

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

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

(Giustizia)

### 39° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 DICEMBRE 1988

**Presidenza del Presidente COVI**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede deliberante**

«Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti» (1239), approvato dalla Camera dei deputati

**(Seguito della discussione e rinvio)**

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 6, 8
ACONE (PSI) .....	7
CATTANEL, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia .....	5, 8
CORLEONE (Fed. Eur. Ecol.) .....	6
CORRENTI (PCI) .....	6
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione ....	2, 7
FILETTI (MSI-DN) .....	7
GALLO (DC) .....	7, 8

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

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti» (1239)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti», già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame del disegno di legge, la cui discussione generale, nella seduta del 20 ottobre scorso, è stata dichiarata chiusa.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, innanzi tutto debbo dichiararmi soddisfatto perchè su questo disegno di legge si è registrato un unanime e sostanziale consenso, anche se dal dibattito sono scaturiti alcuni dubbi e sono state sollevate alcune questioni che potrebbero dar luogo a controversie. Mi sforzerò di limitare la mia replica ai punti che sono sembrati controversi, sperando di ricordarli tutti.

Il primo dubbio è nato in ordine alla previsione dell'articolo 1, che dà rilevanza ai motivi dell'azione delittuosa. Il dubbio riguarda la differenza esistente tra le due norme dell'articolo 61, numero 7), e dell'articolo 62, numero 4), del codice penale. Avevo già fatto cenno nella relazione che la circostanza aggravante di cui all'articolo 61, numero 7), è applicabile anche ai delitti determinati da motivi di lucro, a differenza di quanto è previsto dall'articolo 62, numero 4), che non estende questa particolarità alla relativa circostanza attenuante. La differenza che pertanto esiste - non vorrei sbagliarmi - pare debba essere colmata soprattutto per il principio della *par condicio*.

È sembrato ai Ministri proponenti di questo disegno di legge che non fosse giusto non tener conto dell'intenzione, anche applicando la circostanza attenuante dell'articolo 62, numero 4), del codice penale. Peraltro, come ho già ricordato, in dottrina e in giurisprudenza da tempo ci si occupa del problema, giungendo sempre a conclusioni nel senso da me indicato. Secondo la dottrina, ad esempio, sarebbe assurdo applicare oggi l'attenuante dell'articolo 62, numero 4), al falso seguito dall'uso dell'atto falso che abbia cagionato un danno di speciale tenuità, senza poter applicare quella stessa circostanza al falso non seguito dall'atto falsificato in quanto - si sostiene - se l'atto falsificato non viene usato non si produce alcun danno.

Si è pensato allora che nei reati plurioffensivi, che comunque offendono il patrimonio, l'attenuante potrebbe essere applicata per analogia, anche nel caso di mancanza del danno patrimoniale, quando l'offesa tipica si sia realizzata pur senza danno patrimoniale appunto; in tal modo si intendeva

evitare l'incongruenza di non applicare l'attenuante in un caso come quello dell'esempio descritto poco fa, cioè per il falso in atto non seguito dall'uso dell'atto falsificato. Infatti, sarebbe applicabile la norma quando fosse leso, sia pure lievemente, l'interesse patrimoniale del soggetto passivo.

Un altro esempio recato dalla dottrina è quello del falso in scrittura privata, nel quale si sia pure leso un interesse privato del soggetto passivo, ad esempio l'interesse morale. Nella relazione ho illustrato tutta una serie di esempi giurisprudenziali, ma la verità è che occorre colmare questa incongruenza nell'applicazione dell'attenuante, così com'è stato proposto, con la modifica dell'articolo 62, numero 4), del codice penale.

Anche da parte della giurisprudenza si è detto che questo principio potrebbe essere applicato già oggi per analogia *in bonam partem*, qualora il danno patrimoniale manchi del tutto. Tale attenuante, infatti, dovrebbe essere applicata ad ogni e qualunque delitto.

Appare evidente che sorgono alcuni dubbi perchè un tale principio è in contrasto con la lettera della legislazione vigente. La giurisprudenza ci offre anche alcuni esempi di decisioni favorevoli all'applicazione dell'attenuante del danno lieve al reato tentato; ma la particolarità del reato tentato fa sorgere tutta una serie di ulteriori dubbi, perchè il tentativo varrebbe per il reato per il quale si applica l'attenuante, mentre non vale per quanto riguarda il tentativo nel reato circostanziato che presenti un'aggravante - e non un'attenuante - perchè secondo la dottrina ci sarebbe l'analogia *in malam partem*. Ritengo che il problema del tentativo debba essere chiarito meglio nell'uno e nell'altro caso.

Per quanto riguarda l'altro problema importante che aveva dato luogo a dubbi, quello dell'applicazione delle norme di questo disegno di legge anche ai dipendenti regionali, non con un'applicazione *sic et simpliciter*, ma con una disposizione *ad hoc*, vorrei ricordare a me stesso e ai colleghi che l'irrogazione di sanzioni disciplinari, non solo per la dottrina ma anche per la giurisprudenza, deve rispondere ad alcuni requisiti, il primo è quello della determinazione degli organi competenti ad infliggere le sanzioni con la presenza della rappresentanza del personale designata dai sindacati. Si tratta di un requisito che i regolamenti non devono prevedere perchè è insito nel concetto stesso di regolamento di disciplina. Il secondo impone l'obbligo della motivazione delle sanzioni, perchè queste sono impugnabili ed è facoltà dell'interessato ricorrere contro decisioni che infliggano sanzioni. Occorre, quindi, una determinazione degli organi per il riesame delle decisioni, e vi è la facoltà dell'inquisito di farsi assistere dai sindacati per le sanzioni più gravi. Il terzo, infine, impone la previsione di casi e modalità di riapertura dei procedimenti disciplinari. La normativa proposta non incide, signor Presidente, su nessuno di questi criteri necessari, per i quali provvedono i vari regolamenti dell'amministrazione pubblica, statale e parastatale, degli enti locali, delle Regioni.

La Pubblica amministrazione si riferisce ad una norma di carattere generale: cioè, a quella della precedenza del procedimento penale e della conseguente sospensione del procedimento disciplinare fino all'esito del procedimento penale. Fissa, inoltre, i limiti temporali per la promozione e la prosecuzione del procedimento disciplinare; sarebbe quest'ultima previsione a imporre l'obbligo di adeguamento dei regolamenti delle Regioni sia a statuto ordinario che speciale. Gli altri problemi sono scontati: cioè, il disegno di legge al nostro esame prevede due principi, quello della

precedenza del procedimento penale e quello dei limiti temporali per la promozione e prosecuzione del procedimento disciplinare. La riserva di legge per le Regioni dovrebbe riferirsi solo a questi termini. L'adeguamento, comunque, dovrebbe riguardare non solo le Regioni, ove fosse necessaria una disposizione legislativa, ma anche gli enti locali perchè questi hanno un proprio regolamento, gli enti pubblici, le amministrazioni statali e parastatali.

Se vi fosse l'obbligo di adeguarsi alla nuova disciplina, se dovesse rimanere la disposizione così com'è, sarebbe necessaria una norma di salvaguardia che, in caso di mancato adeguamento, prevedesse l'applicazione automatica delle norme di cui agli articoli 7 e 8 del disegno di legge, ma tutto questo sarebbe pleonastico. Questa specie di potere surrogatorio della norma statale in caso di inadempienza delle Regioni, è presente in quasi tutta la legislazione di principio dello Stato, perchè non è possibile che lo Stato legiferi e che le Regioni non si adeguino, contravvenendo alle disposizioni dell'articolo 3 della Costituzione, che prevede la parità di trattamento dei cittadini di fronte alla legge. D'altra parte, questo potere surrogatorio della norma statale, nel caso di specie, sarebbe inutile. Stiamo modificando il codice penale e non gli statuti delle Regioni sia ordinari che speciali. Anche ammettendo una riserva legislativa a favore delle Regioni a statuto speciale, l'inutilità di questa norma sarebbe ancora più evidente, perchè, com'è noto, gli statuti delle Regioni a statuto speciale hanno rango costituzionale e quindi non potrebbero essere modificate da una norma statale ordinaria ma con norme in materia coperte da riserva statutaria e nessun obbligo potrebbe essere imposto con legge ordinaria.

Si potrebbe obiettare che la riserva statutaria si riferisce al potere concesso alle Regioni in ordine al regolamento di disciplina dei propri dipendenti. È la stessa cosa: se vi è un potere esclusivo delle Regioni per norma costituzionale, qual è quella dello statuto, non credo che con quella che si potrebbe considerare una legge-quadro saremmo in grado di fissare principi, perchè vi è una riserva statutaria, riserva di rango costituzionale. Ecco perchè continuo ad insistere sul fatto che non sarebbe opportuno fare questa distinzione tra pubblici dipendenti, non considerando tra essi i dipendenti regionali. Anche la contrattazione collettiva prevede che si parli di settore pubblico allargato: parlando di questo settore, ci si riferisce anche ai dipendenti regionali, degli enti locali, degli enti pubblici in generale. Il Governo sta attendendo per pronunciarsi in merito: io mi chiedo però, qualora non vi fossero i due commi di cui chiedo la soppressione, se veramente sia da ritenere che la modifica da apportare al codice penale non si applicherebbe anche ai dipendenti regionali. Credo che tale dubbio si riveli assolutamente superfluo.

Non credo che siano state manifestate, almeno non lo ricordo, altre obiezioni sul disegno di legge in esame. Per quanto riguarda ciò che chiedeva il senatore Corleone, già ho risposto: a meno che non si riesca a trovare un espediente nuovo per fare in modo che l'espiazione della pena possa essere considerata alla stessa stregua della sospensione condizionale, cosa oltretutto molto difficile. Non credo perciò che si possa accettare l'emendamento che, d'altra parte, non ho ancora letto, per cui non sono in grado di dare un giudizio esatto. Ne conosco però il concetto e quindi posso ricordare che quando la pena è estinta per effetto dell'indulto, non si versa nella stessa ipotesi della sospensione condizionale. L'indulto, come ho detto l'altra volta,

mi permetto di ricordarlo a me stesso e non agli autorevoli componenti della Commissione, opera solo sulla pena irrogata; operando solo sulla pena irrogata, ha una *ratio* diversa dalla sospensione condizionale.

Non ritengo di dover aggiungere altre considerazioni, anche perchè vorrei attendere la presentazione degli emendamenti da parte del Governo, che non so se accoglieranno alcune proposte di modifica di questa Commissione, per alcune delle quali potrei già manifestare parere favorevole. Non sapendo però quali saranno gli emendamenti dell'Esecutivo, ritengo che sia opportuno terminare il mio intervento.

CATTANEI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor Presidente, innanzi tutto devo porgere le scuse del ministro Vassalli, di cui era stata annunciata la presenza, e che invece è stato trattenuto alla Camera dei deputati per impegni altrettanto importanti.

Devo dire che ho molto apprezzato la lucidissima ed esauriente replica del senatore Di Lembo, che ha fatto seguito ad un interessante dibattito svoltosi in quest'Aula, dal quale è emerso un sostanziale consenso sull'impostazione del disegno di legge, sia pure con tutti i dubbi manifestati e di cui si è reso anche oggi autorevole interprete lo stesso relatore.

Sembrerà singolare che, allo stato attuale, l'approvazione del disegno di legge al nostro esame a parere del Governo non può avvenire subito, pur essendone proponente il Governo stesso. Ciò perchè le disposizioni rivolte ad attenuare il regime di destituzione di diritto, a seguito di condanna penale, di pubblici dipendenti appaiono ormai superate dalla più recente giurisprudenza costituzionale. Questo è il motivo per cui oggi il Governo propone una rimeditazione attorno al testo del disegno di legge. Infatti, la sentenza n. 971 del 1988 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme in tema di destituzione di diritto a seguito di condanna penale di pubblici dipendenti, soprattutto «nella parte in cui non prevedono, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del processo disciplinare». Da una declaratoria siffatta consegue che le previsioni recate dall'articolo 8 del disegno di legge al nostro esame non si presentano più come limitative dell'ambito dell'operatività della destituzione di diritto a seguito di condanna penale, ma come reintroduttive nel sistema di tale sanzione amministrativa rigida, sia pure con l'eccezione fissata relativamente alle condanne a pene condizionalmente sospese. D'altro canto neppure l'eccezione all'operatività dell'istituto, prevista dal disegno di legge, appare sufficiente a rendere compatibile il medesimo con i dettami della Carta fondamentale, posto che nella motivazione della sentenza sopra ricordata il giudice costituzionale ha tra l'altro affermato che «l'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la misura massima destitutiva, importa – adunque – che le valutazioni relative siano ricondotte, ognora, alla naturale sede di valutazione, costituita dal procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale ex articolo 3 della Costituzione».

Tutto ciò considerato, appare evidente l'opportunità di procedere con urgenza ad un riassetto della disciplina delle interferenze tra procedimento penale e rapporto di impiego, in modo ben diverso da quello operato nei ricordati articoli del disegno di legge al nostro esame. Il riassetto dovrebbe essere globale, in quanto dovrebbe da un lato investire anche l'istituto della sospensione di diritto del rapporto di impiego per così dire «compromesso»

da altra decisione della Corte costituzionale, la n. 766 del 1988, e dall'altro, disciplinare gli effetti dell'applicazione di pene accessorie o di misure di coercizione sul rapporto di impiego; si pensi, ad esempio, all'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Questa problematica, investendo l'intero settore dei pubblici dipendenti, travalica le competenze del Ministero di grazia e giustizia, il quale ha rappresentato la questione alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Governo nel suo insieme, richiedendo l'autorizzazione alla presentazione di due emendamenti soppressivi degli articoli 7 e 8 del disegno di legge, autorizzazione peraltro non ancora pervenuta. In questa situazione al rappresentante del Ministero di grazia e giustizia non rimane altro che chiedere alla cortesia dei membri di questa Commissione e al suo Presidente di rinviare l'esame e quindi l'approvazione definitiva del disegno di legge in esame.

CORRENTI. Signor Presidente, prendiamo atto che in effetti la sentenza della Corte costituzionale induce a riflessioni che devono trovare spazio all'interno della normativa che ci accingiamo a deliberare. Si tratta, infatti, di una normativa un po' strana, nel senso che si disciplinano istituti di carattere generale, come quelli delle circostanze attenuanti ed aggravanti comuni, insieme a materie specifiche. È un provvedimento misto e probabilmente se ne sarebbe potuta stralciare una parte.

Tuttavia, se possiamo sperare in tempi brevi, credo che si possa aderire alla richiesta del Governo, segnalando però un'urgenza effettiva in questa materia, vuoi per normare in senso conforme ad applicazioni giurisprudenziali significative in tema di circostanze attenuanti ed aggravanti, vuoi per il fatto che la Corte costituzionale nella sua sentenza si riferisce sostanzialmente alla destituzione automatica con riferimento al giudicato penale, aspetto questo per il quale la soluzione normativa adottata già sembrava a tutti noi non acconcia ad una valutazione moderna. Ci auguriamo quindi che gli emendamenti del Governo su questa seconda parte del discorso possano immediatamente essere presentati.

Sono in grado di anticipare che, al di là dell'innovazione tecnica, che è sfumata poi nella dialettica di questa Commissione, credo che potremmo approdare ad un rapido varo della normativa in esame, con una confluenza di pareri che ci possa far stare tranquilli su una materia così importante.

CORLEONE. Signor Presidente, mi trovo perfettamente d'accordo con la proposta del collega Correnti e con quanto egli ha detto nel suo intervento.

Devo ricordare che era stata richiesta questa seduta proprio per l'urgenza del problema, da molte parti avvertito; è per questo che, se da una parte non possiamo non aderire all'invito del Governo, deve essere però verificata la puntualità della presentazione degli emendamenti, subito dopo la ripresa dei lavori parlamentari. In caso contrario, ritengo che dobbiamo dire già da ora che ci orienteremo verso un'ipotesi di stralcio per esaminare quanto meno una parte della normativa alla ripresa dei lavori. E su questo ritengo sia facile raggiungere un accordo in seno al Parlamento.

PRESIDENTE. In effetti, se si voleva, si poteva anche iniziare l'esame del disegno di legge con la parte che riguarda le circostanze attenuanti. Tuttavia,

faccio anche presente che siamo tutti presi da cose estremamente urgenti, per cui, se non pensiamo di portare a termine integralmente oggi l'esame del disegno di legge, tanto vale forse rinviare tutto ai primi di gennaio, affinché il Governo presenti i suoi emendamenti.

FILETTI. Signor Presidente, anche io ritengo indispensabile rinviare l'esame del disegno di legge ai primi di gennaio, anche sulla base della sentenza della Corte costituzionale cui si è riferito il rappresentante del Governo. Ritengo che sia opportuno un esame globale dei vari punti facenti oggetto del disegno di legge e pertanto condivido l'ipotesi di rinviare anche l'esame degli emendamenti e del disegno di legge tutto, per attendere quelli che il Governo intenderà presentare.

GALLO. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, voglio innanzi tutto sottolineare come, ad avviso di chi parla, questa sia stata una seduta tutt'altro che superflua. Essa, infatti, ci ha permesso di ascoltare la lucidissima replica del senatore Di Lembo, il quale ha messo a punto i nodi centrali di quella che sarà poi la discussione sui singoli emendamenti ed articoli.

Sottolineando il clima di generale consenso che si riscontra sul provvedimento, anche io avrei potuto pensare - lo dico francamente - ad uno stralcio delle norme direttamente implicate dalla decisione dell'ottobre scorso della Corte costituzionale; ma i tempi che il Governo assicura mi sembrano tali da rendere preferibile la trattazione globale alla quale faceva riferimento il senatore Filetti.

Con la speranza per una sollecita ripresa (perchè altrimenti si dovrebbe profilare una soluzione di stralcio) e con la fiducia che una volta messo in moto il meccanismo non si incontreranno grosse difficoltà, posto il clima di generale consenso, il Gruppo della Democrazia cristiana aderisce molto cordialmente alla proposta formulata dal sottosegretario Cattanei.

ACONE. Signor Presidente, anche il Gruppo socialista aderisce alla proposta di rinvio, pur se valutiamo possibile uno stralcio in questa sede.

Quello di cui ci stiamo occupando è un provvedimento molto atteso, che deve risolvere alcune situazioni a mio giudizio ingiuste. Si tratta cioè di un provvedimento per il quale la Commissione giustizia si considera impegnata nel mese di gennaio.

Tenendo conto del giudizio della Corte costituzionale, ma anche considerando che altre parti hanno bisogno di una immediata trattazione del provvedimento, il Gruppo socialista rivolge al signor Ministro la raccomandazione di sciogliere in tempo questi nodi e di presentare alcune soluzioni appropriate, tenendo conto della pronuncia della Corte costituzionale.

Dichiaro fin da ora che anche il mio Gruppo politico presenterà alcuni emendamenti alla ripresa dei lavori.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono perfettamente d'accordo per un rinvio dell'esame del disegno di legge, ma non sono d'accordo su un eventuale stralcio, perchè credo che questo disegno di legge debba essere visto nel suo complesso. Lo stralcio sarebbe tecnicamente possibile, ma, così come risulta da una sommaria lettura della sentenza della Corte costituzionale (faccio ammenda di una mia

carezza, prima d'ora non l'avevo letta), c'è un richiamo specifico a determinate norme in linea con i principi seguiti in precedenti decisioni della Corte costituzionale stessa. Ecco perchè noi dobbiamo leggere attentamente quella sentenza, per essere più tranquilli nel decidere come e cosa approvare.

Per queste ragioni aderisco alla richiesta di rinvio avanzata dal Governo.

PRESIDENTE. Onorevole Sottosegretario, lei ha sentito l'invocazione di tutti i Gruppi politici affinché il Governo proceda sollecitamente...

GALLO. Vorrei soltanto sottolineare un punto, prima della replica del rappresentante del Governo. Ho ascoltato la postilla, come sempre saggia e assennata, del senatore Di Lembo, ma confermo che il parere del Gruppo della Democrazia cristiana è quello di procedere ad un'operazione di stralcio qualora i tempi superassero determinati limiti. Ritengo che si possa scindere il disegno di legge in due parti. Sono favorevole alla soluzione prospettata dal senatore Filetti per un esame globale del provvedimento; però la struttura dello stesso è tale che, se si andasse oltre un determinato termine, si potrebbe procedere ad una scissione delle due anime del provvedimento.

PRESIDENTE. Le dicevo, onorevole Sottosegretario, che lei ha ascoltato le invocazioni rivolte al Governo da parte di tutti i Gruppi affinché gli emendamenti vengano presentati il più sollecitamente possibile. A questo proposito, credo di poter dire, con il consenso dell'ufficio di Presidenza che è sostanzialmente presente, che inserirò il provvedimento nell'ordine del giorno della prima seduta della Commissione il prossimo mese. Se il Governo sarà pronto per quella occasione tanto meglio, perchè noi potremo discutere in quella stessa data; ma se non fosse pronto vedremo se sarà il caso di rinviare di pochi giorni o se invece potremo procedere ad uno stralcio di una parte delle norme.

CATTANEI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Con doveroso scrupolo posso rispondere nei seguenti termini: il Governo, per sciogliere le riserve evidenziate dal senatore Corleone e dal senatore Acone, si riserva di presentare gli emendamenti entro il 20 gennaio. Poi, se entro quel termine il Governo non sarà in grado di presentare gli emendamenti, ma non credo, noi accederemo ad una proposta di stralcio.

PRESIDENTE. Con queste assicurazioni del Sottosegretario, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,55.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO