

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1647

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro del tesoro

(DINI)

e dal Ministro di grazia e giustizia

(MANCUSO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 1995

---

Conversione in legge del decreto-legge 29 aprile 1995, n. 139,  
recante disposizioni urgenti in tema di proroga dei termini  
relativi ai procedimenti penali in fase di istruzione formale  
ed in tema di disciplina sanzionatoria relativa agli appalti

---

ONOREVOLI SENATORI. - 1. Il provvedimento consta di due disposizioni, l'una concernente la proroga dei termini relativi all'applicabilità delle disposizioni del precedente codice di procedura penale ai processi in fase di istruzione formale secondo il vecchio rito e non ancora conclusa; l'altra relativa alla disciplina sanzionatoria in materia di appalto di opere riguardanti la pubblica amministrazione. Entrambe le disposizioni sono caratterizzate dalla necessità e dall'urgenza.

2. Pur a distanza di alcuni anni dall'entrata in vigore del nuovo codice di rito penale, il numero dei procedimenti pendenti in fase istruttoria secondo le norme del codice di procedura penale abrogato è ancora rilevante; inoltre, sono in corso attività istruttorie per fatti di tale delicatezza e rilievo, anche nazionale, da rendere non ipotizzabile nè comprensibile per l'opinione pubblica una chiusura drastica allo scadere dell'ultimo termine di proroga del 30 giugno 1995. Basti osservare che fra i procedimenti pendenti vi è quello concernente la strage di Ustica per il quale - come è ampiamente noto - le indagini hanno incontrato molteplici ostacoli che hanno rallentato non poco un'inchiesta già in sè di eccezionale difficoltà ed ampiezza. Le informazioni fornite dagli uffici giudiziari segnalano che, proprio di recente, grazie anche all'espletamento di accertamenti tecnici, è stato possibile mettere a fuoco alcune linee di indirizzo conclusivo dell'indagine, con conseguente necessità di provvedere ad ulteriori incumbenti istruttori.

In siffatto contesto, l'assenza di una proroga non solo vanificherebbe il già cospicuo lavoro fin qui svolto dagli inquirenti (e ciò in contrasto con i più elementari principi di economia processuale), ma rappresenterebbe, nella sostanza, una sorta di «dene-

gata giustizia» per le molte parti lese e, più in generale, per l'intera collettività che da queste complesse istruttorie ancora in corso attende chiarezza su fatti di inaudita gravità (stragi ed atti terroristici) che hanno funestato gli ultimi anni.

Alla luce di quanto precede sembra ragionevole proporre una ulteriore proroga dal 30 giugno 1995 al 30 aprile 1996, ed a ciò provvede l'articolo 1.

La necessità e l'urgenza sono impliciti in quanto esposto, giacchè la precedente proroga scade il 30 giugno 1995.

3. L'articolo 21 della legge 13 settembre 1982, n. 646, vieta a chi ha ricevuto in appalto un'opera che interessa la pubblica amministrazione di concedere l'opera stessa in subappalto o a cottimo senza l'autorizzazione dell'autorità competente, e punisce il fatto con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda. La norma descrive la sola condotta illecita del soggetto che concede l'opera in subappalto o a cottimo, ma è punito anche chi esegue l'opera stessa, sia pure con pena più lieve.

La *ratio* della norma è quella di evitare la destinazione delle risorse pubbliche a soggetti nei confronti dei quali non si è accertata la ricorrenza dei requisiti soggettivi prescritti o la mancata applicazione di una misura di prevenzione (articolo 21, secondo comma).

Nell'applicazione pratica della disposizione è emerso che il regime sanzionatorio da essa previsto non è pienamente conforme al criterio di ragionevolezza che deve presiedere, secondo la giurisprudenza costituzionale, alle scelte legislative in tema di sanzioni; ciò perchè ne può derivare una disparità di trattamento tra coloro che concedono le opere in subappalto o a cottimo. Questi ultimi, infatti, sia che conferiscano in subappalto una porzione modesta delle

opere ottenute in appalto, sia che subappaltino la globalità delle stesse, incorrono sempre nella medesima ammenda che è piuttosto elevata, essendo fissata in misura pari al terzo del valore complessivo dei lavori appaltati. Può accadere, quindi, che, in presenza di un appalto di grandi dimensioni, il titolare subappalti alcune opere di entità particolarmente modesta e ciononostante incorra in una sanzione severa che precinda dal disvalore effettivo del fatto.

Oltretutto, per determinare il *quantum* dell'ammenda, la norma si riferisce ad un presupposto (il valore complessivo dell'appalto) che non sempre è espressivo della gravità del reato: l'illecito, infatti, è più o meno grave anche in ragione dell'entità del subappalto; si aggiunga che le perplessità sono state manifestate anche nell'ambito di alcune ordinanze con le quali la magistratura di merito ha sollevato questioni di costituzionalità della norma.

Occorre dirimere in radice il rischio che un'eventuale caducazione dell'articolo 21 determini un vuoto normativo deprecabile particolarmente grave in una materia che esige particolare attenzione. Di qui la necessità e l'urgenza di allineare meglio la disposizione in esame al principio di ragionevolezza, circoscrivendo l'intervento alle sole pene previste a carico di colui che concede le opere in subappalto.

Non sembra necessario modificare il precepto contenuto nell'articolo 21, nè l'entità dell'arresto, che appare congrua, ed è opportuno mantenere un criterio di calcolo proporzionale all'ammenda, sia perchè il medesimo criterio è ritenuto valido, su un piano generale, dalla giurisprudenza costi-

tuzionale e di merito, sia perchè consente di graduare la sanzione in rapporto alla gravità del fatto. Appare doveroso, invece, consegnare diversamente il parametro per il calcolo.

Oggi, questo parametro è integrato dal valore complessivo dell'appalto. Nella soluzione che si propone, esso verrebbe abbinato ad un ulteriore termine di paragone (quello del valore del subappalto), che consente di raccordare l'ammenda al disvalore concreto dell'illecito. La gravità del reato potrebbe derivare anche da altre circostanze, ma l'ammontare dell'opera subappaltata costituisce il più importante indice rivelatore dell'illiceità piuttosto del fatto.

L'articolo 2 modifica, dunque, il solo ammontare dell'ammenda prevista a carico del soggetto che concede le opere in subappalto o a cottimo; l'ammenda potrà variare da un minimo di un terzo del valore dell'opera subappaltata ad un massimo di un terzo del valore complessivo dei lavori ricevuti in appalto: dunque, l'ammontare attuale dell'ammenda rimane, ma come «tetto» della sanzione. Conseguentemente, il giudice potrà commisurare alla gravità del fatto sia l'arresto che l'ammenda, e anche questa seconda sanzione risponderà meglio alla finalità rieducativa della pena.

La soluzione prescelta permette di non attenuare la pressione sanzionatoria in materia e, al tempo stesso, opera *in melius* rispetto alla norma vigente, rivelandosi applicabile anche ai procedimenti in corso, ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, del codice penale.

Entrambi gli articoli non comportano spese.

**DISEGNO DI LEGGE**

---

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 29 aprile 1995, n. 139, recante disposizioni urgenti in tema di proroga dei termini relativi ai procedimenti penali in fase di istruzione formale ed in tema di disciplina sanzionatoria relativa agli appalti.

*Decreto-legge 29 aprile 1995, n. 139, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 99 del 29 aprile 1995 (\*)*

**Disposizioni urgenti in tema di proroga dei termini relativi ai procedimenti penali in fase di istruzione formale ed in tema di disciplina sanzionatoria relativa agli appalti**

**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in tema di proroga dei termini relativi ai procedimenti penali in fase di istruzione formale ed in tema di disciplina sanzionatoria relativa agli appalti;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 aprile 1995;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro del tesoro e del Ministro di grazia e giustizia;

EMANA

il seguente decreto-legge:

**Articolo 1.**

1. Nel comma 3 dell'articolo 242 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, come da ultimo modificato dalla legge 22 dicembre 1994, n. 702, le parole: «alla data del 30 giugno 1995» sono sostituite dalle seguenti: «alla data del 30 aprile 1996».

**Articolo 2.**

1. Nel primo comma dell'articolo 21 della legge 13 settembre 1982, n. 646, come modificato dall'articolo 2-*quinquies* del decreto-legge 6 set-

---

(\*) V. inoltre, l'Avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 101 del 3 maggio 1995.

tembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, e dall'articolo 8 della legge 19 marzo 1990, n. 55, le parole: «e con l'ammenda pari a un terzo del valore complessivo dell'opera ricevuta in appalto. » sono sostituite dalle seguenti: «e con l'ammenda non inferiore ad un terzo del valore dell'opera concessa in subappalto o a cottimo e non superiore ad un terzo del valore complessivo dell'opera ricevuta in appalto.».

### Articolo 3.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 29 aprile 1995.

SCÀLFARO

DINI - MANCUSO

Visto, *il Guardasigilli*: MANCUSO