

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

81° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 MARZO 1990

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

«Misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni e dalla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della pubblica amministrazione» (58), d'iniziativa

del senatore Spadaccia e di altri senatori

«Modifiche in tema dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione» (688), d'iniziativa del senatore Casoli e di altri senatori

(Seguito della discussione congiunta e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE	Pag. 2, 3, 7
CASOLI (PSI)	4
CORLEONE (Fed. Ecol. Eur.)	5
GALLO (DC)	3, 7
ONORATO (Sin. Ind.)	6
RIZ (Misto-SVP)	5
TOTH (DC)	6
VASSALLI, ministro di grazia e giustizia	4

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

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

«Misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni e dalla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della pubblica amministrazione» (58), d'iniziativa del senatore Spadaccia e di altri senatori

«Modifiche in tema dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione» (688), d'iniziativa del senatore Casoli e di altri senatori
(Seguito della discussione congiunta e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni 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 ed altri; Mellini ed altri; Nicotra e Bianchini; Gargani; Andò ed altri; Fracchia ed altri; Fiandrotti; Staiti di Cuddia delle Chiuse; Battistuzzi ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati; «Misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni e dalla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della pubblica amministrazione», d'iniziativa del senatore Spadaccia e di altri senatori; «Modifiche in tema dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione», d'iniziativa del senatore Casoli e di altri senatori.

Riprendiamo la discussione rinviata nella seduta del 15 marzo, stante la necessità di procedere ad ulteriori accertamenti in merito all'articolo 12, di cui do nuovamente lettura:

Art. 12.

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

«Art. 322. - (*Istigazione alla corruzione*). - Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto del suo ufficio, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.

Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.

La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 318.

La pena di cui al secondo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall'articolo 319».

Da nuovamente lettura degli emendamenti presentati dal Governo a questo articolo:

«Al secondo capoverso, sostituire alla parola: «fare», l'altra «compiere»;

Al secondo capoverso, prima della parola «soggiace» inserire le seguenti: «il colpevole» ».

I senatori Casoli e Acone hanno presentato il seguente emendamento:

«Sostituire al secondo comma dell'articolo 322 del codice penale alla parola: "fare" l'altra: "compiere"».

Ricordo che si era aperto un dibattito sulla mancata esplicitazione al secondo capoverso del soggetto della frase. Ebbene, gli accertamenti compiuti presso la Camera dei deputati, prima attraverso gli uffici competenti ed oggi da me con il presidente Rognoni, hanno escluso che quella omissione potesse essere causata da una dimenticanza. La soppressione della parola «il colpevole» prima del verbo «soggiace» è infatti dovuta ad un emendamento presentato dall'onorevole Finocchiatto, il quale ha giustificato la sua proposta dicendo che non si può parlare di colpevole fino a che non si è in presenza di una sentenza definitiva.

GALLO. Chi soggiace è colui che è riconosciuto colpevole con sentenza definitiva; non siamo, quindi, di fronte all'imputato.

PRESIDENTE. Lo stesso discorso è valido anche per l'altra questione che era sorta in relazione all'uso, all'articolo 17, del termine «giurisdizionale». Anche in questo caso, infatti, si tratta di una dizione voluta per cui, in sostanza, non vi è nulla nel testo del disegno di legge che possa essere ricondotto ad una imperfezione nella trasmissione del messaggio pervenutoci dalla Camera dei deputati e la dichiarazione fatta a me questa mattina dall'onorevole Rognoni è che, qualora noi dovessimo apportare delle modificazioni tecnico-formali che non

incidano sull'impianto sostanziale del provvedimento, l'altro ramo del Parlamento non avrebbe difficoltà a recepirle in tempi brevi. Ovviamente, nessuna garanzia può essere data rispetto ad altre ipotesi.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Prendo atto delle risposte che ci vengono dalla Camera dei deputati relativamente ai dubbi e alle perplessità che anche nel Governo erano sorti nei confronti del testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento il quale, qualora dovesse divenire legge dello Stato, sarà fonte di interpretazioni ambigue.

Pertanto, il Governo mantiene l'emendamento in precedenza presentato, la prima parte del quale - lo ricordo - mira a sostituire, al secondo capoverso, alla parola «fare» l'altra «compiere», mentre la seconda tende ad inserire, sempre al secondo capoverso dell'articolo 12, prima della parola «soggiace», le altre «il colpevole». In sostanza, si tratta, da un lato, soltanto di un allineamento alla terminologia ricorrente nel codice e, dall'altro, di esplicitare il soggetto di una proposizione altrimenti incompleta. A questo proposito, esprimo stupore per l'esclusione del termine «il colpevole», il quale è presente in tutti gli articoli del codice penale e vi figura proprio in coerenza con il sistema da esso previsto, il quale - come loro senatori mi insegnano - si regge sul presupposto di una responsabilità definitivamente dichiarata e quindi non può che usarsi il termine «il colpevole» od uno equivalente. Pertanto eliminarlo, in omaggio ad una presunzione di non colpevolezza che si riferisce esclusivamente al terreno processuale, mi sembra veramente incongruo. Di qui la ragione per la quale insisto che venga votato l'emendamento proposto.

CASOLI. Signor Presidente, già nella passata seduta, mi ero permesso di segnalare una certa mancanza di riguardo nei confronti del Senato, il quale, di fronte all'indubbia esigenza di approvare rapidamente questo disegno di legge, che è stato per oltre due anni e mezzo all'esame dell'altro ramo del Parlamento, si trova costretto in un certo senso a licenziare un testo, anche laddove sono palesi lacune e distorsioni che è opportuno emendare perchè riguardano norme di legge destinate a sostituire articoli del codice penale. A mio avviso, infatti, anche per un rispetto nei confronti del legislatore, non si possono consacrare in un articolo del codice errori macroscopici, così come si è voluto fare nel caso del reato per corruzione in atti giudiziari, laddove, ad esempio, tutti quanti concordavamo nel ritenere che il mancato riferimento alle pene stabilite nell'articolo 319-ter costituisce un'omissione estremamente pericolosa e si sono fatti salti mortali e funambolismi per tentare di convincere che la giurisprudenza avrebbe potuto riparare una tale lacuna.

Comunque, ho voluto fare questa constatazione perchè non credo che un ramo del Parlamento possa essere privato della sua prerogativa di approfondire e di apportare modifiche anche essenziali ad un disegno di legge solo perchè si devono guadagnare due o tre giorni. In altre circostanze, di fronte a sollecitazioni di questo genere ci sono state dispute molte significative, mentre qui si tratta soltanto di emendare un testo per eliminare storture per le quali certamente i nostri successori ci rimprovereranno, soprattutto perchè macroscopiche e inserite nel codice penale.

Gli emendamenti presentati dal Governo di cui uno coincide con quello presentato dal senatore Acone e da me, si rendono necessari per evitare ulteriori errori in un testo legislativo rispetto al quale non sarebbe male compiere un riesame generale. Un emendamento propone di sostituire alla parola «fare» la parola «compiere», e l'altro di introdurre le parole «il colpevole» per dare un significato preciso alla disposizione. È ovvio che quando si parla di sanzione ci si riferisce al colpevole e non ad altra persona. Ritengo opportuno correggere almeno questi errori, ancora emendabili in questa ulteriore fase di discussione del disegno di legge.

CORLEONE. Signor Presidente, non vorrei ripetere considerazioni già fatte, anche perchè, quando mi rendo conto di sostenere inutilmente delle ragioni, non mi è sempre facile insistere e può emergere la tendenza ad allargare le braccia e a rassegnarsi a quanto può o deve accadere. Tuttavia vorrei fare alcune brevissime valutazioni.

Ci troviamo in una situazione un po' paradossale: proseguendo nell'esame degli articoli, stiamo scoprendo che vi sono errori macroscopici. Ora manca il soggetto e potremmo anche far finta di nulla, ma nel prosieguo - non sappiamo cosa troveremo - potremmo scoprire che manca il verbo o il predicato e a quel punto un emendamento sarebbe inevitabile. In quel caso potremmo trovarci nella situazione in cui, dopo aver lasciato passare errori incredibili, saremmo costretti ad apportare qualche modifica.

Sono favorevole all'emendamento del Governo, sia per quanto riguarda la sostituzione del verbo fare con il verbo compiere, sia per quanto riguarda la specificazione del soggetto. Rileggendo l'articolo, si potrebbe addirittura pensare che soggetto è l'offerta o la promessa a soggiacere alla pena: anzi direi che grammaticalmente questi risultano essere il soggetto della frase. Al di là di tutto, se non si trattasse di un articolo del codice penale, si potrebbe dire che, in fondo, il senso della disposizione è chiaro; ma appunto si tratta di una norma del codice penale e deve essere corretta, quindi sono favorevole a modificarla.

Tuttavia, allorché questo emendamento verrà approvato dalla Commissione (mi pare difficile che ciò non accada), ci troveremo nella situazione paradossale di non aver approvato altre modifiche che pure turbavano l'impianto normativo. Ho già espresso le mie valutazioni negative sul fatto che non esista più il peculato per distrazione; ma ritengo che avremmo almeno potuto approvare un testo più esatto e pulito, ad esempio in merito all'articolo 3 sulla malversazione. Ciò si è verificato perchè abbiamo ricevuto questo «pacco dono» dalla Camera dei deputati, da approvare a scatola chiusa, a occhi bendati e in mezza giornata: così non si è fatto, per cui le sedute sono diventate tre o quattro, ma nonostante ciò non siamo riusciti neanche a migliorare, dove necessario, il testo.

In conclusione, annuncio il voto favorevole all'emendamento del Governo.

RIZ. Signor Presidente, dichiaro di essere favorevole all'emendamento del Governo. Naturalmente, il verbo compiere è migliore e meno

generico del verbo fare; inoltre, come è già stato rilevato, nella seconda parte dell'articolo manca il soggetto tanto che chi soggiace alla pena potrebbe apparire il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio.

Signor Presidente, colgo l'occasione per dichiarare che, come ho già manifestato alla Presidenza del Senato, sono dell'avviso che la sede deliberante in Commissione non sempre è quella più opportuna e che la materia odierna richiederebbe un esame in Assemblea. Non vale la considerazione che il disegno di legge deve essere subito approvato perchè tra poco tempo vi sarà un provvedimento di amnistia, anzi questa è un'ulteriore ragione per rendere ancora più pubblico il nostro operato.

TOTH. Signor Presidente, abbiamo cercato in questi giorni di rendere il testo trasmessoci dalla Camera dei deputati meno ostico ed estraneo alla nostra condizione di giuristi e di operatori del diritto.

Tuttavia, non possiamo continuare ad affidarci all'interpretazione delle norme, sperando che il giudice, risalendo ai lavori parlamentari, possa successivamente applicarle nel modo più corretto. Mi dispiace che non sia stata accolta la proposta del senatore Onorato, che nella scorsa seduta molto opportunamente suggeriva di soprassedere un momento rispetto alla norma che non ci convinceva. In questo caso, di fronte al superamento di ogni logica linguistica e grammaticale, non credo che non si possa non essere contrari all'emendamento del Governo.

Circa la questione sollevata dal collega Riz, sull'opportunità di mantenere la sede deliberante, mi rimetto alla Commissione. Ritengo però che un'eccessiva fretta in questo settore non qualifichi il legislatore rispetto all'opinione pubblica, soprattutto in prossimità di una consultazione elettorale. Tuttavia, questo non vuol dire che non possiamo proseguire in sede deliberante con tutte le cautele, al di là di ogni possibile esigenza di fretta.

ONORATO. Signor Presidente, riguardo al primo emendamento del Governo, tendente a sostituire alla parola «fare» l'altra «compiere», mi dichiaro favorevole in quanto si tratta di un miglioramento lessicale. In merito poi al secondo, sono del parere che la preoccupazione della spola tra una Camera e l'altra non debba far dimenticare le elementari regole dell'analisi logica. Pertanto, credo che questa Commissione dovrebbe essere impegnata, non soltanto per decenza legislativa, ma secondo coscienza e scienza a votare l'emendamento che introduce il soggetto della frase. Le preoccupazioni garantiste addotte alla Camera dei deputati - l'ha già detto molto chiaramente il Ministro - non hanno fondamento in quanto tutto il sistema del codice presuppone che il termine «il colpevole» si intende riferito a chi è stato condannato con sentenza passata in giudicato.

Debbo dire, inoltre, che mi dispiace di non essermi forse battuto abbastanza la volta scorsa perchè la mia proposta di accantonamento dell'articolo 11 andasse in porto. A questo punto, io credo che l'unico modo di procedere sia un recupero della procedura ordinaria di esame e votazione da parte dell'Assemblea. Noi abbiamo tempo fino alla

votazione finale del provvedimento per decidere se continuare in sede deliberante o se passare in sede referente; è, forse, possibile infatti valutare, sulla base di un accordo fra gentiluomini al nostro interno, se è possibile un miglioramento tecnico che salvi la decenza anche del ruolo del Senato.

Per questi motivi, dunque, dichiaro il mio voto favorevole all'emendamento del Governo.

GALLO. Signor Presidente, onorevole Ministro, debbo di nuovo richiamare l'attenzione dei colleghi su quello che è il punto centrale di tutta la discussione. Se noi vogliamo dare un mesto addio alla disciplina dei reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, possiamo scegliere la strada dell'accettazione degli emendamenti proposti dal Governo e possiamo addirittura accettare di mutare sede. Sia chiaro però che questo è un mesto addio al provvedimento perchè l'esperienza ci insegna che certe occasioni o vanno colte nel momento in cui si presentano ovvero sono irrimediabilmente perdute.

Per quanto riguarda poi gli emendamenti del Governo, in rapporto all'articolo 11 io sono - e in tal senso mi ero ampiamente espresso nella scorsa riunione - dell'avviso che l'omissione dell'articolo 319-ter non implichi assolutamente una lacuna, ma puramente e semplicemente una minore punibilità rispetto a quella che è la posizione del corruttore passivo in ordine al corruttore attivo.

Circa la sostituzione, all'articolo 12, del termine «fare» con l'altro «compiere», debbo dire che noi siamo abituati all'uso nelle nostre leggi di un italiano singolarmente aulico per cui siamo soliti dire «compiere un atto» e quindi usare l'espressione «fare un atto» ci sembra un errore. Posso anche riconoscere che sarebbe stato più consono ad una semantica generale l'uso del termine «compiere», però non mi pare che sia ragione sufficiente per un emendamento.

Quanto al verbo «soggiace», che effettivamente non è retto da soggetto, io ritengo che si possa addivenire ad una correzione formale, non ritornando al termine «il colpevole», che suonerebbe come una censura rispetto alla posizione interpretativa-dogmatica assunta dai nostri colleghi della Camera dei deputati, ma uscendo puramente e semplicemente il pronome «egli». In tal modo, non si parlerebbe di «colpevole» e, ripeto, non vi sarebbe la sconfessione di un punto di vista adottato dai colleghi dell'altro ramo del Parlamento, che in ogni caso, però, non condivido perchè - come ha detto così bene il Ministro - il colpevole, non solo è termine che ricorre sempre nel nostro codice, ma è colui che è riconosciuto tale con sentenza passata in giudicato. Vogliamo però eliminare anche questa parvenza di anticipazione sul giudizio, ebbene, allora diciamo «egli soggiace», espressione questa che mi sembra grammaticalmente corretta.

PRESIDENTE. Io ritengo che le modifiche proposte dal Governo rientrino nell'ambito di quelle correzioni di carattere formale che non avrebbero incontrato ostacoli alla Camera dei deputati. Esse, a mio avviso, sono opportune ed io sono ad esse favorevole. Sono altresì del parere che l'intenzione di approvare alcuni emendamenti non giustifichi il passaggio dell'esame del provvedimento alla sede referente.

Tuttavia, avendo i senatori Riz, Casoli, Pierri, Fabbri, Rastrelli e Corleone presentato la richiesta che il disegno di legge sia rimesso all'esame dell'Assemblea, avverto che, a norma dell'articolo 35, secondo comma, del Regolamento, l'esame del disegno di legge proseguirà in sede referente.

I lavori terminano alle ore 15,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA