioso del genere, la richiesta di custodia cautelare non andrebbe evidentemente a buon fine.

GRECO. Signor Presidente, sarò breve in quanto sintetizzerò alcune considerazioni e preoccupazioni che sono state già espresse dai colleghi che mi hanno preceduto e, in particolar modo, dal senatore Centaro. Non ripeterò invece le considerazioni di carattere formale espresse dal relatore, senatore Calvi, sulla modifica introdotta dall'altro ramo del Parlamento all'articolo 1 del disegno di legge.

Preannuncio che, ove mai la Commissione si dovesse orientare ad esaminare alcuni emendamenti – come mi è parso di capire da alcuni interventi che mi hanno preceduto – sarei anch'io tentato di proporre alcuni correttivi, a partire da quello già enunciato dal senatore Centaro in ordine alle ragioni per le quali è stata esclusa dalla tipizzazione dell'illecito previsto dall'articolo 323 del codice penale la violazione delle norme di competenza, che, a mio giudizio, non possono ricondursi alla violazione delle norme di legge o di regolamento.

Premesso che mi farebbe piacere leggere i resoconti dei lavori parlamentari svoltisi presso la Camera dei deputati, ho l'impressione che i colleghi dell'altro ramo del Parlamento abbiano ritenuto o di espungere completamente le norme di competenza perchè non rientranti in questo tipo di illecito o di far rientrare nell'espressione: «in violazione delle norme di legge e di regolamento» anche la violazione delle norme di

competenza. Laddove fosse così, potrei anche astenermi dal presentare qualsiasi tipo di emendamento; d'altra parte anche il collega Follieri non mi sembra abbia voluto anticipare un intervento modificativo sostanziale sugli articoli 2 e 3.

Vi è poi la preoccupazione – che è generale perchè coinvolge un po' tutti – di accelerare l'*iter* di un disegno di legge che questa Commissione ha licenziato la prima volta molto tempo fa e che è atteso all'esterno con molta impazienza. Mi consta infatti che molti magistrati abbiano accolto le richieste di rinvio di procedimenti già avviati da tempo perchè sapevano che stava per essere approvata dal Parlamento una nuova disciplina in materia. Solo questa preoccupazione mi induce a non aderire alla richiesta di presentazione di emendamenti, salvo ovviamente rendermi conto, nel corso della discussione, della necessità di intervenire sulla prima parte del provvedimento non solo in senso formale, per le ragioni già espresse dal relatore Calvi, ma anche in senso sostanziale.

Ribadisco comunque che l'omissione del riferimento alla violazione delle norme di competenza desta preoccupazione. Mi riservo comunque di sviluppare in seguito, in maniera più articolata, alcune considerazioni di ordine generale.

PETTINATO. Signor Presidente, colleghi, ho un'opinione di me talmente importante da ambire di essere un legislatore perfetto, fruendo all'interno dell'apporto che altri danno all'organo collettivo. Ho una coscienza piena della trave che sta nel mio occhio e credo che questo mi autorizzi a guardare nell'occhio di mio fratello non solo la pagliuzza di memoria evangelica ma, come in questo caso, la scatola di chiodi che mio fratello si è piantato nell'occhio.

Non ripeterò quanto è stato già detto, tuttavia credo che questa fase dei lavori sottolinei la necessità che il futuro interprete della legge, che tenta di comprenderne la *ratio* e la volontà, debba trovare nei lavori parlamentari un ausilio molto chiaro. Sicchè mi riporto interamente alle considerazioni espresse dal relatore Calvi sulle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, modifiche per le quali sarei davvero tentato di non votare a favore del provvedimento se non avvertissi, come è stato già sottolineato e come credo tutti i colleghi sappiano, l'urgenza della approvazione di questo disegno di legge.

Se mi è consentito però, vorrei esprimere velocemente una breve considerazione senza entrare nel merito del provvedimento. La Camera dei deputati ha introdotto gli articoli 2 e 3 che intervengono in maniera assolutamente parziale su una disciplina sulla quale esiste la necessità di intervenire. Penso, ad esempio, all'indagato e a chi abbia avanzato richiesta di essere sentito, pur non sposando in pieno la tesi del senatore Follieri.

Noi subiamo queste modifiche peggiorative e le votiamo riconfermando in pieno la lettura che questa Commissione aveva fatto in sede di prima votazione per fornire esplicitamente al futuro interprete queste riflessioni affinché lo aiutino nella applicazione futura di questa norma.

CIRAMI. Signor Presidente, potrei rimettermi completamente alle ragioni esposte dal relatore, senatore Calvi, condividendone le perplessità pur senza perdere di vista quanto sta accadendo. La Commissione non può più riferirsi a questioni di forma più che di sostanza. È necessario un certo pragmatismo nella considerazione della funzione utilitaristica della norma di legge. Se fossimo preoccupati da problemi di sostanza certamente il nostro operato, secondo quanto abbiamo cercato di fare nel corso dell'esame in prima lettura degli aspetti relativi all'articolo 323, richiederebbe un impegno per una nuova modifica del testo. Dal momento che però, almeno con riferimento alle considerazioni relative alla parte precettiva dell'articolo 323, i problemi evidenziati dagli altri senatori intervenuti sembrano unicamente di ordine lessicale – la sostituzione delle parole «nell'esercizio dei suoi poteri» con le parole «nello svolgimento delle funzioni» non comporta grandi differenze da un punto di vista interpretativo – ritengo che sotto questo profilo si potrebbero evitare ulteriori modifiche al testo in esame.

Il secondo aspetto è relativo all'abolizione delle norme sulla competenza. Cercavo di ricordare se esiste qualche norma sulla competenza sulla base di circolari o di ordini di servizio; in realtà tali norme sono fissate per legge per cui nessun interprete, nel fare riferimento alla violazione di legge, potrebbe ignorare le norme sulla competenza. Addirittura, in prima lettura, quando si parlava di competenza, era sorta l'impressione di poter dare luogo ad una ripetizione ultronea rispetto alla violazione di legge.

Per quanto riguarda invece le aspettative nel paese su questa norma, non penso che una questione lessicale e interpretativa – ritengo sia facile individuare le competenze nell'ambito delle norme di legge esistenti – renda necessarie ulteriori perdite di tempo.

Eventuali modifiche di sostanza potranno essere riviste in seguito magari assumendo sin d'ora un impegno fattivo in questo senso.

Per quanto riguarda le modifiche introdotte dalla Camera, che condivido totalmente, sottolineo che si tratta di soluzioni alle quali non avevamo pensato. Avevamo inquadrato la problematica in un'ottica generale considerando, tra l'altro, anche l'avviso di garanzia e l'obbligo dell'interrogatorio prima di emettere provvedimenti giudiziari di qualsiasi natura; in questo mi trovo d'accordo con il senatore Follieri.

Eravamo preoccupati però che ci potessero essere delle ripercussioni sull'articolo 274 che fa riferimento a determinati tipi di reati che potrebbero essere tentati e che presentano una doppia procedura, proprio per quell'allarme che potrebbe destare l'essere convocati dal giudice. Sono norme di garanzia che attribuiscono in pieno al pubblico ministero la possibilità di attuare l'articolo 358 del codice di procedura penale. La forma primigenia della discolta nasce dall'interrogatorio dell'indagato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento formale di inizio dell'azione penale per quanto riguarda la richiesta di rinvio a giudizio o per quanto riguarda l'applicazione provvisoria di pene accessorie.



Anche in questo caso la norma interpretativa può essere ricavata dal sistema generale. L'invito a presentarsi deve essere veramente tale e non una sorta di atto senza riscontro.

Concludo il mio intervento condividendo pienamente il giudizio espresso dal relatore in merito all'approvazione senza modifiche del provvedimento, nella convinzione che le riserve che sono state espresse potranno costituire uno stimolo a rivedere urgentemente il sistema delle garanzie che si evince dal testo modificato dalla Camera dei deputati.

SALVATO. Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati non cambiano il giudizio di merito dato in sede di prima lettura. Sono modifiche, soprattutto quelle all'articolo 1, che rientrano nella *ratio* di lavoro, da me non condivisa, scelta dalla Commissione.

Dal momento che le modifiche agli articoli 2 e 3 sono condivisibili, credo sia più opportuno fare riferimento all'articolo 1. Come dicevo, la *ratio* di questo articolo non è stata modificata e quindi non è stata data risposta alle inquietudini che avevo manifestato nel corso dell'esame in prima lettura del provvedimento. Confermo la necessità di una modifica del disegno di legge. Se si dovesse aprire una procedura di presentazione degli emendamenti provvederò anche io a presentarli mentre se la Commissione nel suo insieme non riterrà di accedere a questa idea, e riterrà di licenziare quindi il testo approvato dalla Camera dei deputati non presentando emendamenti, voterò contro il provvedimento nel suo complesso.

BATTAGLIA. Signor Presidente, al di là delle valutazioni in merito alle modifiche formulate dalla Camera dei deputati, che ha valutato ad esempio di omettere la violazione di norme sulla competenza, ritengo che il lavoro svolto dalla Commissione giustizia del Senato in prima lettura sia stato assai proficuo, attento e a garanzia non solo di coloro che hanno violato la norma o ne hanno tratto dei benefici per sé o per altri ma anche di tutte le persone che non sono garantite e tutelate nell'esercizio del loro diritto di difesa.

Molto opportunamente la Camera dei deputati ha deciso di aggiungere gli articoli 2 e 3 in cui si chiede l'interrogatorio dell'indagato prima di applicare l'articolo 289 del codice di procedura penale. A mio avviso sarebbero comunque necessarie ulteriori modifiche per chiarire meglio le novità introdotte dalla Camera dei deputati in riferimento alla presentazione di documenti e di tutti quegli atti che possono essere di ausilio all'esercizio del diritto di difesa e alla tutela dell'interesse dell'indagato di poter dimostrare la propria estraneità al fatto.

Questo credo sia stato il senso dell'introduzione dell'articolo 2 il cui scopo dovrebbe essere quello di poter articolare elementi di difesa tali da indurre il pubblico ministero a non richiedere l'applicazione della norma che prevede l'interdizione dall'esercizio della professione o quanto meno a non modificare l'iniziale volontà di non richiederla.

Ritengo che la Commissione dovrebbe fare di tutto per dare chiarezza a questa materia mediante una nuova normativa che possa indicare la via per una migliore interpretazione da parte del cittadino. È necessa-

ria una normativa chiara, che dia garanzie al cittadino nel momento in cui si trova nella posizione di dover assumere responsabilità di carattere amministrativo.

Per questi motivi ritengo di dover esprimere le mie perplessità e di dover approfondire, insieme con gli altri componenti del mio Gruppo, le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati.

CALLEGARO. Signor Presidente, colleghi, l'ampiezza della discrezionalità della precedente norma e le conseguenze che essa aveva portato erano tali che bisognava modificare improcrastinabilmente l'articolo 323 del codice penale. Poichè questa improcrastinabilità permane tuttora, pur non essendo totalmente soddisfatto, preannuncio il mio voto favorevole all'approvazione del disegno di legge nel testo modificato dall'altro ramo del Parlamento.

Ritengo poi che la Camera dei deputati sia andata incontro all'istanza avanzata dalla senatrice Salvato in Commissione nel corso del precedente esame del provvedimento. Infatti, la modifica, all'articolo 1, dell'espressione: «nell'esercizio dei poteri» con l'altra: «nello svolgimento delle funzioni o del servizio» ha ampliato il campo di applicazione della norma.

In merito poi all'articolo 2, a me pare un po' strano che all'articolo 416, comma 1, del codice di procedura penale si aggiunga, in fine, che la richiesta di rinvio a giudizio è nulla. Non credo si possa considerare nulla una richiesta di rinvio a giudizio: la previsione di nullità dovrebbe piuttosto inficiare il decreto di rinvio a giudizio, non avendo il pubblico ministero trasmesso l'invito ad interrogare l'indagato prima di depositare la richiesta. Conseguentemente, nella norma transitoria sarebbe stato sufficiente fare riferimento soltanto all'emissione del decreto di citazione in giudizio.

Ad ogni modo, la necessità di approvare il provvedimento, così come modificato dall'altro ramo del Parlamento, è talmente forte che conviene approvarlo nei tempi più rapidi possibili, lasciando perdere ogni considerazione di carattere perfezionistico.

RUSSO. Signor Presidente, condivido le perplessità manifestate dal relatore e ad esse ne aggiungerò qualcun'altra che mi sembra abbia un certo rilievo. Comunque, si tratta di perplessità che non sono tali da indurre a proporre modifiche al testo approvato dalla Camera dei deputati, non solo perchè si è obiettivamente in presenza di un provvedimento di cui tutti avvertiamo l'urgenza, ma soprattutto perchè credo siano perplessità superabili nella sostanza.

Tuttavia è opportuno soffermarci sulle ragioni di queste perplessità, anche per offrire alcune indicazioni che potranno essere utili in sede di interpretazione. A quanti hanno questi motivi di perplessità vorrei dire, tuttavia, che si intravedono anche alcuni elementi positivi nelle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati. A mio giudizio, è più corretta la formulazione: «nello svolgimento delle funzioni o del servizio» rispetto all'altra: «nell'esercizio dei suoi poteri», perchè, potendo il reato di cui stiamo trattando essere commesso da un incaricato di pubblico

servizio, è più corretto, appunto, fare riferimento anche allo «svolgimento del servizio».

È anche vero che la norma da noi approvata poteva prestarsi a un'interpretazione restrittiva che, tuttavia, non mi pare fosse nelle intenzioni della Commissione in quanto la formula che essa aveva adottato, «nell'esercizio dei suoi poteri», equivaleva all'altra: «nell'esercizio delle funzioni o del servizio». Ad ogni modo, ribadisco che la formula introdotta dalla Camera dei deputati è più corretta.

Riflettendo sull'argomento, credo sia opportuno anche il riferimento limitato alla «violazione di norme di legge» in quanto è chiaro che si intendono in esse comprese anche le norme sulla competenza. La Commissione si era soffermata su questo punto ed aveva optato per la specificazione di che trattasi perchè i vizi di legittimità dell'atto amministrativo – come ha già ricordato il collega Centaro – sono distintamente, l'incompetenza, la violazione di legge e l'eccesso di potere. Peraltro, non mi sembra che questo riferimento sia pertinente dal momento che non si sta trattando l'illegittimità dell'atto sotto il profilo amministrativo ma la condotta rilevante ai fini penali. E se la condotta è indicata con l'espressione: «in violazione di norme di legge» si intende certamente compresa la violazione anche di norme di legge sulla competenza. Quindi, sotto questo profilo, la modificazione introdotta dalla Camera dei deputati è apprezzabile perchè rende il testo più snello e sintetico.

Anch'io ho qualche perplessità sulla sostituzione della formula: «in violazione di norme di legge» alla nostra: «violando» che era più chiaramente espressiva della condotta. È chiaro infatti che la violazione delle norme di legge rientra nella condotta, e ciò è importante anche per quanto riguarda la valutazione dell'elemento soggettivo, poichè la violazione di legge deve essere voluta dall'autore del reato.

Tuttavia credo che questa perplessità sia superabile e che l'interpretazione non debba lasciare adito a dubbi. Se non vi fosse la virgola tra la parola: «servizio» e le altre: «in violazione» potrebbe esservi il rischio che la violazione sia riferita allo svolgimento delle funzioni o del servizio, il che stravolgerebbe il senso della norma. La presenza però della virgola impedisce questo rischio ed allora è chiaro – e credo debba rimanere agli atti – che l'espressione: «violando le norme di legge» equivale alla formula «in violazione delle norme di legge» in quanto entrambe stanno ad indicare la condotta alternativa a quella indicata con le parole: «omettendo di astenersi...».

Non mi sembra per la verità che la modifica introdotta dalla Camera dei deputati accolga il punto che sta a cuore alla senatrice Salvato e sul quale, a suo tempo, avevo mostrato anch'io qualche propensione, che ho poi superato. Il punto che si era posto allora era se includere nella descrizione della condotta anche la condotta consistente nell'eccesso di potere, ma non mi sembra che il testo consenta un'interpretazione di questo tipo.

Vorrei quindi rilevare alcuni profili problematici che pone, a mio parere, il primo comma dell'articolo 2 il quale aggiunge alla fine del comma 2 dell'articolo 289 del codice di procedura penale

l'obbligo di procedere all'interrogatorio prima dell'applicazione della misura interdittiva.

L'articolo 289 del codice di procedura penale prevede al primo comma una disposizione di carattere generale («Con il provvedimento che dispone la sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio, il giudice interdice temporaneamente all'imputato, in tutto o in parte, le attività a essi inerenti») relativa a tutti i reati e a tutte le misure interdittive.

Il secondo comma prevede una disposizione specifica per i reati contro la pubblica amministrazione, compresi anche essi nella previsione ampia del primo comma. La specificità della disposizione del secondo comma sta nel fatto che per i reati contro la pubblica amministrazione l'interdizione dai pubblici uffici può essere disposta anche al di là dei limiti di pena previsti dall'articolo 287, comma 1.

Ora, la prescrizione dell'interrogatorio preventivo viene introdotta solo nel secondo comma, e ciò induce a ritenere che essa operi soltanto quando l'interdizione sia disposta in conseguenza di un reato contro la pubblica amministrazione. Forse sarebbe stato il caso di prevedere questa misura di garanzia in relazione a tutti i casi previsti nell'articolo 289. Questa disparità può in qualche modo porre dei problemi.

Poichè il secondo comma richiama i reati contro la pubblica amministrazione per stabilire che relativamente ad essi la misura interdittiva si applica anche al di là dei limiti di pena fissati in via generale, potrebbe sorgere un dubbio: la prescrizione dell'interrogatorio previo, si riferisce soltanto all'ipotesi in cui la misura interdittiva sia disposta al di là dei limiti di pena o in tutti i casi? Propenderei per la seconda interpretazione anche se il problema rimane comunque aperto.

Per quanto riguarda i commi 2 e 3, condivido la perplessità espressa dal relatore, senatore Calvi, anche perchè l'articolo 375, che prevede l'interrogatorio, è formulato in questi termini: «Il pubblico ministero invita la persona sottoposta alle indagini a presentarsi quando deve procedere ad atti che ne richiedono la presenza». Al terzo comma si dice invece: «Quando la persona è chiamata a rendere l'interrogatorio...». In pratica l'articolo 375 non prescrive l'obbligatorietà dell'interrogatorio. Sarebbe stato opportuno intervenire su tale articolo e stabilire che in ogni caso il pubblico ministero deve invitare la persona a presentarsi prima di formulare la richiesta di rinvio a giudizio, in modo da dare alla sanzione delle nullità maggior senso. Si tratta di una perplessità di carattere formale in quanto dalla norma sulla nullità si ricava la prescrizione.

L'articolo 374 prevede la presentazione spontanea. L'interrogatorio dell'indagato non avviene necessariamente a seguito di invito a presentarsi ma anche a seguito di presentazione spontanea mentre la norma è formulata nel senso che condizione di validità per il rinvio a giudizio è l'invito a presentarsi. In questo caso può soccorrere una ragione di ordine logico. Siccome la *ratio* prevede l'interrogatorio è evidente che se l'interrogatorio c'è stato a seguito di presentazione spontanea la norma è soddisfatta. È un problema comunque aperto.

Infine, l'ultimo comma dell'articolo 2 estende la necessità del preventivo interrogatorio al giudizio pretorile. Credo che tale estensione sia giustificata anche se diventa una norma in contraddizione con la semplificazione propria del procedimento pretorile. In ogni caso con il provvedimento sul giudice unico abbiamo esteso il rito pretorile ad un grande numero di reati. Ricordo che in prima lettura avevo espresso una posizione contraria perchè avrei preferito che il rito del tribunale fosse adottato per tutti i procedimenti, cosa che garantisce maggiormente i diritti della difesa. Avendo invece stabilito l'applicazione del rito pretorile a tutti i casi in cui si è deciso il processo con rito monocratico, quest'ultimo diventerà addirittura quello prevalente. Pertanto mi pare giusta l'estensione di questa norma anche al giudizio pretorile. È giusto che l'interrogatorio preceda il giudizio per cui condivido in pieno la novità introdotta dalla Camera.

In conclusione la posizione del nostro Gruppo, al di là di queste perplessità, è favorevole all'approvazione del testo licenziato dalla Camera dei deputati. Pertanto non formuliamo richieste per eventuali emendamenti. Se altri senatori richiedessero un termine per la presentazione di emendamenti ci riserveremo come Gruppo di presentarne alcuni con questa ulteriore riserva: saremmo disposti a ritirarli qualora gli emendamenti presentati da altri Gruppi fossero respinti e a mantenerli nell'ipotesi dell'accoglimento, e quindi nel caso in cui il testo dovesse comunque essere nuovamente esaminato dalla Camera dei deputati.

VALENTINO. Signor Presidente, nella discussione è emersa una perplessità di fondo sull'impianto della normativa, così come licenziata dalla Camera dei deputati. Se da una parte si avverte l'esigenza di concludere tale *iter* legislativo in tempi contenuti, dall'altra sono state segnalate varie realtà che imporrebbero una maggiore considerazione.

Preliminarmente le formulo la richiesta di consentire la presentazione di emendamenti perchè ritengo che il testo possa essere migliorato, riconsiderato e si possano realizzare quelle condizioni che abbiamo tutti auspicato in questa sede, al di là dell'esigenza di concludere l'esame in tempi brevi.

Per quanto riguarda l'articolo 2 del provvedimento, non vi è dubbio signor Presidente, che risponda ad un criterio di maggiore garanzia il fatto che l'indagato prima del rinvio a giudizio, prima che nei suoi confronti vengano assunte misure interdittive, possa fornire contributi alla sua impostazione difensiva e debba essere interrogato. Ma visto che è stata apportata tale innovazione, certamente apprezzabile, da parte della Camera dei deputati credo si debba considerare l'opportunità di migliorare ulteriormente tale disposizione e completare questa esigenza che è stata avvertita.

Rendere delle dichiarazioni quando ormai la fase delle indagini preliminari si è pressochè conclusa, in un momento che precede soltanto di poco la richiesta di rinvio a giudizio, nella sostanza, quale apporto reale può dare ad una tesi difensiva? Ricordo a me stesso che il vecchio codice abrogato riconosceva all'imputato la possibilità di partecipare attivamente alla fase dell'istruttoria. Adesso le cose sono cambiate, ma

forse sarebbe opportuno anticipare la soglia di coinvolgimento più diretto dell'imputato nella fase delle indagini preliminari; sarebbe opportuno che all'indagato venisse richiesto di fornire chiarimenti nel momento in cui il suo nome emerge nell'ambito dell'indagine, nel momento cioè in cui si avviano degli accertamenti per considerare la congruità del suo coinvolgimento. Proprio in quel momento sarebbe opportuno chiedere all'indagato di fornire chiarimenti e risposte. In buona sostanza dovrebbe essere ripristinato un istituto non dissimile da quello della vecchia comunicazione giudiziaria che – a mio avviso – è un istituto fortemente garantista e potrebbe contribuire alla risoluzione di numerosi problemi.

Quindi, attesa l'esigenza di riconsiderare un po' tutte queste realtà emergenti dalla stesura del testo effettuata alla Camera dei deputati, sono costretto a manifestare alcune perplessità e confidare che la presentazione di emendamenti consentirà una rilettura e una modifica di questo testo, utile alla realizzazione di un articolato finito, in sintonia con le esigenze di garanzia sostanziali da noi tutti avvertite nel momento in cui, con grande determinazione, ponemmo mano alla modifica dell'articolo 323 del codice penale.

MELONI. Signor Presidente, sarò brevissimo. Pur condividendo le perplessità espresse dal senatore Russo e dagli altri colleghi, ritengo che in particolare l'articolo 1 debba essere approvato ed esprimo pertanto il mio voto favorevole al testo così come modificato dalla Camera dei deputati, anche se invece del termine «di regolamento» preferirei si mantenesse il termine «regolamenti». Mi sembrerebbe più corretto, ma si tratta solo di una questione formale e di interpretazione e non credo che influisca sul contenuto.

Osservavo però che abbiamo esitato questo disegno di legge esattamente l'8 ottobre 1996. È stato concepito allora e, a distanza di nove mesi, ci troviamo il frutto non di una ma di due leggi, una di carattere ordinario e sostanziale ed un'altra di carattere procedurale. Assistiamo ad un parto gemellare. Mi sorprende questo modo di procedere.

Si discute e si approva una norma di carattere esclusivamente sostanziale e poi ci si trova ad un certo punto di fronte a norme che modificano notevolmente la procedura, e non solo in relazione alla norma di carattere sostanziale che viene approvata (perchè questo potrebbe forse essere ritrovato solo nel primo comma dell'articolo 2); vengono introdotte norme di carattere assolutamente generale che modificano completamente la procedura per qualsiasi tipo di reato. Cioè, partendo da una norma – ripeto – di carattere sostanziale, con l'articolo 2 vengono modificati ben tre articoli del codice di procedura penale. Credo che la Camera dei deputati abbia perso un'occasione: sarebbe bastato aggiungere anche la modifica dell'articolo 513 (che, tra l'altro, abbiamo ritenuto dovesse essere approvato come norma di carattere procedurale in altra sede) e avremmo risolto tutta un'altra serie di problemi.

Tutto questo pone la necessità di introdurre una nuova norma transitoria intervenendo in maniera totalmente disarticolata e confusa, dando vita ad una norma che non può essere nè capita nè accettata dai destinatari.

Credo che tutto ciò non si possa accettare nè si possa procedere creando norme di legge di questo tipo. Condivido gli articoli 2 e 3 i quali però avrebbero potuto formare oggetto di un diverso disegno di legge e soprattutto essere introdotti in una norma di carattere più generale. Con gli articoli 2 e 3 si sta realizzando una norma garantista nei confronti dell'imputato e dell'indagato, ma ce ne sono tante altre che se venissero approvate consentirebbero al processo penale di essere davvero garantista e finalizzato alla realizzazione dell'interesse della giustizia.

MILIO. Molto brevemente volevo segnalare un problema che si pone e che è praticamente quello evidenziato dal collega, senatore Meloni. Sono d'accordissimo sulla necessità e l'urgenza - anzi, aggiungo, siamo in ritardo - di varare la norma di carattere sostanziale sulla quale non dico assolutamente nulla poichè apprezzo quanto già affermato dai colleghi. Mi pongo però un problema che è il seguente: il nostro codice di procedura penale prevede le misure interdittive al capo III del libro quarto e a questo stesso capo sono previste anche altre interdizioni da attività o da funzioni. Avrei delle perplessità in particolare in merito al comma 1 dell'articolo 2; con questo articolo il legislatore, nel momento in cui scinde la sospensione prevista o le modalità per pervenire alla sospensione in relazione al reato d'abuso (o quanto meno ai reati collegati ai pubblici ufficiali) dalle altre sospensioni che in questo capo di questo libro sono previste (e cioè la sospensione dall'esercizio della potestà dei genitori, il divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali o imprenditoriali) e non le valuta analogamente genera una disparità di trattamento. Infatti, mentre per il reato d'abuso vi è un interrogatorio previo, per quanto riguarda la sospensione dall'attività d'avvocato, di medico, di ingegnere o di genitore, il pubblico ministero la può richiedere senza che ciò sia avvenuto.

La mia perplessità si riferisce esattamente alla censura più che legittima che la Corte costituzionale darebbe o, forse non è demagogico dire, darà.

Pertanto, pur segnalando la necessità, l'urgenza e il ritardo con cui stiamo operando per i ben noti motivi, mi sembra che, varando una legge in questi termini, non si soddisferebbero le esigenze che potrebbero invece essere soddisfatte.

PASTORE. Signor Presidente, condivido le perplessità espresse nell'ultimo intervento che mi ha preceduto. Mi ricollego comunque alle perplessità manifestate dal collega Centaro all'inizio della discussione sulla modifica dell'inciso riportato nell'articolo 1. Trattandosi di materia penale, le parole andrebbero pesate con il bilancino dell'orafo o meglio ancora con quello del farmacista e le interpretazioni collegate alle virgole o a determinate formulazioni dovrebbero essere attentamente pesate. Dal punto di vista linguistico letterale l'espressione: «lo svolgimento delle funzioni o del servizio» è diversa da quella: «l'esercizio dei suoi poteri» perchè è possibile ipotizzare molte situazioni in cui vi è svolgimento di funzioni ma non esercizio di poteri.

Cercherò di dare un contributo personale diretto in merito alla modifica del precetto relativo alla violazione delle norme di competenza. Il concetto di violazione delle norme di legge e di regolamento comprende anche la violazione di norme di legge e di regolamento che riguardano la competenza. Voglio però far presente che è in atto una nuova tendenza del legislatore, soprattutto in materia fiscale, in base alla quale le competenze di determinati uffici vengono stabilite con decreto ministeriale o meglio ancora con decreto direttoriale o dirigenziale. Alla luce di ciò, la materia delle competenze dovrebbe essere attentamente ponderata, in quanto potrebbero esservi norme non dettate dalla legge o da regolamenti che disciplinano le competenze. Poichè si tratta di episodi concreti che si stanno verificando proprio in questi giorni, a mio giudizio, la Commissione dovrebbe tenerne conto.

PRESIDENTE. Prima di dichiarare chiusa la discussione generale vorrei esprimere rapidamente alcune considerazioni. Concordo con molte considerazioni espresse nel corso del dibattito e condivido anche alcune delle proposte avanzate dai colleghi che sono intervenuti. Esprimerò ora il mio giudizio sulle integrazioni che l'altro ramo del Parlamento ha effettuato rispetto al testo approvato da questa Commissione.

In base al Regolamento non è possibile presentare, esaminare ed approvare emendamenti che riguardino una materia completamente estranea all'oggetto del provvedimento che si sta esaminando. In questa occasione, però, siamo in presenza di questo dato di fatto: tra gli articoli introdotti dall'altro ramo del Parlamento e l'oggetto del disegno di legge da noi approvato non vi è alcuna comunanza e vi sono norme processuali che hanno una valenza generale rispetto a proposte di norme sostanziali di modifica dell'articolo 323 del codice penale. Ci troviamo, insomma, in presenza di una novità che nasce da una violazione (o comunque da una interpretazione elastica) del Regolamento della Camera dei deputati.

Premesso questo, nonostante la situazione non ortodossa venutasi a creare, vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi, che si sono pronunciati a favore di alcune ipotesi modificative del testo, sul fatto che l'eventuale approvazione di emendamenti provocherebbe una battuta d'arresto dell'*iter* del provvedimento. Pur prendendo atto della esplicita richiesta dei colleghi Valentino e Battaglia di stabilire un termine per la presentazione degli emendamenti, con grande franchezza vorrei rivolgere un appello al buon senso di tutti noi, visto che siamo in sede deliberante e che esistono pressanti esigenze di economia dei nostri lavori.

Inoltre, mi è parso di capire che in Commissione prevalga l'orientamento a superare le pur notevoli riserve arrivando al medesimo risultato senza discutere eventuali proposte modificative che comporterebbero soltanto un appesantimento di tempo, non essendo possibile raggiungere il consenso necessario per la loro approvazione. In qualità di Presidente devo cercare di garantire che i lavori della Commissione si svolgano all'insegna dell'economia dei tempi.

Alla luce degli interventi che si sono susseguiti, mi è parso prevalente l'orientamento ad approvare il testo lasciando traccia delle riserve



che il relatore e i colleghi hanno rassegnato per affidare eventuali ipotesi interpretative a chi dovrà in futuro applicare la legge. Comunque, essendo nella piena facoltà della Commissione presentare proposte emendative, vorrei chiedere ai colleghi Valentino e Battaglia se è possibile fissare a breve il termine per la presentazione degli emendamenti, trattandosi di una materia di cui si è già lungamente discusso in prima lettura.

In conclusione, ribadisco che il mio scopo precipuo è quello di non utilizzare in modo sbagliato il tempo a nostra disposizione, visto che ormai ci restano a disposizione poche sedute essendo il mese di luglio giunto quasi al suo termine.

GRECO. Signor Presidente, vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sulle preoccupazioni espresse da ultimo dal senatore Milio. Si rischierebbe di commettere un errore se ci si lasciasse prendere dalla fretta di approvare quanto prima il provvedimento in titolo: mi è parso che il rappresentante del Governo abbia annuito preoccupato. Anche la prima parte dell'articolo 2 che sembrava inizialmente non censurabile, appare ora essere più censurabile di tutto il resto perchè introduce un principio che potrebbe essere dichiarato illegittimo costituzionalmente.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

BUCCIERO. Signor Presidente, chiedo una breve sospensione della seduta.

PRESIDENTE. Accolgo la richiesta del senatore Bucciero e sospendo la seduta.

*I lavori, sospesi alle ore 16,33, sono ripresi alle ore 16,49.*

PRESIDENTE. Prendendo atto delle crescenti perplessità emerse nel corso della discussione generale, comunico che il termine per la presentazione degli emendamenti è stabilito per le ore 11,30 di domani.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge alla prossima seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,50.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO





