

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

79° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° MARZO 1990

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente COVI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (2078), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Tatarella ed altri; Mellini ed altri; Nicotra e Bianchini; Gargani; Andò ed altri; Fracchia ed altri; Fiandrotti; Staiti di Cuddia delle Chiuse; Battistuzzi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 10, 12 e <i>passim</i>
ACONE (PSI)	20
BATTELLO (PCI), relatore alla Commissione	2, 7, 9
CASOLI (PSI)	10, 12
CORLEONE (Fed. Ecol. Eur.)	19
CORRENTI (PCI)	17
GALLO (DC)	7, 12, 13 e <i>passim</i>
PINTO (DC)	9
MACIS (PCI)	20

I lavori hanno inizio alle ore 16,40.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione» (2078), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Tatarella ed altri; Mellini ed altri; Nicotra e Bianchini; Gargani; Andò ed altri; Fracchia ed altri; Fiandrotti; Staiti di Cuddia delle Chiuse; Battistuzzi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione», risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Tatarella, Martinot, Masseno, Nenia e Sospiri; Mellini, Teodori, Stanzani Ghedini, Rutelli, Vesce, Pannella e Faccio; Nicotra e Bianchini; Gargani; Andò, Coppiello, Martelli, Alagna, Borgoglio, Di Donato, Mundo, Testa Antonio, La Ganga, Marianetti, Spini, Dell'Unto, Balzamo, Tiraboschi, Intini, Lenoci e Conte; Fracchia, Violante, Pedrazzi Cipolla e Bargone; Fiandrotti; Staiti di Cuddia delle Chiuse; Battistuzzi, Altissimo, Biondi, De Lorenzo, Serrentino e Sterpa, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Battello di voler riferire alla Commissione sul disegno di legge.

BATTELLO, relatore alla Commissione. La normativa relativa ai reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione risale agli anni '30. L'esigenza di una riforma è maturata sin dall'entrata in vigore della Costituzione, posto che all'articolo 97 si enunciavano i principi di imparzialità e di buon andamento quali principi fondamentali cui la pubblica amministrazione deve ispirarsi, il che poneva, anche alla luce del man mano crescente interesse e della dottrina e della giurisprudenza, problemi di compatibilità tra questi nuovi valori costituzionali e il valore allora assolutamente prevalente del prestigio della pubblica amministrazione.

La Costituzione sollecitò anche dei ripensamenti, e quindi una parallela regolamentazione di questi temi, in quanto all'articolo 25 introduceva il principio di tassatività delle fattispecie, che collideva con una certa elasticità e genericità di alcune norme in materia, e penso ad esempio all'interesse privato in atti di ufficio.

La terza ed ultima ragione di ordine costituzionale, il principio di offensività, imponeva anch'esso una matura riflessione circa questo insieme di reati.

Del resto l'accrescersi della sfera di intervento dello Stato e dell'ente pubblico a fronte di una normativa di diritto pubblico e amministrativo che stentava a rinnovarsi creava ulteriori problemi di conflitto e di contrasto fra norma penale incriminatrice e necessaria attività della pubblica amministrazione. Da una parte si assisteva all'aumento delle funzioni e dei poteri dei pubblici ufficiali - e penso soprattutto ai pubblici ufficiali di derivazione elettiva e all'aumento della sfera di intervento degli incaricati di pubblico servizio - e dall'altra, stante l'inadeguato sistema di controlli interni all'amministrazione, si aprivano ovviamente spazi ad interventi di supplenza della magistratura, a fronte di un accrescersi di comportamenti di affarismo, di favoritismo, di prevaricazione, comunque di malcostume, che esigevano e reclamavano interventi anche di natura penale, sia pure intendendo l'intervento penale come estrema *ratio*, una volta esauriti o pretermessi gli interventi d'ordine disciplinare o amministrativi interni.

Perciò le radici lontane di questa riforma che oggi è alla nostra attenzione vanno individuate in questo insieme di ragioni.

Le radici più prossime di questa riforma vanno cercate nella IX legislatura, quando alcuni Gruppi parlamentari, soprattutto alla Camera dei deputati presentano una serie di disegni di legge, alcuni parziali, altri più complessivi, e lo stesso Governo, per così dire, esce allo scoperto, assumendo le sue responsabilità e presentando il disegno di legge dell'allora ministro Martinazzoli.

Questo *iter* nella IX legislatura si conclude nella sede legislativa della Commissione giustizia della Camera dei deputati con approvazione ad amplissima maggioranza - 19 favorevoli, 1 contrario e 4 astenuti - di un testo pervenuto al Senato il 7 febbraio 1987; ma si è alle ultime settimane della legislatura ed altri problemi incombono sul Senato. Si arriva infine allo scioglimento anticipato delle Camere.

Nel corso della X legislatura il problema viene riesaminato, inizialmente alla Camera, dove vengono ripresentati numerosi disegni di legge di iniziativa parlamentare; il Governo, dopo qualche mese di non-presenza torna ad essere presente con un proprio disegno di legge - il n. 2441 - ed evidentemente il dibattito che inizia nel corso della X legislatura al Senato fin dal dicembre 1987 è favorito anche nella sua prosecuzione e nella sua maturazione dal fatto che alle spalle c'è già un testo approvato nella legislatura precedente.

Il dibattito, prima in sede referente e poi in sede legislativa, nell'altro ramo del Parlamento si è concluso con l'approvazione a larghissima maggioranza del disegno di legge che è stato a noi trasmesso, con il voto contrario dei rappresentanti federalisti europei-ecologisti e l'astensione di democrazia proletaria. Si sono dichiarati favorevoli i comunisti, i democristiani, i socialisti e i liberali. Il Ministro, invece, ha espresso moderata soddisfazione.

Dico subito che per il legislatore della Camera dei deputati era aperta la strada di una novellazione più ambiziosa, di introduzione di nuove fattispecie penali a fronte di nuovi comportamenti socialmente o penalmente riprovevoli che occorresse incriminare. Accanto a questo arricchimento del catalogo delle fattispecie penali, vi era però anche la strada di una novellazione minore, quasi una mera riscrittura delle

norme vigenti che avessero determinato difficoltà interpretative data la genericità della loro strutturazione, abbandonando così l'ambizione di un arricchimento del catalogo e limitandosi sostanzialmente ad una razionalizzazione alla luce dei principi di tassatività, di offensività e di buon andamento dell'amministrazione.

La strada che si è scelta nella sostanza è quella intermedia di una novellazione minore, con arricchimento (peraltro estremamente modesto) del catalogo: per esempio, nuovi reati come l'assenteismo e l'illecita utilizzazione di energie lavorative, presenti in alcuni disegni di legge non solo di origine parlamentare, non hanno trovato poi confluenza nel disegno di legge che è stato approvato nell'altro ramo del Parlamento. Quindi, alla luce di questa novellazione minore dobbiamo oggi esaminare il testo che ci perviene dalla Camera, che non fa altro, per alcune parti, che mantenere immutato quello attualmente vigente con un'unica novità: la pena pecuniaria che si accompagna sempre a quella detentiva non viene riproposta. È una scelta fatta a ragion veduta perchè tutti i disegni di legge erano orientati in questa direzione, anche se non si rileva molto dal resoconto dei lavori preparatori; la Cattedra che è stata consultata ha espresso sostanzialmente adesione e non ha ritenuto ostativo il venir meno della pena pecuniaria, ritenendo che l'elevatezza della pena detentiva nulla toglie alla funzione di prevenzione generale della norma penale.

L'articolo 1 del disegno di legge riguarda l'articolo 314 del codice penale che si riferisce al peculato. La novità della norma che si propone rispetto al testo vigente è che la condotta viene arricchita nel senso che non si parla solo di possesso ma anche di disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui: è stato un arricchimento apprezzato positivamente anche in sede di dottrina. Inoltre, si unifica nell'articolo 314 anche l'ipotesi attualmente vigente dell'articolo 315 che è la malversazione a danno dei privati. L'operazione di unificazione si ottiene con la semplice inserzione nel testo in discussione della parola «altrui», poichè si intende in questo modo sia la cosa mobile della amministrazione pubblica che di un privato. Viene meno la distinzione, la quale però – riprenderò il discorso in seguito – confluisce nel nuovo reato dell'abuso di ufficio. Il secondo comma dell'articolo 1 prevede il cosiddetto peculato d'uso, novità da apprezzare nel senso che era discutibile se fosse possibile il peculato d'uso rispetto a cose che non fossero denaro: la giurisprudenza era orientata nel senso di ritenere che comunque, in difetto di distruzione o appropriazione, non ci fosse peculato d'uso; il problema restava dunque aperto. La novità si risolve nel senso che si ha peculato d'uso quando l'oggetto della condotta è una cosa e di questa si faccia un uso momentaneo per poi immediatamente restituirla. È evidente l'evocazione del furto d'uso.

All'articolo 3 si propone di aggiungere dopo l'articolo 316 del codice penale un articolo 316-*bis* concernente la malversazione a danno dello Stato. È una delle poche figure nuove di reato che vengono introdotte anche se, da parte di alcuni, si pensava, ripeto, ad un maggior numero di nuove condotte incriminatrici. Quindi, chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere o allo svolgimento

di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Abbiamo in sostanza un'ipotesi di distrazione di risorse dall'uso originariamente determinato. È evidente che questa ipotesi incriminatrice va ad affiancarsi ad una possibile diversa ipotesi incriminatrice che sarebbe la truffa, ove ci fosse la non destinazione alle finalità in relazione alle quali l'ottenimento di contributi, sovvenzioni o finanziamenti fosse stato artificialmente preordinato. Qui, evidentemente non c'è tale preordinazione ma regolare ottenimento di contributo o finanziamento che però non viene destinato alla finalità prevista.

L'articolo 4 riguarda la concussione, la quale presenta una novità nel senso che soggetto attivo, a fianco al pubblico ufficiale, può essere anche l'incaricato di un pubblico servizio. C'è anche una novità nella condotta, nel senso che attualmente la condotta viene descritta come abuso della qualità o delle funzioni; oggi, con un emendamento, le funzioni vengono sostituite dai poteri, mentre cade la pena pecuniaria.

Le pene accessorie che nell'attuale formulazione sono in coda, rispettivamente, al peculato e alla concussione costituiscono un articolo a sè, nulla cambiando nella struttura. Quindi l'unica novità è la separazione dell'articolo sulle pene accessorie relative al peculato e alla concussione.

Con l'articolo 6 passiamo alla parte relativa ai reati di corruzione. A questo proposito la conclusione cui è approdato l'elaborato della Camera dei deputati non introduce grandi novità rispetto alla sistemazione vigente. Dico questo perchè all'origine della volontà di novellazione, sin dal 1985, invece, c'erano diverse ipotesi alcune delle quali orientate verso una impunità, comunque una discriminazione verso il corruttore pentito. Alcuni disegni di legge si esaurivano proprio in questa ipotesi e le linee di politica criminale, alle quali si ispiravano, partivano dal modulo di ragionamento secondo cui certe volte è difficile distinguere tra corruzione e concussione. È evidente che se c'è concussione il privato è soggetto passivo e non corre alcun rischio penale; se però c'è corruzione, c'è un rischio penale e allora a fronte di questa situazione di ambiguità può darsi il caso che molti soggetti privati concussi in situazione di ambiguità evitino di denunciare il pubblico ufficiale prevaricatore perchè rischierebbero, derubricata la concussione in corruzione, di essere anch'essi esposti alla sanzione. Quindi, per far emergere fenomenologie di corruzione occulta o non denunciata, si pensava al suddetto tipo di soluzione, che però non ha meritato accoglimento nell'elaborato conclusivo, se non per una parte che riguarda la istigazione alla corruzione, di cui dirò fra qualche minuto.

Continuano a restare in piedi la corruzione propria e quella impropria, la distinzione fra corruzione antecedente e susseguente anche se qui c'è la novità della corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, che oggi è strutturata con una disposizione che rende destinatario di sanzioni di minor peso il corrotto e il corruttore per corruzione propria susseguente; nella nuova formulazione questo spazio non c'è più perchè per la corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio c'è la unificazione tra corruzione antecedente e susseguente, con conseguente uniformità di pena.

Concluso l'esame degli articoli 6 e 7, abbiamo una sistematica diversa per le circostanze aggravanti, in particolare quella che è diventata corruzione autonoma. Nella sistematica vigente dell'articolo 319, cui ho accennato prima, al primo comma si prevede la corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio antecedente; all'ultimo comma abbiamo la corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio susseguente; in mezzo abbiamo le ipotesi aggravanti che si riferiscono soltanto alla corruzione propria antecedente. Oggi la topografia è diversa nel senso che le circostanze aggravanti, oggetto di un unico articolo, l'articolo 8, proprio per questa diversa topografia si riferiscono sia alla corruzione propria che a quella impropria. Inoltre sparisce dalle circostanze aggravanti il riferimento alle onoreficenze che evidentemente è stato ritenuto non più congruo ai tempi.

Ha assunto dignità di articolato autonomo la corruzione in atti giudiziari. Una questione che merita di essere sottolineata è che a differenza dell'articolato vigente la corruzione in atti giudiziari è arricchita nel senso che mentre nella normativa vigente si fa riferimento solo alla corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio, oggi si è inserita anche la corruzione per atti di ufficio. Sono andato a guardare la discussione precedente per capire il senso di questa formulazione nuova e ho verificato che in quella sede c'era stata la reiezione di un emendamento governativo che voleva limitare la corruzione agli atti contrari ai doveri di ufficio e questo emendamento, osteggiato dai deputati Mellini e Fracchia, è stato rigettato.

Continua a sussistere la corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio distinguendo anche fra corruzione propria e impropria là dove solo per la seconda ipotesi l'incaricato deve rivestire la qualità di pubblico impiegato; quindi nulla si rinnova rispetto alla normativa vigente.

Analogamente non c'è alcuna innovazione circa le pene per il corruttore, di cui all'articolo 11.

Per fare capire lo sviluppo del dibattito voglio evidenziare che in un primo momento alla Camera l'impostazione dei reati di corruzione era radicalmente diversa nel senso che il soggetto principale della corruzione non era il pubblico ufficiale a fronte del quale c'era l'estraneo ma, utilizzando l'*incipit* «chiunque», soggetto principale diventa il privato a fronte del quale stava il pubblico ufficiale cui si estendevano le pene previste per il privato.

Ciò implicava un ribaltamento di logica che comportava anche una diversa topografia - perchè in questo modo non c'era più spazio per l'articolo relativo al corruttore - che adesso invece noi ritroviamo, perchè è stata ripristinata la corruzione come reato proprio. Devo dire che il Governo ha condotto una fermissima battaglia perchè questa impostazione venisse ribaltata e si tornasse alla sistematica originaria.

Vengo poi all'articolo 12 che sostituisce l'articolo 322 del codice penale, relativo alla istigazione alla corruzione. Oggi per questo tipo di reato si prevede una pena per chiunque offra o prometta denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio per compiere un atto del suo ufficio. Avevo prima ricordato che venute meno le ipotesi di non punibilità del corruttore, come veicolo per far emergere fenomenologie di corruzione, è rimasta però questa

ipotesi di istigazione alla corruzione, laddove l'istigatore sia il pubblico ufficiale e l'istigazione non sia accolta. In tal modo si dà la possibilità al privato, nei cui confronti si esercita un atto istigatorio, che rimane però immune dagli effetti di questa condotta istigatoria, di denunciare l'attività di istigazione. Questa è l'unica novità rilevante nei confronti della già oggi vigente previsione di istigazione alla corruzione.

Merita anche di essere detto che in ogni caso questa previsione espressa di istigazione alla corruzione da parte di pubblico ufficiale tronca incertezze giurisprudenziali, che riposano su opzioni dottrinali molto radicate, nel senso che alcuni già oggi sostengono che non occorresse questa ipotesi di istigazione perchè era già possibile immaginarla; a fronte però di incertezze dottrinarie e giurisprudenziali, in questo modo si risolve il problema.

GALLO. La novità della tesi di Antolisei è qui; rispetto al vecchio articolo 322 muta la pena relativamente a quella che sarebbe stata la fattispecie di delitto tentato.

BATTELLO, *relatore alla Commissione*. L'articolo 13 del provvedimento oggi in esame è relativo al nuovo articolo 323 del codice penale e rappresenta una delle novità dell'elaborato. Si prevede un reato strutturato in modo del tutto nuovo: l'abuso di ufficio, che tiene luogo dell'attualmente vigente abuso innominato. Ma la diversità non consiste solo nel fatto che oggi l'articolo 323 si riferisce all'abuso d'ufficio, ma proprio nella struttura della norma. Si tratta di una norma che ha l'ambizione di individuare un'area di punibilità per comportamenti non più punibili nella misura in cui viene meno la condotta di distrazione in seno al peculato, ma evidentemente del tutto meritevoli di pena; ed altresì per i comportamenti di interesse privato ex articolo 324 del codice penale, che viene abrogato.

Dico subito che intanto viene meno la natura sussidiaria generale del reato; viene altresì meno la sua struttura «aperta», oggi prevista nell'articolo 323. Destinatario della norma è anche (qualsiasi fatto) l'incaricato di un pubblico servizio; si introduce una condotta di questo tipo: un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio che con dolo specifico, al fine di procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio non patrimoniale o per arrecare ad altri un danno ingiusto, abusa del suo ufficio è punito, se il fatto non costituisce più grave reato - quindi la clausola di sussidiarietà è relativa solo al più grave reato - con la reclusione fino a due anni.

Il secondo ed ultimo comma riguarda invece un fatto commesso per procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale.

In sostanza a questo articolo si giunge dopo che nel corso dei lavori preparatori della IX e X legislatura si era immaginata una strutturazione di questo tipo: due diversi articoli, ambedue rubricati come abuso di ufficio, un articolo destinato al profitto non patrimoniale e l'altro destinato al profitto patrimoniale. Oggi queste due ipotesi diventano una ipotesi unica, strutturata su due commi. Si chiarisce che si tratta di dolo specifico; si esplicita che c'è una condotta di abuso dell'ufficio, e in questo modo si ritaglia uno spazio di punibilità per condotte di distrazione, le quali, se sono tali non possono che essere condotte di abuso dell'ufficio del pubblico ufficiale.

C'è questa distonia dell'ufficio riferito all'incaricato di pubblico servizio, che però è una distonia a mio parere risolvibile dal punto di vista dell'interpretazione sistematica o comunque dell'interpretazione logica.

Si distingue tra vantaggio non patrimoniale e vantaggio patrimoniale, nel senso che laddove si tratta di vantaggio non patrimoniale, il dolo specifico ha per oggetto un ingiusto vantaggio per sé o per altri o un danno ingiusto, mentre laddove c'è vantaggio patrimoniale il dolo specifico ha per oggetto soltanto l'ingiusto vantaggio, nel senso che non c'è danno ingiusto per altri.

Abbiamo quindi un reato strutturato su questi due livelli; c'è il dolo specifico che garantisce una anticipazione della soglia di punibilità che va evidenziata, nel senso che non abbiamo un evento di danno o di vantaggio, ma abbiamo un dolo specifico al fine e un abuso; realizzatosi l'abuso si perfeziona il reato, e quindi c'è una soglia di anticipazione notevole.

Qualcuno in dottrina ha sostenuto che nella misura in cui si tipicizza la condotta facendo leva sul dolo specifico si rischia di soggettivizzare troppo la norma penale, ma io ritengo che questo tipo di strutturazione sia molto collaudata nel nostro sistema penale per cui – ripeto – può essere accolta. Strutturata in questo modo, la norma penale non solo copre quel temuto vuoto di punibilità o di sanzionabilità che nasce dal non più prevedere la condotta di distrazione laddove c'è peculato, ma anticipando la soglia di punibilità laddove il peculato invece c'è, si ha un equilibrio normativo sanzionatorio che induce a concludere con un giudizio positivo relativamente a questa norma.

C'è una novità per quanto riguarda le circostanze attenuanti. All'articolo 14 si prevede che se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 320, 322 e 323 sono di particolare tenuità, le pene vengano diminuite. Qualcuno ha sostenuto che sarebbe stato più opportuno far riferimento alla tenuità del danno o del profitto, ma sin dalla presentazione dei primi disegni di legge è stato sempre previsto questo tipo di attenuante e la Cattedra consultata ha concluso che il parlare di fatti darebbe la possibilità al giudice di una valutazione più complessiva. Ricordo alla Commissione che a questa tecnica siamo ricorsi recentemente per un altro tipo di reato, su cui si è discusso recentemente in questo ramo del Parlamento: quello relativo all'uso di stupefacenti.

L'articolo 15 si riferisce all'articolo 326 del codice penale. Esiste attualmente la previsione della rivelazione dei segreti d'ufficio ma non della loro utilizzazione. Si è pensato a questo arricchimento di catalogo perchè, come vedremo più avanti, si proporrà l'abrogazione della norma incriminatrice di interesse privato in atti di ufficio con l'ultimo articolo del presente disegno di legge. Circa la proposta di abrogazione di questa norma, vorrei dire che se proprio non si sfondano porte aperte, si lavora su un terreno ampiamente arato, nel senso che sono così tante le difficoltà di interpretazione e di coordinamento dell'attuale articolo 324 che la maggior parte dei disegni di legge ne ha previsto l'abrogazione. Qualche disegno di legge ne prevedeva il mantenimento ma in forma del tutto ristrutturata, ripescando il vecchio codice Zanardelli e ipotizzando l'interesse privato in fattispecie molto tipiche.

Alla Camera dei deputati si è concluso nel senso di una formulazione dell'articolo 15 del presente disegno di legge estremamente generica, per non lasciare sguarnita un'area di punibilità viceversa meritevole di intervento: si è immaginata una condotta di utilizzazione per procurare a sè o ad altri un indebito profitto patrimoniale avvalendosi illegittimamente di notizie di ufficio le quali debbono rimanere segrete. Tale formula ricomprende la rilevanza penale dell'interesse privato in atti di ufficio, specificatamente in atti di gestione. La condotta prevista in questo articolo merita di essere punita alla stregua del già interesse privato in atti di ufficio; reato che peraltro rendeva possibile, data la sua non-tassatività ed elasticità, la punizione di condotte assolutamente non meritevoli di sanzione. Tale specifica area di punibilità viene oggi così ritagliata e vi è una surrogazione finalistica dell'articolo 324 del codice penale.

L'articolo 328 del codice penale, la cui modifica è prevista all'articolo 16 del presente disegno di legge, riguarda il rifiuto o l'omissione di atti di ufficio. Anche questo tipo di reato è stato al centro di moltissime discussioni non solo per la sua genericità ma per il modo con cui era strutturato, soprattutto rispetto ad atti discrezionali del pubblico ufficiale. Si rendeva possibile una situazione di continua interferenza tra il magistrato penale e l'attività dei pubblici amministratori nel senso che, di fronte ad un atto discrezionale, c'era sempre il rischio che alla valutazione circa l'*an facere* del pubblico ufficiale si sovrapponesse quella parallela del magistrato penale che, dando una diversa interpretazione della norma sostanziale, ritenesse aperto lo spazio per la condanna.

Fino a quando le sezioni unite della Corte di cassazione con una nota sentenza hanno introdotto punti di riferimento fermi in questa vicenda interpretativa, tutto questo è stato possibile perchè si è continuato a ritenere che scopo della norma fosse quello di punire lo scarso zelo dei pubblici ufficiali e non invece di sanzionare una condotta che non rendesse possibile il perseguimento di finalità imposte alla pubblica amministrazione o da essa dovute.

Con questa nuova formulazione, teoricamente perfettibile ma in sostanza corrispondente a quella della maggior parte delle proposte di legge, si immagina al primo comma un indebito rifiuto di un atto di ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo. Al secondo comma si stabilisce che si ha il reato di omissione solo nel momento in cui, essendoci stata una richiesta scritta, è spirato il termine senza che ci sia stata un'iniziativa da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio.

Si disse che sarebbe stato difficile riformulare questo reato in modo tale da risolvere tutti i problemi interpretativi di tutela del bene giuridico che vi sono connessi; vi può essere quindi margine per qualche insoddisfazione. Nel complesso, però, la norma merita approvazione.

PINTO. È l'unica ipotesi in cui si prevede la condanna alla multa.

BATTELLO, *relatore alla Commissione*. Gli articoli 17 e 18 del disegno di legge in esame contengono una grande novità, perchè

riscrivono le nozioni di pubblico ufficiale e di persona incaricata di un pubblico servizio nel senso di seguire un criterio oggettivo; oggi infatti il criterio soggettivo rischia di tradursi in tautologia ed è quindi stata imboccata con decisione la strada dell'oggettivazione. È una strada che è già stata, in qualche modo, arata da una nota giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di attività bancaria. È una riscrittura, signor Presidente, che certamente va incontro a lunghe attese.

L'articolo 19 tratta della competenza che viene attribuita al tribunale, quindi sopprimendo l'attuale competenza del pretore, là dove esiste, per i reati consumati o tentati previsti dal Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale, esclusi alcuni reati che non riguardano questo catalogo ma l'interruzione di pubblico servizio e altri.

L'ultimo articolo prevede l'abrogazione espressa della malversazione a danno di privati e dell'interesse privato in atti d'ufficio.

Concludendo, ripeto che tutto è perfettibile e tutto può lasciare margine di insoddisfazione; ci troviamo di fronte ad un elaborato che ha visto sei anni di dibattito e, se diventasse legge, sarebbe una delle poche novelle non meramente abrogatrici della parte speciale del codice.

Sotto questo riflesso e tenendo conto che vale più la certezza del diritto che non l'astratta perfezione della norma che comunque è sempre perfettibile, è mia opinione che sia opportuno dibattere, ma avendo in mente l'obiettivo di esaurire l'*iter* di questa legge in questa lettura. E con questo auspicio concludo la mia relazione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

CASOLI. Signor Presidente, non per atto di formale ossequio, desidero esprimere un vivo apprezzamento e ringraziamento al collega Battello che, come sempre, ha svolto una relazione puntuale ed esauriente caratterizzata da un'estrema obiettività. Lo ringrazio perchè ha reso più facile il mio lavoro ma credo anche quello degli altri colleghi.

Una riforma come quella che ci accingiamo ad approvare, del cosiddetto diritto penale amministrativo è una delle più attese anche perchè francamente la logica che muoveva il codice Rocco è profondamente mutata anche nel concetto di pubblica amministrazione. Questi concetti li ho illustrati nella relazione al disegno di legge che assieme al collega Acone e al collega Santini ho presentato non con il proposito di modificare o stravolgere il testo del disegno di legge approvato alla Camera, ma perchè poteva rappresentare un contributo di un certo tipo di esperienza.

Sta di fatto che il giudizio sul disegno di legge approvato alla Camera è sostanzialmente positivo anche se non nascondo che una più attenta riflessione in ordine ad alcuni tipi di reato avrebbe potuto portare a una più puntuale e precisa inquadratura dei reati contro la pubblica amministrazione. Ne parlerò a tempo debito, ma, ad esempio, il concetto di abuso di ufficio così come è previsto nel testo approvato (articolo 323), lascia e lascerà inalterata tutta una serie di problemi circa l'identificazione dell'interesse pubblico la cui violazione è sottesa all'abuso e lascerà fuori ancora, con grande preoccupazione soprattutto

per gli amministratori degli enti locali, quel limite rappresentato dall'esercizio legittimo del potere di autonomia. L'interesse pubblico in questo caso assume una connotazione diversa da quello che è l'interesse pubblico elaborato a livello di potere centrale, proprio perchè in forza del potere di autonomia, gli enti locali hanno la possibilità di tradurre nelle loro realtà programmi elaborati a livello di certe maggioranze che in dette realtà si esprimono e che diventano pertanto parametri di riferimento, in operazioni che possono sembrare parziali rispetto all'interesse pubblico elaborato a livello generale, ma che sono conformi alle scelte politiche elaborate a livello locale, nell'ambito dell'autonomia. Se permettete tornerò su questo punto nel momento in cui esamineremo la norma relativa.

Esprimo un'osservazione di favore per quello che riguarda la nuova configurazione del delitto di peculato, dove è stata enucleata la figura della distrazione che di per sè, come termine, suscitava qualche preoccupazione; per tale motivo l'abbiamo tolta; ma così facendo abbiamo tolto al comportamento del peculatore un'ipotesi particolare di illecito che può essere ricondotta nel concetto della distrazione. Dire che si ha peculato solo quando ci si appropria, significa creare una previsione di comportamento limitativa perchè il peculato si può verificare anche attraverso ipotesi diverse dalla appropriazione che possono essere ricondotte appunto nel concetto di distrazione. Non dobbiamo preoccuparci di depenalizzare la distrazione *tout court*, ma dobbiamo depenalizzare la distrazione in senso tecnico, cioè la destinazione di un bene da un fine pubblico ad un altro fine pubblico. Questa indubbiamente è una distrazione che può dare luogo a responsabilità contabili soltanto, perchè il fine pubblico non viene violato; se storno una determinata spesa da un capitolo di bilancio all'altro e lo faccio per ostensibili e chiari interessi pubblici, certamente il peculato non sussiste, ma se la distrazione viene operata per profitto personale credo che la figura del peculato potrebbe rimanere. Tale infatti era la configurazione nel nostro disegno di legge dove si lasciava il termine distrazione a condizione che fosse caratterizzato da un interesse personale o comunque diverso da quello della pubblica amministrazione.

Detto questo, il giudizio è sostanzialmente favorevole su questo articolo così come sugli articoli 2 e 3.

Avanzo una riserva, invece, per quel che riguarda l'articolo 4 che prevede l'ipotesi della concussione che, nel disegno di legge che avevamo elaborato aveva addirittura una più ampia portata, in un più preciso riferimento anche al delitto di corruzione; si riteneva cioè sussistere concussione ogni qualvolta, abusandosi dell'autorità derivanti dalla funzione, l'iniziativa partiva dal pubblico ufficiale attraverso una costrizione esplicita o attraverso il *metus autoritatis*. Si riteneva invece sussistere il reato di corruzione, come figura tipica, quando l'iniziativa partiva dal privato mentre la responsabilità del pubblico ufficiale accedeva a quelle del privato corruttore in caso di adesione alle iniziative corruttrici.

Questo nuovo testo dell'articolo 317, a mio avviso, crea situazioni anomale innanzitutto perchè, contrariamente alla previsione dell'attuale articolo 317, pone sullo stesso piano il comportamento del pubblico

ufficiale e quello dell'incaricato di pubblico servizio; ipotesi del tutto differenti, tenendo anche conto delle nozioni di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio recepite proprio nel disegno di legge approvato dall'altro ramo del Parlamento. Altra anomalia è rappresentata dal fatto che si fa derivare la responsabilità per concussione anche dal solo abuso della «qualità» di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, senza alcun rapporto e senza alcun collegamento con la funzione esercitata.

Questa soluzione è suscettiva di creare gravi inconvenienti, perchè qualsiasi abuso, finalizzato alla induzione o alla costrizione altrui, perpetrato da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, diviene concussione anche se l'autore agisce fuori delle proprie attribuzioni e fuori dei suoi poteri funzionali.

Un prefetto che si trova allo stadio e che si fa dare denaro minacciando di influire negativamente sul direttore delle imposte in una questione fiscale, non commette concussione, ma estorsione o truffa o altro reato, eventualmente approvati ai sensi dell'articolo 61 n. 9 del codice penale che, altrimenti, diverrebbe non più configurabile.

Far dipendere il reato dalle nuove «qualità», e cioè da una connotazione soggettiva e personale crea gravi problemi interpretativi...

GALLO. Ma questo non ha mai dato luogo a difficoltà interpretative nel testo dell'attuale articolo 317.

CASOLI. Faccio presente questa preoccupazione, per ribadire che non ogni abuso della «qualità» personale, connotato anche dalle induzioni o dalla costrizione, può dar luogo a concussione. È un reato tipico dove qualità e funzione, in rapporto di causalità con l'abuso, sono indispensabili. È questa la mia perplessità più grande e questa preoccupazione mi sembra legittima perchè qualsiasi pubblico ufficiale che compia un abuso anche per fatti del tutto estranei all'esercizio delle sue funzioni può vedere il suo comportamento ricondotto a questo schema. Egli commetterà in realtà un altro tipo di reato, che potrà essere truffa, violenza privata, estorsione, magari aggravati ex articolo 61, n. 9 del codice penale, ma non questa figura tipica di reato.

PRESIDENTE. Facciamo un esempio: il direttore dell'ufficio delle imposte di Milano sa che qualcuno ha un grosso verbale per violazione delle norme sulle imposte dirette; si presenta da questi e gli dice che in cambio di 100 milioni farà cancellare il verbale. Egli in realtà non ha il potere di cancellare direttamente il verbale, ma può abusare della sua qualità e dei suoi poteri.

CASOLI. Questa però è una truffa.

PRESIDENTE. No, a mio avviso rientra nel reato di concussione.

CASOLI. Si potrebbero anche portare altri esempi, in aggiunta a quello che facevo prima: il sovrintendente ai beni culturali di Milano, che è pubblico ufficiale, si rivolge a qualcuno in Sicilia e gli dice che se non gli vende un pezzo di terra o non compie un determinato atto avrà

dei problemi. Questo a mio avviso non è un reato di concussione, è un altro tipo di reato.

Ecco perchè, in termini di chiarezza e di garanzia, sarebbe preferibile ricondurre il concetto di concussione all'abuso di una funzione o all'abuso di poteri relativi alla funzione esercitata, al fine di realizzare profitti. Questa mi sembrava la figura più preoccupante, e per questo il senatore Acone ed io abbiamo predisposto degli emendamenti di graduata intensità.

Per quanto riguarda il reato di corruzione, ho già detto indirettamente che vi era soprattutto la necessità di evitare una collusione fra il corrotto ed il corruttore, cosa che questa norma non riesce ad evitare. Il patto di scelleratezza può essere ugualmente mantenuto, per cui ritenevo che la formula contenuta nel disegno di legge di cui prima ho parlato potesse essere ritenuta migliore perchè, in un certo qual modo, tendeva a spezzare questo rapporto di possibile connivenza e di possibile collusione tra corruttore e corrotto. Si tratta comunque di un'ipotesi sulla quale potremo tornare anche in altra occasione; tuttavia è importante che il disegno di legge in esame abbia avviato a soluzione un difficile e pericoloso problema.

Nessuna particolare osservazione, tenendo conto delle riserve di carattere generale, sulle altre fattispecie criminose, ma vorrei ritornare sulla fattispecie del rifiuto di atti di ufficio, cioè sull'articolo 328. Mi sembra che si sia fatta un'ipotesi estremamente pericolosa, stabilendo un termine perentorio, per cui dopo trenta giorni scatta l'illecito penale. Vorrei ricordare agli amici ed ai colleghi, ed a chi ha pratica di grandi uffici, quale *iter* tortuoso subisce l'inoltro della corrispondenza. Nella norma in esame si fa riferimento ad una richiesta scritta, senza alcuna ulteriore precisazione, dal cui ricevimento, ma non si sa da parte di chi, derivano conseguenze penali. È possibile che la richiesta venga trasmessa dall'ufficio protocollo al sindaco, ma non so se il sindaco di una città come Roma o come Milano o come Torino, ha la possibilità di vedere entro 30 giorni una richiesta, che fa scattare questa sua responsabilità. Poi il giudice forse gli darà ragione - siamo perfettamente d'accordo -, ma intanto si aprirà subito nei suoi confronti un procedimento penale, le cui conseguenze negative e scandalistiche saranno immediate e spesso irreparabili. Credo che con tali norme abbiamo fatto un cattivo servizio sia agli amministratori che ai cittadini.

Anche su questo aspetto chiederei dunque un attimo di riflessione perchè rischiamo di creare problemi soprattutto nei grandi uffici. Non mi soffermo sulla nozione di pubblico ufficiale e dico che posso ritenermi sostanzialmente soddisfatto, salvo queste osservazioni che sollevo per dovere di adempimento del mio ufficio, e auspico di vederle in parte accolte.

Concludo ringraziando il relatore e riservandomi un ulteriore intervento in sede di esame dei singoli articoli.

GALLO. Signor Presidente, voglio innanzitutto ringraziare il senatore Battello per la sua lucidissima e compiuta relazione, che ci ha dato non soltanto l'esegesi puntuale del testo di legge che abbiamo in esame ma ha ripercorso in una carrellata tanto precisa quanto

illuminante quelli che sono i dati storici che preludono a questa proposta di riforma.

Non sto a ripetere quello che è stato così bene detto sia dal senatore Battello che dal senatore Casoli circa l'urgenza e la necessità di una revisione di questa materia concernente i reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Dico subito che il sistema di riscrittura del capitolo concernente questi illeciti penali mi trova perfettamente consenziente, perchè rappresenta, tutto sommato, il modo più rapido per risolvere quelle che sono state soprattutto in materia di interpretazione e di applicazione giurisdizionale, le questioni più delicate sollevate dalle fattispecie prese in considerazione.

Vorrei dire che tra i requisiti fondamentali ai quali ritengo che debba ispirarsi non la riscrittura ma la rilettura e una conseguente parziale riscrittura del codice penale vi è soprattutto quello della tassatività delle previsioni, requisito che è perfettamente rispettato in questo caso.

Sono tuttavia certamente possibili, signor Presidente, onorevole sottosegretario, miglioramenti del testo che dobbiamo esaminare. A parte l'espunzione del peculato per distrazione su cui mi soffermerò perchè rappresenta uno dei momenti centrali di questa riforma, per quanto riguarda il peculato previsto all'articolo 314 del codice penale si propongono due importanti innovazioni: prima di tutto si parla di possesso o di disponibilità, e parlare di disponibilità, onorevoli colleghi, vuole dire dare un punto fermo a quella che è stata una *vexata quaestio* relativa al cosiddetto potere o possesso giuridico. Vale a dire, la fattispecie è riconducibile agli schemi possessori rappresentati da colui che non ha la materiale disponibilità della cosa, ma che ha un potere giuridico in funzione del quale, senza commettere un comportamento truffaldino, cioè senza indurre in errore chi gli è sottoposto, può riuscire a disporre della cosa stessa. Quindi, si risolve una questione alla quale la giurisprudenza aveva già dato una soluzione tutto sommato soddisfacente, e noi abbiamo sempre seguito il criterio di recepire quelle indicazioni giurisprudenziali che abbiamo ritenuto meritevoli di accoglimento. Quando poi si parla di denaro o di altra cosa mobile altrui, si fa una volta per tutte giustizia in una delle questioni che hanno dato luogo a maggiori discussioni, quella dell'appartenenza. Occorre infatti ricordare che l'articolo 314 parla di cosa appartenente alla pubblica amministrazione; sul significato del concetto di appartenenza, cioè se si esaurisce nella titolarità di un diritto reale o se implica solo un vincolo di destinazione pubblicistica, si sono riempiti scaffali di biblioteche. La formula: «altra cosa mobile altrui» risolve, così come anche la migliore dottrina aveva ritenuto, questioni che erano di non facile soluzione.

Per quanto riguarda il peculato d'uso, la formulazione mi sembra felice; quel condizionare la realizzazione del delitto consumato alla circostanza che dopo l'uso la cosa sia stata immediatamente restituita, permette anche la configurazione del tentativo di peculato d'uso.

Non parlo del peculato mediante profitto dell'errore altrui perchè si tratta della ripetizione, salvo l'eliminazione della sanzione pecuniaria, della formula oggi vigente.

Per la malversazione a danno dello Stato si prevede la condotta di colui che, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità. Ciò che conta per la realizzazione del delitto è che si fuoriesca dall'ambito delle finalità che si possono configurare di interesse pubblico. Se il soggetto si mantiene nell'ambito delle finalità di interesse pubblico ma realizza una divergenza rispetto a quello che era stato l'obiettivo immediatamente assegnato, si può dire che siamo al di fuori del reato, a meno che la destinazione ad un particolare obiettivo non costituisca una ragione necessaria per effetto della quale era stato ricevuto il finanziamento. Se così fosse, è chiaro che il mutamento di destinazione farebbe fuoriuscire l'utilizzazione concreta da quello che era l'ambito delle finalità di interesse pubblico. Pertanto, abbiamo una formulazione che mi sembra tale da assicurare la tutela dell'interesse pubblico quando si rimane effettivamente nei confini di questo, e tale anche da non lasciare impunte arbitrarie esorbitanze dal campo degli obiettivi che il soggetto doveva perseguire, quando solo in funzione di quegli obiettivi è stato assicurato un contributo o una sovvenzione.

La concussione ad opera del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, prevista all'articolo 317 del codice penale, rappresenta una figura residua, marginale, ma anche una valvola di sicurezza che è opportuno sia stata introdotta nel nostro sistema. «Abusando della sua qualità» è espressione contro la quale si è rivolta la critica come sempre molto acuta del senatore Casoli. Debbo però rilevare che finora questa espressione, che appare nel vigente testo dell'articolo 317 del codice penale, non ha sollevato mai particolari difficoltà interpretative. Proprio in quell'aureo libro che è il codice penale commentato da Lattanzi, si legge che l'abuso della qualità trova applicazione quando gli atti non rientrino nella competenza funzionale del pubblico ufficiale, ma siano stati agevolati dalla sua qualità. Pertanto, la preoccupazione del senatore Casoli riguardante l'assenza di una notazione che indichi il rapporto eziologico, viene completamente fugata. Poiché l'abuso della qualità è una modalità del comportamento di induzione - secondo quella che può essere una futura prospettiva di revisione del testo una volta diventato legge dello Stato -, dico subito che operare sull'induzione mi lascerebbe perplesso, stante la difficoltà di distinguere bene i confini della truffa aggravata da quelli della concussione per induzione, che è figura che ha dato sempre luogo a notevoli incertezze.

Però, ripeto che siamo anche qui di fronte ad una elaborazione giurisprudenziale.

Non ho niente da dire per ciò che concerne la corruzione, e quindi gli articoli 318 e 319, nonché 319-bis e ter. Posso osservare che il riferimento all'articolo 318 per la corruzione in atti giudiziari, rappresenta l'individuazione di una fattispecie residuale e marginale perchè saranno rari i casi in cui si potrà verificare corruzione per atto conforme ai doveri d'ufficio in atti giudiziari. Per quanto riguarda poi la corruzione di persona incaricata di pubblico servizio non ho osservazio-

ni da fare, così come per le pene per il corruttore e per l'istigazione alla corruzione.

Invece desidero soffermarmi sull'articolo 323 che è un po' la norma chiave del disegno di legge, perchè è quella attraverso la quale si vuole compendiare in un'unica previsione una serie di figure criminose che avevano dato luogo alle maggiori perplessità interpretative, cominciando dall'articolo 324, definita la figura più slabbrata dell'intero codice penale, lo stesso articolo 323, come ha notato il relatore, veniva giustamente concepito in funzione meramente sussidiaria; poi vi era il peculato per distrazione che rappresentava l'ipotesi di peculato al di fuori di un'impostazione di ripugnanza morale verso certi comportamenti, ripugnanza morale che, sono il primo a condividere è di più difficile definizione giuridica, perchè la distrazione è concetto di relazione che implica la determinazione di due poli, la cui precisazione mancava nel testo di legge relativo all'articolo 314 dell'attuale codice.

Il peculato per distrazione mi pare possa essere riscontrato nelle ipotesi che effettivamente si presentano cariche di disvalori sociali di anti-giuridicità, che portano alla qualificazione di illecito penale in tutti i casi in cui vi sia l'abuso di ufficio. Questa formula di abuso di ufficio, arricchita e lumeggiata dal dolo specifico su cui si è benissimo intrattenuto il relatore, è perfettamente idonea a ricomprendere anche tutte le ipotesi di distrazione le quali rappresentino violazione di quelli che sono i doveri discendenti dalla titolarità di un certo ufficio.

Molto opportuna mi pare l'articolazione nei due commi dell'articolo 323 a seconda che il vantaggio sia patrimoniale o meno. A proposito sempre dell'articolo 323 vorrei notare che si usa la dizione «abusa del suo ufficio» a differenza di abuso di poteri o qualità di cui invece si parla nell'articolo 317. L'espressione «abusare dell'ufficio» è idonea a ricomprendere tanto l'atto che determina il comportamento che costituisce violazione del dovere nascente dall'ufficio, quanto il comportamento che deriva dalla possibilità ed eventuale violazione del dovere nascente dall'ufficio. Quindi abbiamo di nuovo una carica di particolare severità che viene a caratterizzare questa norma per la quale debbo ricordare che la pena, nell'ipotesi della previsione di dolo specifico volto a trarre ingiusto vantaggio patrimoniale, è da due a cinque anni.

Sono pienamente d'accordo sull'ipotesi prevista per la rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio, solamente che sarà necessaria - e qui mi rivolgo al Sottosegretario - una opera di integrazione o comunque di armonizzazione con la norma che la Camera dei deputati ha varato o si accinge a varare in tema di *insider training*, perchè tutte le volte in cui il soggetto attivo riveste la qualità soggettiva richiamata dall'articolo 15 abbiamo una fattispecie rispetto alla quale si può avere un concorso apparente di norme se non un concorso formale di reati. Sarei per il concorso apparente, però bisogna coordinare i testi in modo da non avere inutili ripetizioni che porterebbero a quel contenzioso che è nostro scopo evitare.

Il relatore ha esposto nella maniera più chiara possibile le particolarità di innovazione che si presentano nell'articolo 16, che tratta del rifiuto di atti d'ufficio e dell'omissione.

Gli articoli 17 e 18 prevedono un testo sostitutivo degli articoli 357 e 358 che mi sembra congruo, perchè prescinde da una definizione puramente tautologica. Invito i colleghi a rileggere la norma dell'articolo 357 che in ultima analisi si limitava a dire che è pubblico ufficiale chi è pubblico ufficiale, perchè non è assolutamente significativo di fattispecie soggettiva parlare di esercizio di pubblica funzione legislativa giurisdizionale o amministrativa. La norma dell'articolo 357 era precisa per quanto concerneva il riferimento alla funzione legislativa o giurisdizionale, meno per quanto riguarda la funzione amministrativa che aveva una forma assolutamente tautologica.

I criteri oggettivi che sono stati utilizzati, cioè la manifestazione della volontà nel suo svolgimento per mezzo della pubblica amministrazione o nel suo svolgimento per mezzo di poteri autoritativi e certificativi, è quanto di più preciso si possa avere al riguardo. Così è importante aver soppresso la previsione con la quale iniziavano gli articoli 357 e 358 dei soggetti dipendenti dallo Stato o da altri enti pubblici, per poi dire «permanentemente o temporaneamente...». Si tratta di una ridondanza giustamente da eliminare perchè ciò che conta è lo svolgimento delle funzioni.

Mi permetto solo di osservare che mi sembra importante correggere nella frase «funzione legislativa giurisdizionale o amministrativa» quello che ritengo sia frutto di un errore di battitura o di stampa. Al posto del termine «giurisdizionale» preferirei il termine «giudiziaria» perchè altrimenti si lascerebbe fuori l'attività del pubblico ministero che in forza di questa definizione non sarebbe considerato pubblico ufficiale. Nell'attuale articolo 357 del codice Rocco, che è molto più preciso, si parla di funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria. Per evitare equivoci mi sembra opportuna una correzione, probabilmente si tratta di un errore di battitura o di stampa perchè ritengo che si sia voluto mantenere il testo precedente con una diversa elencazione. Non solo sotto il profilo tautologico è importante la diversa elencazione; infatti, mentre nel codice fascista si parla di funzione legislativa, amministrativa e poi giudiziaria, oggi il codice repubblicano deve parlare di funzione legislativa, giudiziaria e poi amministrativa: questo ordine mi sembra veramente appropriato e civile.

Non ho niente da dire per quanto riguarda l'articolo 19 e la sostituzione dell'articolo 358.

Colgo l'occasione per preannunciare, se dovessimo arrivare alla votazione, il voto favorevole del Gruppo della Democrazia Cristiana al disegno di legge che sicuramente meriterà poi un lavoro di limatura e di ritocco, quanto mai attento e prudente.

Il provvedimento al nostro esame, comunque, si presenta come un passo in avanti idoneo ad evitare il contenzioso, ad assicurare le certezze del diritto e a riportare la materia nell'ambito di una severità, laddove la legge penale severa deve essere, e di una considerazione di particolari situazioni, laddove questo si impone, in un ordinamento che ha come criterio generale il concetto della natura personale dell'illecito penale, determinato da una singola persona che ha agito in un determinato contesto.

CORRENTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sarò brevissimo. La relazione del senatore Battello è stata appagante e tanto imparziale

da determinare nel nostro Gruppo la volontà di aderire all'auspicio espresso dal relatore stesso di approvare il provvedimento, sia pure perfettibile, perchè apparirebbe preoccupante ritardarne i tempi.

Mi limiterò solo a poche considerazioni in ordine a talune preoccupazioni che sono emerse riguardo al provvedimento in esame, e per manifestare invece apertamente e dichiaratamente qualche apprezzamento.

Mi soffermerò innanzitutto sulla abolizione del peculato per distrazione. Mi è parso di cogliere in merito qualche perplessità; io ritengo invece che sia veramente giunto il momento di abolire la fattispecie del reato di peculato per distrazione che era interpretata con estremo rigore in ordine a quei casi in cui un pubblico amministratore – e penso soprattutto agli amministratori locali – spostava una spesa da una voce di bilancio ad un'altra. La fattispecie rientra più nella giustizia amministrativa, nella giustizia amministrata dalla Corte dei conti. Infatti il pubblico amministratore spesso non procura a sé o ad altri vantaggio alcuno; la sua azione si configura forse errata in termini di procedimento, qualora erratamente abbia ritenuto di agire secondo una volontà dell'ente, di cui ha rappresentanza. Ma ciò può non continuare ad essere valutato secondo un'ottica penalistica, alla luce dei nostri tempi in cui vengono assegnate mansioni diverse, più articolate, ai pubblici amministratori.

Bisognava altresì mettere un punto fermo relativamente all'articolo 323, sull'abuso innominato in atto d'ufficio, con il quale si aveva una lettura penale dell'abuso di potere nell'accezione puramente amministrativa.

In altre parole, tutto quello che sul piano dell'*iter* del procedimento amministrativo poteva avere una certa fuorvianza era suscettibile di essere valutato con questo titolo di reato per il suo carattere di sussidiarietà e complementarietà. Questo è stato ritenuto inaccettabile; infatti non è tollerabile che l'errore nel procedimento amministrativo possa essere valutato come delitto. Una riscrittura quindi era necessaria perchè i comportamenti del pubblico amministratore debbono essere valutati penalmente sotto il profilo, del dolo specifico e non solo per comportamento non intenzionalmente diretto ad un determinato epilogo che determina la sanzione penale. Per la sanzione penale occorre qualcosa che sia più pregnante e più importante.

Ritengo anche opportuna la definizione più puntuale del concetto d'incaricato del pubblico servizio, perchè basta esaminare un codice annotato per vedere che sforzo ha dovuto compiere la giurisprudenza in tanti elenchi che sono ormai sommatori di sentenze per stabilire chi è pubblico ufficiale, chi non lo è, e chi, non essendo pubblico ufficiale, è incaricato di pubblico servizio. Era effettivamente necessario dare all'interprete, in termini di diritto positivo, una indicazione molto più precisa per non dire tassativa.

Un'ultima considerazione in materia di concussione, in merito alla quale sono state manifestate diverse perplessità. A me non pare che la norma abbia definito una figura «specializzata» di truffa; mi sembra invece che abbia, opportunamente, definito una figura «specializzata» di estorsione, perchè se i colleghi esaminano attentamente la formulazione dell'articolo 629 del Codice penale, vedranno che l'estorsione si

consuma con la minaccia di un danno ingiusto per ottenere un certo profitto. Con la formulazione adottata si ha una sorta di specializzazione, in cui lo strumento estortivo diventa o la qualità del pubblico ufficiale oppure i suoi poteri, e mi sembra assolutamente importante che permanga anche il riferimento alla qualità del pubblico ufficiale, qualità e poteri che se non fossero funzionalmente collegati al comportamento ed al risultato, non determinerebbero questa forma specializzata ed allora potremmo indagare se fosse il caso invece di rientrare nella previsione dell'articolo 629; mi sembra perciò che la formulazione adottata non sia passibile di censura.

Come dicevo all'inizio, il provvedimento al nostro esame è senz'altro perfettibile per alcuni aspetti, ma, anche in questo caso, non diversamente da quanto abbiamo notato questa mattina in sede di revisione della legge La Torre-Rognoni. È davvero tempo di ridefinire in termini di modernità questo tipo di reati, per cui un sacrificio in termini di perfettibilità può e deve essere compiuto.

È stato giustamente detto che è la prima novellazione organica del codice penale. Debbo aggiungere che abbiamo l'opportunità di una revisione non di emergenza ma meditata e questo può voler dire superare taluni scogli in tema di perfezionamento.

CORLEONE. Signor Presidente, nel tentativo di essere efficienti capita spesso che diminuisca l'efficienza. Mi riferisco al fatto che il Presidente del Senato, ha assegnato il disegno di legge approvato alla Camera in sede deliberante nella stessa sede alla nostra Commissione, cosa che un altro Presidente del Senato, non avrebbe mai fatto; ma a prescindere da questa considerazione ripetuta da più parti nel Palazzo, vorrei solo far presente che fino a quando non ci sarà una riforma del bicameralismo, i disegni di legge non dovrebbero essere esaminati in sede deliberante in tutti e due i rami del Parlamento, soprattutto quando si tratta di provvedimenti importanti, non tanto nel caso di leggine come quella che abbiamo esaminato questa mattina concernente il personale sanitario incaricato provvisorio degli istituti e servizi penitenziari.

Il 2 luglio 1987 il mio Gruppo ha presentato, in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, il disegno di legge n. 58. Ebbene, la Presidenza non si è accorta di questa presentazione e non ha neanche chiesto agli uffici una verifica. Richiamandomi all'articolo 51 del Regolamento, chiedo che venga fatta presente al Presidente del Senato l'opportunità di procedere ad un esame congiunto dei provvedimenti riguardanti i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Senatore Corleone, la questione che lei ha sollevato si pone anche in ordine al disegno di legge n. 688 di iniziativa dei senatori socialisti, anch'esso assegnato in sede referente. Devo tuttavia fare presente che l'articolo 51 del Regolamento del Senato è applicabile solo se ed in quanto i disegni di legge strettamente connessi vengano deferiti alla Commissione nella stessa sede.

Qualora però si decidesse per un rinvio del seguito della discussione del presente disegno di legge, si potrebbe provvedere al

trasferimento di sede dei disegni di legge riguardanti la stessa materia ed al conseguente abbinamento.

Farò presente, senatore Corleone, al Presidente del Senato il problema da lei posto circa l'opportunità che un disegno di legge esaminato in un ramo del Parlamento in sede deliberante venga discusso nell'altro ramo in sede referente, ma devo dire che si tratta di una questione da valutare caso per caso ed in relazione ad esigenze di ordine generale.

ACONE. Sono favorevole, signor Presidente, ad un rinvio dell'esame del disegno di legge.

MACIS. Anch'io sono favorevole.

GALLO. Io sarei invece, contrario al differimento del seguito della discussione.

PRESIDENTE. Propongo di rinviare il seguito della discussione. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA