

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 370<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 5 APRILE 1990

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente TAVIANI,  
indi del vice presidente DE GIUSEPPE

#### INDICE

**CONGEDI E MISSIONI** ..... Pag. 3

#### **DISEGNI DI LEGGE**

##### **Seguito della discussione:**

«Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione» (2078) (Approvato dalla 2<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo 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);

«Misure penali e civili urgenti per la lotta alla corruzione nelle pubbliche funzioni ed

alla criminalità organizzata contro gli interessi economici e finanziari della pubblica amministrazione» (58), d'iniziativa del senatore Spadaccia e di altri senatori;

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

##### **Approvazione del disegno di legge n. 2078:**

PRESIDENTE ..... Pag. 4, 7, 10 e *passim*  
DI LEMBO (DC) ..... 4  
BATTELLO (PCI), relatore ..... 7 e *passim*  
VASSALLI, ministro di grazia e giustizia 10 e *passim*  
CORLEONE (Fed. Eur. Ecol.) ..... 14 e *passim*  
\* GALLO (DC) ..... 15 e *passim*  
CASOLI (PSI) ..... 17 e *passim*  
FILETTI (MSI-DN) ..... 18 e *passim*  
COVI (PRI) ..... 24 e *passim*

CORRENTI (PCI) .....	Pag. 26, 71
ACONE (PSI) .....	29, 69
* ONORATO (Sin. Ind.) .....	30 e passim
MACIS (PCI) .....	30, 50, 79
MORO (DC) .....	52, 80
SANESI (MSI-DN) .....	57, 74, 75
BAUSI (DC) .....	76

**SUI LAVORI DEL SENATO**

PRESIDENTE .....	80
------------------	----

**ALLEGATO****DISEGNI DI LEGGE**

Annunzio di presentazione .....	Pag. 81
Assegnazione .....	81
Approvazione da parte di Commissioni permanenti .....	81

N. B. - L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore

## Presidenza del vice presidente TAVIANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).  
Si dia lettura del processo verbale.

MANIERI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Acquarone, Bo, Boato, Boggio, Butini, Carlotto, Cattanei, Dipaola, Di Stefano, Gambino, Garofalo, Giagu Demartini, Giolitti, Grassi Bertazzi, Gualtieri, Innamorato, Kessler, Leone, Lipari, Marniga, Mazzola, Meraviglia, Natali, Perina, Pulli, Ranalli, Ricevuto, Saporito, Sirtori, Tani, Vecchietti, Zangara.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Agnelli Arduino, Berlinguer, Strik Lievers, Ulianich e Vitalone, a Cipro, per attività dell'Unione interparlamentare; Imposimato, in Bolivia, per attività dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

### Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

### Seguito della discussione dei disegni di legge:

**«Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione» (2078)** (Approvato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo 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);

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

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

**Approvazione del disegno di legge n. 2078**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 58, 688 e 2078.

Riprendiamo la discussione, aperta nella seduta pomeridiana di ieri.

È iscritto a parlare il senatore Di Lembo. Ne ha facoltà.

DI LEMBO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, non mi dilungherò eccessivamente anche perchè non è bello parlare in un'Aula vuota, con pochi intimi, neanche per chi, come me, sa che non passerà alla storia nè per questo intervento, nè per altro. L'assenza dei colleghi in Aula, però, probabilmente, non significa scarso interessamento per un problema come questo, che è importante, come affermava il collega Casoli ieri; io amo ritenere che essa dipenda dal fatto che i problemi della giustizia sono molto tecnici e, di conseguenza, poco interessanti. Al riguardo ricordavo poc'anzi che, allorchè fu approvato il codice di procedura penale, in Aula vi erano ugualmente 5 o 6 spettatori.

Un dibattito ricco, puntuale, elevato per dottrina e per esperienza ha caratterizzato l'esame di questo provvedimento in Commissione e in Aula; pertanto poco credo sia da aggiungere, se non la posizione mia e quella del Gruppo della Democrazia cristiana. Di ausilio mi è anche la precisa, brillante e puntuale relazione del senatore Battello, che anche noi ringraziamo.

Giunge all'esame di questa Assemblea un problema che già con l'inizio della nostra storia repubblicana si è posto ed ha registrato una sempre maggiore attenzione della dottrina e della giurisprudenza, accorte l'una e l'altra anche a circoscrivere gli effetti e l'area di applicabilità di alcuni reati. Penso, ad esempio, al peculato per distrazione, all'interesse privato in atti d'ufficio, allo abuso innominato, reati che uno sviluppo non solo culturale, ma anche sociale ed economico ha reso anacronistici nella loro attuale previsione.

Non è ignoto infatti che il dinamismo della società e la modificazione dell'ottica di intervento dello Stato, per il quale la Costituzione ha scelto il decentramento delle funzioni amministrative e politiche ad istituzioni ed enti, ampliando i poteri dei loro amministratori e dirigenti, hanno, per questi ultimi, allargato i confini della responsabilità che del potere è necessario corollario, esponendoli al rigore di norme proprie di uno Stato centralista che poco spazio lasciava ad amministratori e funzionari. Il *welfare state*, conseguenza e frutto di precise scelte politiche, ha imposto inoltre un sempre maggiore, ed a più ampio spettro, intervento dello Stato e delle strutture pubbliche in generale, accrescendo notevolmente i rischi derivanti dall'applicazione di norme attagliantesi ad una pubblica amministrazione pensata e strutturata secondo un sistema che escludeva ogni potere di interpretazione degli interessi da perseguire, limitando i poteri stessi

ad una funzione di mera esecuzione e di formale garanzia, non consentendo nè di prevedere e nemmeno di auspicare l'apertura di spazi di maggiore discrezionalità della pubblica amministrazione e dei suoi rappresentanti, soprattutto di quelli elettivi.

È perciò necessario non restringere o eliminare – come si è detto – ma ridefinire l'ambito di controllo della giustizia su comportamenti che riguardano i pubblici ufficiali, per accertare se essi siano veramente pregiudizievoli per i cittadini e per la pubblica amministrazione. L'interesse generale non tollera che tutti vengano ritenuti disonesti fino a sentenza assolutoria. L'incertezza che nell'azione amministrativa incontrano i pubblici amministratori e che attiene ai confini del legittimo e dell'illegittimo, del lecito e dell'illecito, non giova a nessuno; non giova neppure l'eccessiva criminalizzazione di tutti i comportamenti illegittimi, che ha determinato un'operazione di supplenza da parte della magistratura, criminalizzazione che deriva dal carico eccessivo che si vuol dare da un po' di tempo alla sanzione penale, ritenuta quasi l'unico mezzo capace di svolgere una funzione preventiva di deterrenza. Ma non vi è nessuno che possa ritenersi immune dal difetto – se difetto è – di ritenere scarsamente efficace la sanzione amministrativa nel nostro attuale ordinamento. Non si può, ad esempio, punire per truffa aggravata colui che non è puntuale in ufficio; non si può continuare su questa strada!

Per quanto riguarda la separazione necessaria tra amministratori e funzionari, ai quali ultimi il più delle volte fa effettivamente capo la attività di preparazione e di materiale operazione degli atti, non credo vi sia disaccordo in dottrina. Sono d'accordo con quanto detto dal collega Macis, cioè sul fatto che il reato di falso va rivisto affinché non sia ridotto ad un caso di responsabilità oggettiva.

È però necessario superare l'appiattimento esistente nella pubblica amministrazione, che è causa della deresponsabilizzazione dei pubblici dipendenti; appiattimento che, in nome di un'uguaglianza di fatto rivelatasi utopistica, ho sconvolto il sistema precedentemente esistente e lo ha gerarchizzato, senza però sostituirlo con uno altrettanto valido, e che non ha consentito nemmeno che trovasse riscontro la filosofia che era alla base della legge sulla dirigenza, tanto criticata, che voleva affidare responsabilità diretta di amministrazione ai pubblici dirigenti. Il bisogno di rivedere i relativi istituti, di cui al codice penale del 1930 e al disegno di legge al nostro esame, subito nato con l'Italia repubblicana, si è più accentuato nel tempo, rendendo ormai indispensabile una riforma di norme ben scritte, ma inattuali. Per questo bisogno, della cui soddisfazione ogni forza politica, pur con sfaccettature diverse, si è fatta carico, oggi al nostro esame è giunto il disegno di legge che riguarda modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, nel testo già approvato dalla Camera dei deputati e che opportunamente neglige il ritocco della normativa vigente scegliendo invece – come si è detto – la via della sua riscrittura.

In Commissione giustizia, così come in quest'Aula, una sostanziale e lodevole convergenza si è registrata sulla opportunità di approvare il disegno di legge, anche se si è dovuta nel contempo registrare una qualche divergenza in ordine alla eventualità di apportare modifiche al testo trasmessoci allungando conseguentemente i tempi della sua

approvazione, che richiederebbe una ulteriore lettura della Camera dei deputati.

Dico subito in proposito che ogni testo di legge (e quello al nostro esame in particolare) è perfettibile, anche se la ricerca di perfezione lascia normalmente nella sua scia ritardi e nuove incertezze. Non credo che l'intelligenza speculativa di studiosi ed interpreti possa acquietarsi o si sia mai acquietata su una norma ritenendola insuscettibile di valutazione critica; se così non fosse, scarso valore probabilmente avrebbero le spiegazioni della dottrina ed il vaglio della giurisprudenza. Questo non significa che tutti i suggerimenti di modifica non abbiano rilievo o che non siano privi di fondamento. Occorre però valutare, in rapporto di relazione, se sia prevalente l'interesse generale dell'approvazione rapida della norma o l'interesse ad una sua migliore ed eventuale ridefinizione. Occorre in buona sostanza valutare la compatibilità tra la norma al nostro esame e gli obiettivi che con essa il legislatore pone come punto di approdo della sua azione legislativa.

Da questa valutazione è derivata una quasi unanime certezza, cioè quella dell'assoluta necessità di approvare una normativa attesa ormai da molto tempo, tenendo anche conto dell'ampio e approfondito dibattito che si è svolto nell'altro ramo del Parlamento.

Nel contempo però sono state manifestate alcune istanze di miglioramento del testo, alcune comportanti modifiche puramente formali, altre invece tendenti a variazioni sostanziali. In verità, in Commissione solo le modifiche formali hanno trovato consenso, anche se non è mancata la necessaria attenzione per le altre; giova in proposito ricordare che il disegno di legge ha già registrato un dibattito in Parlamento, perchè, in sostanza, si richiama all'iniziativa legislativa avanzata nella IX legislatura dall'allora ministro gurdasigilli Martinazzoli, approvata da un ramo del Parlamento.

Passando all'esame del disegno di legge, allo scopo di illustrarne brevemente la validità per giustificare i motivi del favore della Democrazia cristiana alla sua approvazione, devo per onestà affermare che mi è facile il compito potendo fare rinvio all'intervento, come al solito completo, preciso e brillante, del collega, senatore Gallo, al quale non fanno difetto nè scienza, nè sapienza, nè esperienza. E io mi scuso se non sarò altrettanto brillante per interpretarlo. Tale intervento in Commissione si è dipanato attraverso alcuni punti fondamentali costituenti altrettanti giudizi positivi: la centralità, che caratterizza il disegno di legge, della espunzione dal peculato del peculato per distrazione; la positiva valutazione dell'introduzione di cosa mobile altrui (che scioglie un nodo che è stato oggetto di controversi dibattiti dottrinali e giurisprudenziali); l'opportunità giuridica dell'introduzione della figura del peculato d'uso nonchè della formulazione della malversazione a danno dello Stato, per una più puntuale tutela dell'interesse pubblico; la validità della previsione dell'articolo 317 sulla concussione ad opera dell'incaricato di pubblico servizio, quale valvola di sicurezza per l'interprete; l'apprezzamento per il contenuto e la configurazione dell'articolo 323, che distingue tra l'ingiusto vantaggio non patrimoniale e quello patrimoniale; l'abrogazione dell'articolo 324 del codice penale sull'interesse privato in fatti di ufficio, che, insieme al peculato per distrazione, entra nella previsione della norma sull'abuso

di ufficio; la congruità della formulazione degli articoli sulle nozioni di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio. Sono questi alcuni dei motivi per i quali vi è apprezzamento da parte della Democrazia cristiana su questo disegno di legge.

Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, come ho innanzi detto, ogni norma è suscettibile di modifiche che ne migliorino il lessico, le previsioni e la portata. Nemmeno le norme al nostro esame possono sfuggire a questa regola, però facciamo in modo - e per lo meno su questo il contrasto non è possibile - che con la loro approvazione possano passare al vaglio della giurisprudenza e della dottrina, anche perchè si possa, in prosieguo di tempo, eventualmente affianarle e migliorarle. Oggi invece queste norme vanno valutate per la loro carica innovativa, per la capacità che hanno di rispondere a esigenze nuove di giustizia.

Da tale valutazione il Gruppo della Democrazia cristiana trae un giudizio di apprezzamento ed è per questo che con tranquilla coscienza si esprime positivamente sul disegno di legge.

La correzione delle imperfezioni grammaticali, lessicali e tecniche può essere eseguita, purchè non riapra il dibattito nell'altro ramo del Parlamento, che è stato già abbastanza lungo. Chi vi parla è favorevole all'approvazione del testo senza modifiche e ritiene che le correzioni formali, frutto forse di errori di battitura, potrebbero trovare attuazione in sede di coordinamento; mentre, per quanto riguarda le modifiche sostanziali, alcune delle quali andrebbero a incidere su parti di norme che mai hanno suscitato dubbi in dottrina e giurisprudenza, pensiamo sia opportuno che il problema della loro validità o della loro inutilità venga risolto, se del caso, dopo la sperimentazione pratica della loro effettiva applicazione. Questa opinione deriva dalla convinzione, comune a tutti, studiosi, politici e operatori del diritto, che questa riforma novellistica della parte speciale del codice penale, che trova la sua base in anni di studio e di dibattiti che hanno colto le deficienze e le incongruenze della normativa vigente, sia ormai un frutto maturo e perciò da cogliere subito.

Chi chiede tutto (riforma del codice penale, riforma del finanziamento pubblico ai partiti, riforma dei procedimenti amministrativi e perciò stesso dei controlli, cavalli di battaglia di una avveduta dottrina) ritarda la soluzione di un problema che è presente all'attenzione, alla coscienza e alla sensibilità di tutti gli amministratori, di qualunque parte politica. Si tratta di una soluzione che non può più sopportare ritardi.

Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, quella al nostro esame è una buona legge. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

**BATTELLO, relatore.** Signor Presidente, la mia replica sarà molto breve, perchè per molta parte si riporterà alla relazione scritta. Svolgerò soltanto brevi osservazioni sugli interventi in discussione generale dei colleghi Onorato, Corleone, Filetti, Casoli, Macis e da ultimo del collega Di Lembo, che ringrazio tutti.

Unanime è stata da parte dei colleghi intervenuti la valutazione sull'opportunità di una riforma di questo capo I del Titolo II del libro II

del codice penale, non solo perchè sono passati moltissimi anni dal 1930, data di entrata in vigore di una disciplina rimasta ferma a quell'epoca nella sua formulazione testuale, ma anche perchè nel frattempo molto è cambiato non solo nel campo del diritto penale, ma anche nel funzionamento generale della pubblica amministrazione e della vita istituzionale del nostro paese. Da questo punto di vista si è rilevato - ed io sono d'accordo su tali rilievi - che la riforma era opportuna e necessaria e caso mai si è lamentato che questa riforma non fosse più ampia; qualcuno l'ha definita «timida» al punto da limitarsi ad una riscrittura. Forse l'unico punto sul quale non concordo con l'intervento del collega Macis è proprio rappresentato dal termine «riscrittura» perchè questa riforma che oggi discutiamo è qualcosa di più di una riscrittura, nel senso che non si muove nell'ambito della logica del capo I vigente, ma ribalta gli equilibri e le strutture all'interno di questo capo I. Sotto tale profilo ha più l'aspetto di una novella che non di una mera riscrittura. È evidente però che questa riforma, ancorchè novellistica, presenta i suoi limiti nel senso che non è accompagnata da altre riforme di carattere più generale che la collochino all'interno di un sistema istituzionale di diritto pubblico e amministrativo rinnovato.

È evidente che sono necessarie interazioni tra la disciplina di diritto penale ed il quadro giuspubblicistico più generale; il sistema dei controlli all'interno della pubblica amministrazione esige di essere rivisitato e riformato. Qui scontiamo invece ritardi e inerzie, ma è evidente che da qualche parte bisognava pur partire e si è partiti comunque dal versante penale, attivando questo aspetto.

Alcuni - il collega Onorato, il collega Filetti ed anche il collega Corleone - hanno lamentato che questa riforma, proprio per il fatto di non collocarsi all'interno di una riforma più generale del diritto pubblico e del sistema giuspubblicistico relativo alla pubblica amministrazione, sconta anche ritardi nel campo della più generale riforma del sistema dei partiti. È un tema che esiste, anzi un problema di una riforma della politica è all'ordine del giorno del dibattito istituzionale nel nostro paese.

È però evidente che questa riforma, secondo il relatore, potrà essere un piccolo ma importante contributo affinché ci si attivi anche in questa direzione. È motivo di rammarico constatare come, a più di cento anni di distanza, siano ancora attuali gli ammonimenti sulla necessaria distinzione tra politica e amministrazione che un autorevolissimo uomo della Destra politica italiana, Silvio Spaventa, più di cento anni fa, ripeto, enunciava.

ONORATO. Anche Minghetti.

GALLO. Anche Bonghi.

BATTELLO, *relatore*. Dopo queste considerazioni di carattere generale e dopo aver detto che comunque, nell'ambito di questo impianto novellistico, la riforma che ci occupa questa mattina non soltanto ristrutturata i reati esistenti, ma in qualche modo arricchisce il catalogo delle incriminazioni - mi riferisco, ad esempio, al nuovo reato

di malversazione a danno dello Stato che qui viene introdotto - passo brevemente ad alcuni rilievi su osservazioni più puntuali che sono state fatte.

Da parte del collega Corleone, ma anche da parte del collega Filetti, sono stati mossi preoccupati rilievi al fatto che si corre il pericolo che questo disegno di legge, una volta diventato legge, costituisca messaggio negativamente interpretabile dal punto di vista dell'abbassamento della guardia per ciò che riguarda gli strumenti repressivi dei quali lo Stato deve essere munito a tutela dei valori offesi dalla disonestà, dall'affarismo, dalla corruzione, dalla prevaricazione, dalle ruberie e così via. Come relatore a tale proposito devo essere molto chiaro. Non è assolutamente vero - perchè è *contra tabulas* - che la nuova disciplina abbassi la guardia perchè i livelli sanzionatori che la nuova disciplina propone sono in certi punti più alti di quelli esistenti; in nessun caso si abbassa e in alcuni casi addirittura si eleva il livello sanzionatorio. Infatti, per il peculato resta la stessa pena e la malversazione a danno di privati, in quanto ricompresa nel peculato, da 3 a 8 passa da 3 a 10 anni; il peculato profittando dell'errore altrui ha la stessa disciplina; la concussione ha la stessa disciplina. Allargando però l'area dei soggetti attivi all'incaricato del pubblico servizio, evidentemente si reagisce in maniera più severa a fenomeni particolarmente odiosi, a questo tipo di disonestà. Per la corruzione impropria la pena, attualmente fino a 3 anni, diventa da 6 mesi fino a 3 anni e quindi si stabilisce anche un limite minimo; nella corruzione propria c'è un aggravamento sanzionatorio nella misura in cui si unifica la susseguente con l'antecedente e si aumenta la susseguente che da uno a tre anni passa da due a cinque anni.

Mi fermo nell'analisi di questo tipo per concludere con fermezza che non è vero che c'è un abbassamento di guardia; non c'è il rischio di un messaggio recepibile negativamente e credo di poter concludere, come relatore, da questo punto di vista, che la Commissione che ha lavorato su questo disegno di legge ha le carte in regola.

C'è un problema che va evidenziato con molta chiarezza: la riforma in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, se da un lato non abbassa la guardia, e quindi mantiene o aggrava le giuste e severe sanzioni penali per i disonesti, delinea un nuovo quadro di certezza a tutela degli onesti. Da questo punto di vista la Commissione si è preoccupata affinché le norme incriminatrici fossero rispettose - a differenza di quanto è avvenuto con la disciplina vigente - del principio di determinatezza e di tassatività. Ed è motivo di stupore per il relatore il fatto che un collega così particolarmente sensibile ai problemi del garantismo e del rispetto dei valori costituzionali come il senatore Corleone abbia sottovalutato questo aspetto; nella misura in cui introduciamo norme rispettose del principio di determinatezza e di tassatività, spuntando l'arma dell'indeterminatezza e della ambiguità che favorisce operazioni non chiare e non trasparenti anche nel campo della repressione penale, ci muoviamo sul terreno del più genuino e puro garantismo, che deve essere penale, oltretutto processuale.

Detto questo, posso concludere ripetendo l'apprezzamento positivo per tutti i colleghi intervenuti; prendo atto che i colleghi Corleone e Filetti hanno preannunciato un atteggiamento negativo da parte dei loro Gruppi e che il collega Casoli - la cui diagnosi sulla necessità di questa

riforma condivido pienamente, perchè ripercorre gli itinerari che tutti noi abbiamo percorso nel percepirne la necessità - ha avanzato una serie di rilievi puntuali sui quali sarà più opportuno soffermarsi in sede di discussione dell'articolato. Il senatore Casoli ha preannunciato un voto sostanzialmente negativo, che confido però che nel corso del dibattito sui singoli articoli possa modificarsi, per confluire anch'esso in quel voto largamente maggioritario, se non unanime, di approvazione di questa nuova disciplina che, come relatore, auspico. (*Applausi dall'estrema sinistra, dalla sinistra e dal centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro di grazia e giustizia.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Onorevole Presidente, l'atmosfera in cui ieri si è svolta la discussione generale, nonostante la elevatezza degli interventi che abbiamo potuto ascoltare, non è stata certo tale da incoraggiare a ripercorrere il lungo *iter* dell'odierna riforma e neanche le sue profonde ragioni sulle quali si è intrattenuto, in modo che a me è sembrato ineccepibile, il senatore Onorato e su cui ho ascoltato altri interessanti interventi ricchi anche di esemplificazioni, come quello del senatore Macis, quello del senatore Filetti (nonostante i suoi accenti critici e le sue conclusioni negative), quello di stamattina, incondizionatamente favorevole, del senatore Di Lembo ed altri ancora.

Del resto, le ragioni della riforma, ormai antiche, le avevo esplicitate anch'io in modo analitico nella relazione ad un disegno di legge presentato al Senato nella scorsa legislatura. Nè sono cessate oggi le ragioni per cui in Commissione ci si faceva urgenza per l'applicazione di questo provvedimento nel testo proveniente dalla Camera, per arrivare comunque ad una conclusione positiva, cioè all'approvazione, appunto, del testo pervenutoci dalla Camera e per indurre ad una riflessione più pacata su quei punti della riforma che appaiono null'altro che un tentativo rimasto a metà.

Le ragioni della riforma sono certamente condivise dal Governo il quale, infatti, è stato presentatore del disegno di legge posto a base dei lavori del comitato ristretto della competente Commissione della Camera, testo del quale si riconoscono, nel provvedimento oggi in esame, alcuni dei lineamenti essenziali. Ciò non significa però disconoscere quelle difficoltà e quelle ragioni molteplici e spesso contrastanti degli interventi riformatori reclamati - altro punto questo messo in luce nell'intervento del senatore Onorato - e quelle gravi insufficienze ed incongruenze che hanno portato ai rilievi contrari del senatore Corleone, all'adesione ben poco convinta ed anzi tendenzialmente contraria che il senatore Casoli ha espresso, pur affermando un voto favorevole, a nome del Gruppo del Partito socialista italiano, nonchè all'«apprezzamento con cautela» - queste sono le sue parole - del senatore Onorato che ha usato in questo senso espressioni non molto lontane da quella «moderata soddisfazione» che ebbi ad esprimere al termine dei lavori della Commissione della Camera in sede legislativa, espressione che il senatore Battello ha la bontà di ricordare nella sua puntualissima ricostruzione scritta.

Vorrei anch'io cominciare questa breve replica – non so poi replica a che cosa e a chi – con parole di sincero apprezzamento nei riguardi della relazione del senatore Battello, diligentissima, completa, su tutti i precedenti parlamentari, oltre che colta e destinata a restare un documento prezioso nella nostra storia legislativa. Tuttavia, come già si è compreso, non concordo pienamente con le sue ottimistiche conclusioni, pur condividendo l'auspicio che un giorno il testo che oggi esce dal Parlamento possa essere corretto; su ciò aggiungo anzi che non ho dubbi, poichè siamo al lavoro – come ho già avuto occasione di esporre alla Commissione giustizia del Senato – per predisporre un disegno di legge di delega per l'intero codice penale, cioè sia per la parte generale che per quella speciale. Certamente i futuri Parlamenti si occuperanno di questa materia in modo più organico e forse avranno la fortuna di occuparsene quando altre riforme in materia di pubblica amministrazione avranno avuto il loro sbocco.

I miei motivi di riserva non sono solo di carattere personale, come sarebbe pur legittimo, dato che nella scorsa legislatura mi affannai anch'io – e non fu fatica da poco – a predisporre un disegno di legge riordinatore della materia, che fu presentato, con il mio nome come primo firmatario, dal Gruppo socialista, del quale avevo l'onore di far parte, l'11 marzo 1985; anche alla Camera fu presentato analogo disegno di legge recante come prima firma quella dell'onorevole Andò, nello stesso torno di tempo. A tal proposito mi si consenta di precisare al senatore Battello che non è il provvedimento dei senatori socialisti ad essere omologo al disegno di legge dei deputati dello stesso Gruppo, ma è il contrario.

L'onorevole Andò vide il mio disegno, ne fu entusiasta e lo fece firmare anche dai deputati del suo Gruppo. Quel disegno era su linee del tutto diverse da quelle su cui poi mi sarebbe toccato di muovermi come Ministro in questa legislatura; partiva dalle stesse constatazioni da tutti fatte, ma sceglieva una linea di grande rigore punitivo, accompagnato da una inflessibile tipicizzazione con cui voleva porre argine ai lamentati e continui sconfinamenti della giurisprudenza, sia pure ispirati dalla famosa quanto illegittima funzione di supplenza, molto opportunamente ricordata ieri sera dal senatore Corleone. Basta pensare al fatto che esso proponeva di mantenere l'interesse privato in atti d'ufficio, riportandolo alla sua genuina funzione dell'autocorruzione del pubblico ufficiale, mantenendo ovviamente l'alta pena, incompatibile viceversa con quei casi di arbitraria applicazione che per decenni se ne è fatta. Mi permetto di rileggere quel testo – anche perchè debbo una risposta in questo senso al senatore Corleone – in cui proponevo di dire che «Il pubblico ufficiale che direttamente, o per interposta persona, o con atti simulati, o con qualsiasi altro mezzo fraudolento assume partecipazioni o altre cointeressenze in concessioni, appalti, o altri atti o contratti in cui sia parte la pubblica amministrazione presso la quale esercita il proprio ufficio è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa».

Ora, non dico che l'abuso d'ufficio proposto nel testo che andiamo ad approvare non contempli anche questa ipotesi, quando prevede appunto giustamente nel capoverso che il vantaggio patrimoniale possa essere procurato a sè o ad altri, però ho voluto ricordare che questa

incriminazione dell'interesse privato in un'altra forma è a mio avviso necessaria, anche se oggi nel nome finisce per scomparire. E quel testo manteneva il peculato per distrazione con le sue alte pene del codice d'oggi, creandovi peraltro espressamente barriere e dal punto di vista sostanziale (le finalità estranee alla pubblica amministrazione) e dal punto di vista di garanzie amministrative o di pregiudiziali; manteneva l'abuso di ufficio limitato ai pubblici ufficiali - lo dico per inciso in relazione a quanto risulterà dal seguito del dibattito sugli emendamenti - e contemplava, sempre sulla citata strada delle tipicizzazioni, una serie di peculati minori. Ma lasciamo stare il passato personale o di gruppo politico sul quale mi sono fin troppo a lungo soffermato e di cui mi scuso.

La mia moderata soddisfazione - eufemismo per scarsa soddisfazione - io la esprimo qui oggi anche come Ministero in relazione al complesso della riforma prodotta dalla Camera e che il Senato si accinge, almeno così sembra, ad accettare nella sua integralità; la esprimo confrontando questo testo con quello presentato dal Governo nel febbraio 1988 (l'atto Camera n. 2441, per intendersi), anche se non posso non essere soddisfatto nel vedere che la fattispecie di malversazione a danno dello Stato, figurante per la prima volta in quel mio vecchio progetto ispiratosi anche e soprattutto ai consigli e alle conversazioni col professor Contento di Bari, uno dei maggiori studiosi di questa materia, passato poi nel testo governativo del 1988, ha trovato generale consenso e parole di particolare apprezzamento, in particolare ieri sera da parte del senatore Onorato.

Quel testo del Governo manteneva l'abuso d'ufficio destinato a sostituire peraltro l'interesse privato e il peculato per distrazione, secondo lo schema ministeriale del 1985, al solo soggetto attivo pubblico ufficiale e soltanto per la distrazione di pubblico denaro si occupava dell'incaricato di pubblico servizio. Viceversa oggi il testo Camera, condiviso dalla Commissione del Senato, estende il reato indiscriminatamente a tutti e due i soggetti; quel testo non proponeva alcuna riforma in tema di omissione, rifiuto o ritardo di atti d'ufficio e lasciava allo sviluppo giurisprudenziale e dottrinale la definizione del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio. È da questa coerenza con quel testo originario che nascono alcuni degli emendamenti da me presentati in Commissione e oggi ripresentati all'Aula.

Senonchè, anche in questo campo, come in altri - si è visto ieri - noi oggi dobbiamo lavorare in fretta, anche in relazione a prossimi eventi, ed a questo segue, o almeno a questo si ricollega, la strenua difesa di alcuni punti del testo della Camera dei deputati fatta dal senatore relatore, una difesa che forse in altri momenti avrebbe concesso maggiori spazi a modificazioni che non soltanto a me parevano e paiono indispensabili.

Di qui, comunque, il favore moderato da parte mia a quel testo e la mia disponibilità a modifiche e ad ulteriori messe a punto, se ve ne sarà spazio e consenso.

Un piccolo ed ultimo rilievo vorrei permettermi di fare - e termino - ad una delle conclusioni della perspicua relazione del senatore Battello. Non mi sembra che questa sia la prima grande riforma novellistica della parte speciale del codice penale; affermarlo sarebbe

far torto a legislature precedenti o almeno a talune tra queste. Mi permetto di ricordare infatti che fin dal 1948 fu modificata la legislazione in materia di delitti a mezzo della stampa, che nel 1954 furono modificate le disposizioni del codice Rocco in materia di commercio di stupefacenti, che nel 1958 furono rivisitate tutte le disposizioni relative ai delitti in materia di prostituzione, che nel 1978 fu sostituito l'intero titolo X, relativo ai delitti contro l'integrità e la sanità della stirpe, che nell'agosto 1981 furono aboliti o riformati i delitti commessi per causa d'onore e questo per non parlare delle modifiche ripetutamente intervenute sui delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione o terroristico, sui delitti di lesioni personali e su altre materie ancora non meno tradizionali per appartenenza alla parte speciale del codice penale. Ed anche questa è una riflessione che modera il nostro entusiasmo per il provvedimento odierno.

Detto questo, ho concluso, onorevole Presidente, onorevoli senatori, perchè sugli emendamenti miei ed altrui intendo soffermarmi, sia pure con la dovuta brevità, durante il corso del loro esame, anche se alcuni sono già stati spiegati nelle loro ragioni da illustri parlamentari intervenuti in questa discussione generale. (*Applausi dal centro, dalla sinistra e dal Gruppo federalista europeo ecologista*).

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge n. 2078, nel testo proposto dalla Commissione.

L'articolo 1 è il seguente:

Art. 1.

1. L'articolo 314 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 314. - (*Peculato*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 1, primo capoverso, dopo la parola: «altrui» inserire le seguenti: «o appartenente alla pubblica amministrazione».*

1.1

CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

*Al comma 1, primo capoverso, dopo le parole: «se ne appropria» inserire le seguenti: «o la distrae traendone profitto per sè o per gli altri».*

1.2

CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

*Al comma 1, primo capoverso, dopo le parole: «se ne appropriata» inserire le seguenti: «o la distrae a favore di soggetti privati».*

1.3 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

*Al comma 1, sopprimere il secondo capoverso.*

1.4 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

*Al comma 1, secondo capoverso, sopprimere la parola: «immediatamente».*

1.5 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

*Al comma 1, dopo il secondo capoverso, aggiungere il seguente:*

«Quando concorrono nella commissione del reato più pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio, la pena è aumentata di un terzo per i superiori in grado che abbiano determinato gli altri alla commissione del reato».

1.6 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

Invito i presentatori ad illustrarli.

CORLEONE. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, mi sia consentito un ringraziamento per le parole che il ministro Vassalli ha usato rispetto a questa nostra discussione, per l'attenzione, a cui ci ha richiamato, che dovrebbe essere riservata a questo provvedimento ed alle necessarie, anche se minime, modifiche da apportarvi.

Io mi rendo conto che gli emendamenti che propongo all'articolo 1 non avranno una sorte favorevole e quindi sarò molto breve nell'illustrarli. Mi limito a ricordare che essi mirano a riproporre un'ipotesi del peculato per distrazione, a mio parere, più precisa e circoscritta, tendente ad evitare quelle interpretazioni distorte di cui si è parlato nella discussione generale. Io ritengo che l'emendamento 1.3, in cui si chiarisce che la distrazione è a favore di soggetti privati, sia ancora più preciso dello stesso mio emendamento 1.2, che recita «o la distrae traendone profitto per sè o per gli altri». In ogni caso, si tratta di due formulazioni che - a mio avviso - ripropongono in termini più precisi una figura di reato che credo pericoloso eliminare nel modo in cui si tenta di fare.

Per il resto, il primo dei miei emendamenti e l'ultimo rappresentano due proposte per eliminare quelle che mi sembrano da una parte delle mancanze di precisione e dall'altra assurde ridondanze.

Per concludere questa illustrazione, signor Presidente, signor Ministro, voglio aggiungere che ho pensato che vi deve essere una ragione per cui si è ritenuto di eliminare la figura del reato di peculato per distrazione, e cioè che in effetti si trattava di un peculato in cui la distrazione non c'entrava assolutamente nulla: c'era anzi molta attenzione! Forse questa è l'unica ragione per cui potrei essere d'accordo a che venga eliminata questa figura di reato, perchè per il resto credo sia stata fatta una scelta legislativa e politica del tutto sbagliata.

GALLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* GALLO. Signor Presidente, intervengo nella discussione perchè soprattutto l'emendamento 1.1, del senatore Corleone ed altri, propone una questione estremamente interessante, rispetto alla quale è quanto mai opportuno avere le idee chiare. L'emendamento propone di inserire le parole: «o appartenente alla pubblica amministrazione» dopo la parola: «altrui» al comma 1, primo capoverso. Pertanto, si parlerebbe di appropriazione di denaro o di cosa mobile altrui o appartenente alla pubblica amministrazione, che costituirebbe oggetto materiale della condotta di appropriazione. La novità della stesura della norma rispetto alla quale stiamo discutendo sta proprio nell'aver eliminato tutte quelle incertezze che il concetto di appartenenza ha suscitato in dottrina e in giurisprudenza.

I colleghi sanno che esistono interi volumi di massime giurisprudenziali ed una ricca bibliografia per discutere sull'essenza di questo concetto. Parlare invece di «cosa mobile» e di «denaro altrui», significa puramente e semplicemente ricondurre la cosa oggetto materiale della condotta di appropriazione alla titolarità di un diritto di priorità, che può essere del privato o della pubblica amministrazione, non alimentando quindi quelle discussioni e quel contenzioso che poteva nascere dal concetto di appartenenza.

Pur apprezzando l'umorismo sempre fine del collega Corleone, vorrei soltanto brevemente rilevare che l'eliminazione del concetto di distrazione come indicativo di una delle modalità di realizzazione della condotta di peculato non dipende dal fatto che questo è un delitto che ordinariamente si commette con la massima attenzione. Può anche darsi che qualche volta ciò sia avvenuto, ma il discorso è un altro e risale a lungo nel tempo. Occorre riflettere più attentamente sull'argomento, perchè questo è uno dei punti nodali di questa che è una grande riforma di una legge portante del nostro ordinamento giuridico. Riflettiamo allora brevemente su quello che si è detto a proposito della formula «o lo distrae a profitto proprio o di altri» che figura nell'attuale articolo 314 del codice penale.

Chi vi parla già 25 anni fa, in un convegno dell'Isle che fu il primo che mise in movimento la riforma del sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione, aveva avuto modo di rilevare come il concetto di distrazione sia un concetto relativo. Non basta specificare verso che cosa qualche cosa venga distratto: bisogna anche specificare da che cosa. Di qui tutte le discussioni che ci sono state al riguardo: se la

distrazione impingeva sulla destinazione attribuita al denaro o cosa mobile da statuto o da regolamenti particolari della pubblica amministrazione ovvero facesse riferimento alle finalità proprie della pubblica amministrazione. È il concetto di distrazione che appare decisamente ambiguo quando non viene opportunamente corredato dalle note che possono attribuirgli sufficiente tipicità.

È su questo che volevo prendere la parola perchè le osservazioni del collega Corleone sono come sempre acute ed interessanti e meritavano un cenno di risposta.

**PRESIDENTE.** Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunziarsi sugli emendamenti in esame.

**BATTELLO, relatore.** Signor Presidente, gli emendamenti 1.1, 1.2 e 1.3 riguardano l'operazione che è stata compiuta con questo disegno di legge tesa al trasferimento nel reato di peculato di cui all'articolo 314 anche del reato di malversazione in danno di privati di cui all'articolo 315. Tenendo conto di questa operazione, che è una di quelle portanti di questo disegno di legge, si capisce anche perchè le espressioni: «appartenente alla pubblica amministrazione», prevista dall'articolo 314 del codice vigente, e: «non appartenente alla pubblica amministrazione», prevista dall'articolo 315 del codice vigente, siano state sussunte nell'unica formulazione: «altrui». Se si accetta questa logica, di conseguenza occorre respingere questi tre emendamenti, per cui formulo parere contrario.

Rilevo anch'io - e su questo concordo con il giudizio del collega Corleone - che dei tre emendamenti 1.1, 1.2 e 1.3 l'ultimo è quello astrattamente meglio formulato, perchè la sua approvazione - anche se ribalterebbe la logica del presente disegno di legge - avrebbe il pregio di consolidare l'interpretazione non maggioritaria ma comunque esistente in giurisprudenza secondo la quale non c'è peculato se la distrazione è finalizzata comunque agli interessi della pubblica amministrazione. Esprimo comunque parere contrario in quanto tale emendamento contraddice alla logica del provvedimento.

Per quanto concerne gli emendamenti 1.4 e 1.5, esprimo parere contrario, perchè è sommamente opportuno introdurre il peculato d'uso. Non vedo il motivo per cui sopprimere questa nuova incriminazione: è il secondo arricchimento di catalogo che andiamo ad approvare con questo disegno di legge. Conseguentemente, una volta introdotto il peculato d'uso, non vedo nemmeno perchè sopprimere l'avverbio «immediatamente» che connota una condotta di restituzione tempestiva e tale da manifestare chiaramente l'uso e soltanto l'uso del bene da parte del soggetto agente.

Circa l'emendamento 1.6, l'esigenza è giusta ma è già coperta dal codice vigente nella misura in cui l'aggravante comune di cui all'articolo 112, primo comma, n. 3, soddisfa appunto questa esigenza in termini molto più collaudati e preesistenti.

**VASSALLI, ministro di grazia e giustizia.** Signor Presidente, anch'io interverrò brevemente, ancorchè debba rilevare - e bene ha fatto il senatore Gallo ad intervenire, se mi è possibile esprimere questo

consenso - che anche per i futuri interpreti è bene che la discussione sugli emendamenti avvenga con pazienza e che se ne possa conservare traccia.

Il Governo esprime parere contrario sugli emendamenti presentati. In particolare sull'emendamento 1.1, per le ragioni illustrate dal senatore Gallo, oltre che per coerenza con il disegno di legge governativo che sopprime il peculato per distrazione e lo sostituisce con l'abuso d'ufficio qualificato. C'è una certa continuità - non voglio dire una vischiosità - nella storia dei Governi e dei Ministeri, per cui ci si rifà ai precedenti dei Ministeri che hanno lavorato sulla materia in passato. Quindi per coerenza sono contrario agli emendamenti 1.2 e 1.3.

Ugualmente contrario è il parere sull'emendamento 1.4, perchè il peculato d'uso, come ha rilevato il relatore, senatore Battello, è opportuno venga introdotto in modo specifico proprio nel caso del peculato per appropriazione, quale rimane nel nuovo testo dell'articolo 314.

Il parere è remissivo all'Assemblea, ma sostanzialmente contrario, anche sull'emendamento 1.5. Infatti anch'io avevo proposto in Commissione di sopprimere questo avverbio «immediatamente», ma poi c'è stato spiegato che figurava anche in altre disposizioni e così ho preferito ritirare la mia proposta.

Esprimo infine parere contrario sull'emendamento 1.6 per le ragioni esposte dal senatore Battello in quanto si tratta di una specificazione, peraltro superflua visto che l'aumento è di un terzo. Va bene che la legge generale parla di un aumento fino a un terzo della pena, ma in questo caso si tratta di una specificazione di una norma generale che già esiste nell'articolo 112 del codice penale.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.1, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Passiamo alla votazione dell'emendamento 1.2.

CASOLI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASOLI. La mia sarà una dichiarazione di voto a titolo personale: su questo emendamento mi asterrò anche se sono sostanzialmente d'accordo con la proposta tendente a reinserire nell'ambito del peculato la distrazione perpetrata a profitto personale.

La distrazione non è altro che la destinazione da un fine stabilito dall'ordinamento ad un fine diverso. Se questo fine è pubblico si potrà parlare appunto di una figura criminosa o di una figura avente rilevanza in settori diversi dal diritto penale. Ma se il fine è meramente privato, non vedo come non si possa ricondurre il comportamento nello schema del peculato. È vero che si può *lato sensu* farlo rientrare nella previsione di abuso di ufficio, ma c'è una piccola differenza, vale a dire che mentre la distrazione perpetrata a profitto personale del pubblico

dipendente è punita con la reclusione fino a dieci anni, se si tratta di abuso di ufficio la reclusione è addirittura dimezzata.

Per queste ragioni ritengo sia valido l'emendamento proposto dai colleghi del Gruppo federalista europeo ecologista. Pertanto mi asterrò dal voto.

FILETTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILETTI. Il mio Gruppo, per le stesse considerazioni dottamente esposte dal senatore Casoli, si asterrà dalla votazione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.2, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 1.3, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Passiamo all'emendamento 1.4.

CORLEONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORLEONE. Signor Presidente, ovviamente il nostro emendamento non tende a sopprimere una fattispecie penale relativa ad un peculato particolarmente odioso che viene raffigurato nell'immaginario dei cittadini in quelle auto blu che scorrazzano per la città o nell'utilizzo di segreterie e di mezzi pubblici per fini privati. È bene che sia chiaro che non intendiamo eliminare questa figura di peculato.

Con la nostra proposta intendiamo ribadire che appare inaccettabile che in un articolo del codice - quale sarà l'articolo 314 - si scriva così malamente un testo. Signor Ministro, la nostra critica non riguarda solo l'avverbio «immediatamente», ma anche la ridondanza del seguente periodo: «e questa», la cosa, «dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita». I giuristi, dopo che si sono occupati per anni della questione - perchè qui si è detto che sono anni di lavoro - hanno elaborato una norma che andrà utilizzata sempre più nei *cabaret*, e non invece norma di un codice penale di una Repubblica ben ordinata, che è tale soprattutto quando sono scritte bene le leggi.

Deve essere chiaro l'intendimento e proprio per renderlo più chiaro, signor Presidente, signor Ministro, ritiro questo emendamento; ma l'ho presentato per sottolineare come una questione seria e drammatica sia stata ridotta in una maniera che rasenta il ridicolo.

PRESIDENTE. L'emendamento 1.4 è stato ritirato.

Metto ai voti l'emendamento 1.5, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 1.6, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'articolo 1.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 2:

#### Art. 2.

1. L'articolo 316 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 316. - (*Peculato mediante profitto dell'errore altrui*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sè o per un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».

Su questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

*Al comma 1, nel capoverso, aggiungere in fine, le parole: «e con la multa da lire 10 milioni a lire 100 milioni».*

2.1 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

Invito i presentatori ad illustrarlo.

CORLEONE. L'emendamento si illustra da sè.

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunziarsi sull'emendamento in esame.

BATTELLO, *relatore*. Signor Presidente, sono contrario a questo emendamento. A pagina 12 della mia relazione, citando autorevole dottrina, ho già spiegato il senso di questo orientamento che la Camera prima e la Commissione del Senato poi hanno avuto nel senso di mantenere le pene detentive e non riprodurre, peraltro edittalmente molto basse, pene pecuniarie. Ripeto che tutto ciò è detto a pagina 12, prima colonna, della relazione scritta.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. È un indirizzo della legislazione più recente quello di eliminare la pena pecuniaria

congiunta alla pena detentiva, soprattutto laddove già è alta la pena detentiva, e di mantenere la pena pecuniaria o da sola o come pena alternativa a quella detentiva. Poichè ormai questo indirizzo si sta consolidando e il Governo ne è stato anche esponente nelle sue proposte, esprimo parere contrario sull'emendamento in esame.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento 2.1, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'articolo 2.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 3.

### Art. 3.

1. Dopo l'articolo 316 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 316-bis. - (*Malversazione a danno dello Stato*). - 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 od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni».

Su questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

*Al comma 1, nel capoverso, sopprimere le parole: «a favorire iniziative dirette».*

3.1

CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

Invito i presentatori ad illustrarlo.

**CORLEONE.** Illustro questo emendamento che credo non possa avere difficoltà di accoglimento perchè è semplicemente volto a rendere più chiara la norma. Nell'articolo che tratta la malversazione a danno dello Stato si dice: «Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati...». Qui mi fermo per chiedere: destinati a che cosa?

Ritengo che quando ci siano contributi, sovvenzioni o finanziamenti questi siano destinati alla «realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse». Mi pare che così la cosa sia chiara e comprensibile. L'aggiunta però dell'inciso «a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico

interesse» ritengo sia ridondante e pericolosa. Infatti in realtà con questa latitudine (cioè del «favore» di iniziative dirette a qualcosa) in realtà si impedirà l'applicazione dello stesso articolo perchè nell'ambito del favore di «iniziative dirette alla realizzazione» nessuno sarà colpevole di nulla in quanto si potrà certamente obiettare di aver fatto qualcosa per favorire iniziative a quell'altro scopo. Se invece eliminiamo questo inciso, rendiamo la norma molto puntuale perchè in tal modo si stabilisce che se i finanziamenti destinati alla realizzazione di certe opere non vi sono destinati, allora vi è il reato.

Mi pare che in tal modo impediremmo delle scappatoie; viceversa nella latitudine che viene prospettata sono convinto che tutti in realtà potranno dire che non hanno commesso alcun reato, perchè non è vero che non li hanno destinati a quelle finalità. In realtà anche su questo ci sarebbe da discutere, perchè il problema non è quello di destinarle alla finalità di pubblico interesse, ma alla realizzazione di opere. Credo che l'ultima parte dell'articolo si possa lasciare inalterata, mentre la soppressione dell'inciso «a favorire iniziative dirette» sia estremamente utile per rendere la norma più certa e rigorosa.

**PRESIDENTE.** Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

**BATTELLO, relatore.** Si tratta di un emendamento a uno dei due articoli che introducono nuove norme incriminatrici e pertanto merita un minuto di attenzione.

Se approvato, l'emendamento 3.1 comporterebbe questa lettura della norma: «Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico, contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni». Se si mantiene il testo, invece, la norma va letta così: «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...». Basta comparare queste due letture per capire come l'attuale formulazione allarghi l'area di incriminabilità; se sopprimiamo l'inciso «a favorire le iniziative dirette a», restringiamo l'area della punibilità a sovvenzioni, finanziamenti e contributi immediatamente diretti alla realizzazione di opere di pubblico interesse, amputando la norma di tutto ciò che precede e che finalisticamente è destinato alla realizzazione di queste opere.

Mi sembra contraddittoria la posizione del collega Corleone, che auspica l'arricchimento del catalogo incriminatorio sul riflesso della questione morale - che esiste e che va affrontata - con questa riduzione dell'area di punibilità.

Ecco i motivi del mio parere contrario.

**VASSALLI, ministro di grazia e giustizia.** Credo anche io che l'inciso «a favorire iniziative dirette» non sia nient'altro che una ridondanza e niente di più grave; purtroppo questa ridondanza era già nel testo da me proposto. Per questo già avrei esitazioni ad aderire all'emendamento del

senatore Corleone. Ma quello che mi porta a non aderirvi è soprattutto l'interpretazione che ne ha dato il senatore Corleone, perchè credo anch'io che se è possibile dare un'interpretazione al mantenimento di questo inciso, questa è piuttosto nel senso espresso dal senatore Battello, cioè nel senso di una tendenza all'ampliamento della fattispecie anzichè a una sua restrizione.

Credo comunque che, dato che a base dell'emendamento sono state poste non delle semplici ragioni di opportunità di formulazione più corretta del testo, come in una ipotesi precedente relativa all'articolo 1, ma proprio delle preoccupazioni circa il fatto che l'incriminazione così come formulata possa permettere delle evasioni, siccome dichiaro di non condividere dal punto di vista del Governo una siffatta interpretazione, mi rimetto all'Assemblea.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento 3.1, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'articolo 3.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 4:

#### Art. 4.

1. L'articolo 317 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 317. - (*Concussione*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 1, nel capoverso, sostituire le parole: «qualità o dei suoi poteri» con le altre «qualità e dei suoi poteri».*

4.1

CASOLI, ACONE

*Al comma 1, aggiungere, in fine, il seguente capoverso:*

«Le stesse pene aumentate della metà si applicano ai Ministri, ai sottosegretari di stato, deputati, senatori, consiglieri regionali, consiglieri provinciali, consiglieri comunali, sindaci ed assessori di comuni, direttori generali dei ministeri, ufficiali generali delle forze armate, ufficiali superiori dei corpi di polizia, prefetti e viceprefetti, questori e vicequestori, segretari generali dei comuni, membri di comitati di

gestione USL, direttori sanitari di ospedale che concorrano con pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio nella commissione del reato suddetto».

4.2

CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

Invito i presentatori ad illustrarli.

CASOLI. Signor Presidente, le ragioni di carattere tecnico che stanno alla base dell'emendamento 4.1 sono state esposte nel corso della discussione generale avvenuta nella giornata di ieri. Mi rimetto quindi a quelle illustrazioni, ma mi preme precisare alcune motivazioni.

In relazione a quanto è stato implicitamente riferito in quest'Aula ed è stato più esplicitamente fatto presente in sede di Commissione, nell'emendamento non esiste alcun proposito di dilatare, a favore dei pubblici amministratori, il campo della non responsabilità. A questo proposito vorrei precisare che il Gruppo al quale partecipo aveva presentato un disegno di legge, che reca la firma dei senatori Acone e Santini oltre alla mia, dove la responsabilità dei pubblici amministratori veniva non solo più puntualmente individuata, ma anche perseguita con maggior rigore. Mi riferisco in particolare a quella specie di distrazione che è stata espunta dal peculato e che distrazione era ma non in relazione ad un fine pubblico bensì ad un profitto privato. Mi riferisco inoltre al particolare regime del reato di corruzione rispetto al quale il testo approvato alla Camera praticamente riproduce la situazione codificata nel codice Rocco che non risolve il problema della rottura della omertà fra corruttore e corrotto. Tali soggetti si trovano oggi sullo stesso piano e possono continuare a svolgere quel patto di scelleratezza che rende di fatto difficilmente perseguibile il reato di corruzione. Mi riferisco ancora al delitto di concussione rispetto al quale vorrei richiamare l'articolo 3 del nostro disegno di legge il quale addirittura eliminava il concetto di costrizione e di induzione facendo riferire al *metus auctoritatis*, collegato però all'esercizio della funzione, una specie di implicita costrizione. Si faceva pertanto risalire il reato di concussione a qualsiasi abuso di autorità comunque connesso con le funzioni esercitate.

Questo è l'intendimento del nostro emendamento, quello cioè di creare tra l'induzione, l'abuso, la costrizione e le funzioni esercitate un rapporto di causalità, non potendosi a mio avviso individuare questa figura tipica di reato di concussione in qualsiasi abuso commesso da una persona che riveste la qualità di pubblico ufficiale se tale qualità non è strettamente collegata all'abuso e alla realizzazione del profitto. Ciò sarebbe estremamente pericoloso e direi che il concetto espresso dall'emendamento è molto puntuale se lo stesso codice Zanardelli lo riferiva e se tutti i disegni di legge precedentemente presentati stabilivano questo collegamento tra il potere inerente alla funzione e l'abuso.

Ripristinare un testo che riconduca il reato di concussione nell'alveo proprio dell'abuso della funzione e non della mera qualità significa fare buon governo della tecnica giuridica. Mi preme ancora a

questo proposito sottolineare che esiste un'aggravante generica nel codice penale, l'articolo 61, n. 9), che prevede proprio un aggravamento di pena per il pubblico ufficiale che commette un certo tipo di reato. Poichè la concussione non è nient'altro che un'estorsione commessa da un pubblico ufficiale, mi domando come, con riferimento a questo reato o al reato di truffa, possa essere configurabile questo tipo di aggravante se non si lega strettamente l'abuso al concetto di funzione.

È quindi una motivazione squisitamente tecnica e giuridica quella alla base del nostro emendamento, che non tende a creare un'abusiva restrizione del concetto di concussione anche perchè il pubblico ufficiale, se commette, abusando della sua qualità e fuori dell'esercizio delle sue funzioni, un'abuso di questo genere, naturalmente risponderà a titolo di estorsione, a titolo di truffa aggravata, eventualmente in base all'articolo 61, n. 9), del codice penale; ma includere nel concetto di questo reato tipico il mero abuso di una qualità, cioè di una qualifica soggettiva, distinta, disgiunta, senza alcun rapporto con la funzione esercitata, mi sembra essere una forzatura. E poichè stiamo modificando un articolo del codice penale, a me sembra che dobbiamo avere particolarmente a cuore anche la cura della dizione letterale, perchè non è una legge qualsiasi, è una legge sulla quale si dovrà sviluppare e formare una giurisprudenza, perchè sarà di costante applicazione.

Quindi insisto perchè questo emendamento venga opportunamente valutato, al di là di ogni preconceito, esclusivamente e squisitamente nella sua portata e nella sua finalità di carattere tecnico, perchè io credo che un reato tipico come quello di concussione non può prescindere dal collegamento tra la funzione esercitata e l'abuso commesso.

CORLEONE. Signor Presidente, l'emendamento 4.2 si illustra da sè. Mi riservo poi su di esso di intervenire in dichiarazione di voto.

COVI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVI. Signor Presidente, mi scuso preliminarmente con l'Assemblea perchè, non avendo molta dimestichezza con la materia penale, probabilmente non avrò quel linguaggio tecnico che esalta questo dibattito. Credo che l'emendamento proposto dal senatore Casoli non debba essere accolto perchè sostanzialmente si contrae di molto quella che è l'area del reato di concussione. E a me pare che concussione vi sia anche quando il pubblico ufficiale si avvale della propria qualità, anche se non ha i poteri per compiere quell'atto, o omettere quell'atto rispetto al quale chiede denaro.

Mi pare che possano venire alla mente parecchie esemplificazioni in ordine a situazioni in cui, esclusivamente avvalendosi della qualità di pubblico ufficiale, il pubblico ufficiale stesso può indurre persona, in funzione di quel *metus publicae potestatis*, che mi pare sia il contenuto tipico del reato di concussione, a dare danaro, o altra utilità. Già in Commissione io avevo fatto un esempio, quello del direttore delle imposte dirette che avvicina una persona e gli propone di fargli evitare il verbale di accertamento rispetto ad una determinata evasione in

materia d'imposte indirette e attraverso questo concute danaro o altra utilità. Ma esempi tipici in questa materia vi sono nella giurisprudenza; ho voluto fare una raccolta di questa materia e ho letto numerose sentenze che affermano, in funzione certamente della norma del codice vigente, in cui è previsto l'abuso della qualità di pubblico ufficiale, o delle funzioni, ma che certamente individuano molte fattispecie in cui la concussione può verificarsi. Vorrei anzi richiamare una sentenza del 1971 ed un'altra del 1978 in cui addirittura si dice: «Ai fini del reato di concussione non è necessario che le minacce siano in relazione ad atti che rientrino nella competenza funzionale del pubblico ufficiale, ma è sufficiente che le minacce abbiano potuto essere spiegate proprio per la sua posizione e la sua qualità. Anzi, l'abuso deve essere ritenuto maggiore - dice questa sentenza del 1971, e le stesse parole sono ripetute in una sentenza del 1978 della Corte di cassazione - proprio nel caso in cui il pubblico ufficiale abbia ecceduto dai limiti della propria competenza funzionale, posto che tale eccesso verifica obiettivamente l'antigiuridicità della condotta ed aggrava nel privato il *metus publicae potestatis*».

Ora io non credo che si possa dire che vi sono altri reati rispetto ai quali si può applicare l'aggravante dell'articolo 61, n. 9), perchè non credo che certe ipotesi possano rientrare, ad esempio, nel reato di estorsione, il quale mi pare presupponga la violenza e la minaccia. Infatti se la violenza e la minaccia sussistono rispetto all'ipotesi della costrizione, rispetto all'induzione non vedo come essa estorsione possa essere individuata, in quanto l'indagine può prescindere dalla violenza o dalla minaccia. D'altra parte, non si può fare certamente riferimento alla truffa, la quale presuppone l'artificio o il raggirio, che può non esservi perchè chi si presenta, dichiarandosi pubblico ufficiale ed affermando che può prestare i propri servizi per omettere o per compiere un determinato atto, non compie affatto una truffa se poi il compimento o l'omissione di quell'atto vengono effettivamente effettuati. La truffa è - a mio avviso - tutta un'altra cosa.

Questi sono i motivi su cui si fonda la contrarietà mia e del Gruppo repubblicano all'emendamento proposto dai senatore Casoli ed Acone, il quale - ne devo dare atto, per smentire anche alcune affermazioni che sono state fatte in questi giorni nelle nostre Aule -, rispecchia effettivamente una posizione di principio assunta dal Gruppo socialista come è dimostrato dalla norma del disegno di legge n. 688, presentato dai senatori Casoli, Acone e Santini. Il che dimostra che si tratta di una posizione di principio e non certamente di una norma che abbia caratteristiche di fotografia.

GALLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* GALLO. Signor Presidente, io mi associo a quanto ha così brillantemente affermato il senatore Covi. Vorrei soltanto far rilevare che la dizione proposta nell'emendamento dei senatori Casoli ed Acone, in cui si parla di abuso della «qualità e dei suoi poteri», è per lo meno ridondante. Non riesco infatti a capire che cosa aggiunga all'abuso della

qualità l'abuso dei poteri. Allora, se si vuole limitare la portata incriminatrice della disposizione puramente e semplicemente all'abuso dei poteri di cui il soggetto è titolare e di quelli che egli esercita effettivamente quando pone in essere la condotta di costrizione o di induzione, sarebbe sufficiente parlare di abuso dei poteri. A questo punto, però, noi verremmo ad amputare la portata incriminatrice della norma sulla concussione di tutte quelle ipotesi in cui il soggetto, avvalendosi della qualità, anche al di fuori di quelli che sono i poteri dell'ufficio a cui è preposto, prospetta una possibilità di danno, cioè una minaccia al soggetto passivo.

Pertanto, l'originaria dizione, che tiene conto non soltanto dell'attualità dell'esercizio dei poteri, ma anche della potenzialità al di fuori di quella che è la stretta competenza del pubblico ufficiale, mi pare particolarmente appropriata e trovo in proposito un precedente molto persuasivo nell'articolo 169 del codice Zanardelli, in cui si parlava di «abuso dell'ufficio», e quindi evidentemente si faceva rientrare in quella dizione non soltanto l'espressione del potere attuale, ma anche di quello potenziale.

Vorrei infine dire che questa questione - ed ho concluso, signor Presidente - è stata oggetto di una lunga discussione e questo lo voglio ripetere anche per dimostrare come non corrisponda a verità il fatto che a questo disegno di legge ci siamo accostati frettolosamente, sbadatamente, quasi con l'intento di chi deve porre un timbro a quanto è stato già redatto. Soltanto il senso umoristico di un grande scrittore, che però non si intendeva di diritto, ne «L'Uomo senza qualità», ha permesso l'ironia di una lunga corrispondenza tra il padre del protagonista ed un suo collega - si trattava di due professori di diritto penale - nella quale si discuteva di «*oder*» ovvero «*und*», vale a dire «o» ovvero «e». Ebbene, in diritto «o» ovvero «e» hanno una loro pregnanza, un loro peso, una loro valenza.

Pertanto, mi debbo congratulare con il senatore Casoli, ancorchè non possa esprimere parere favorevole sull'emendamento da lui presentato insieme al senatore Acone, perchè ha comunque riportato la nostra attenzione su un problema che è di grande momento.

CORRENTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORRENTI. Signor Presidente, vorrei fare solo un paio di considerazioni. Il collega Casoli nell'illustrare il suo emendamento ha particolarmente tenuto a sottolineare che non ha portata riduttiva rispetto ad una previsione incriminatrice. Non possiamo assolutamente condividere questa impostazione. In realtà, congiungere il requisito della qualità a quello dei poteri ha portata fortemente riduttiva, e questo in relazione ad una esperienza che è ben illustrata dalla giurisprudenza di merito. Questa particolare figura di estorsione, in cui il meccanismo estorsivo è costituito di volta in volta o dalla qualità o dalle funzioni, è riscontrato infatti quasi costantemente dalla giurisprudenza di merito. Associare questi due requisiti oggettivi vuol dire ridurre l'area di possibile incriminazione, lasciando scoperto un forte allarme sociale

rispetto a quel pubblico ufficiale che non si vale di un rapporto funzionale rispetto allo scopo mirato (e probabilmente «birichino»), bensì della sua qualità. Il collega Casoli ha ritenuto di sostenere con una argomentazione giuridica il proprio emendamento, facendo rilevare che l'articolo 61, n. 9) del codice penale (*Circostanze aggravanti comuni*) prevede che la qualità di pubblico ufficiale aggravi appunto la pena. Questo non ha grosso significato perchè quando un connotato oggettivo è elemento costitutivo del reato evidentemente lo stesso non è utilizzabile agli effetti dell'aggravante, come costante giurisprudenza insegna.

Per queste ragioni, riteniamo che l'emendamento non sia condivisibile.

**PRESIDENTE.** Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

**BATTELLO, relatore.** Signor Presidente, sull'emendamento 4.1 il parere è contrario perchè condivido le argomentazioni espresse dai colleghi Covi, Gallo e Correnti.

Circa l'emendamento 4.2, il parere è contrario perchè vi è una formulazione indiscriminata finalizzata all'aumento di pena per il delitto di concussione ove soggetti agenti siano coloro i quali sono ricompresi nell'elenco riportato. L'elenco però ha il torto di essere eterogeneo perchè accomuna senza una razionalità soggiacente pubblici agenti di origine elettiva e pubblici agenti di fonte burocratica, e da questo punto di vista o dice troppo o dice troppo poco. Abbiamo le aggravanti comuni che coprono queste ipotesi e quindi, da questo punto di vista, il parere è contrario.

**VASSALLI, ministro di grazia e giustizia.** Signor Presidente, vorrei parlare prima dell'emendamento 4.1 e successivamente dell'emendamento 4.2. Riguardo al primo, di fronte ad un analogo emendamento presentato dai senatori Casoli ed Acone, avente formulazione diversa da quello attuale, ma contenuto uguale, in sede di Commissione giustizia ebbi ad esprimere un parere non contrario, rimettendomi alla decisione della Commissione, che fu contraria all'emendamento producendone la ripulsa. Ieri sera ho ascoltato l'esposizione del senatore Casoli, prima di quella che egli ha fatto questa mattina a sostegno dell'emendamento. L'esposizione di ieri sera, consacrata agli atti del Senato, contiene argomentazioni che al Governo sembrano convincenti, nel senso cioè della eliminazione del riferimento alla qualità del pubblico ufficiale come elemento costitutivo alternativo del grave delitto di concussione.

Queste sono le ragioni per cui, in relazione a quell'ampia esposizione, il Governo questa volta esprime il proprio parere favorevole, non senza aggiungere qualche considerazione.

Questo tema rappresenta infatti un punto di tensione della legge; nella discussione ci sono stati ben tre interventi contrari a nome di tre Gruppi parlamentari e ciò dimostra che il tema merita di essere approfondito, come del resto già si rilevava attraverso il disegno di legge presentato dai senatori Casoli, Acone e Santini. Effettivamente anche a me sembra che la qualità del pubblico ufficiale abbia tratto origine da

altre situazioni. I riferimenti fatti dal senatore Covi attengono alla giurisprudenza che si è sviluppata su un determinato testo e quindi non possono che essere adesivi a quel determinato testo: non mi sembra che siano di per sè argomenti decisivi, nè mi sembra veramente che queste altre situazioni sfuggano, una volta espunto il riferimento alla qualità dall'articolo 317, alla sanzione penale sotto altri titoli di reato.

Infine vi è l'argomento della nostra tradizione legislativa antecedente al codice Rocco, che ha introdotto questa estensione della concussione dalla funzione alla qualità. Si è parlato del codice Zanardelli e precisamente dei suoi articoli 169 e 170, perchè - è noto - in quel codice la concussione era disciplinata in due diverse forme ed è vero che in esso si parla soltanto di abuso d'ufficio. Da questa espressione dell'abuso d'ufficio il senatore Casoli ha tratto la conclusione dell'innovazione profonda apportata dal codice Rocco con la esplicita menzione della qualità, mentre il senatore Gallo ha preferito dare a questa disposizione una interpretazione che avrebbe abbracciato sia l'abuso della qualità che l'abuso della funzione. Devo peraltro dire che i lavori preparatori, le dichiarazioni del ministro guardasigilli Alfredo Rocco e le interpretazioni del testo del Manzini (autorevole interprete di quel codice) vanno nel senso che l'introduzione dell'abuso della qualità abbia rappresentato una innovazione rispetto al sistema precedente.

Ma io vorrei prendervi solo un minuto per la lettura di un passo del codice dal quale il codice Zanardelli trae le mosse: si tratta del codice del Regno sardo del 1859 che ebbe poi vigore col nome di Codice sardo italiano per trent'anni circa, quanti ne passarono dalla unificazione al codice Zanardelli. È interessante leggere questo Codice sardo perchè esso ci riporta veramente ad una posizione che può sembrare antiquata nella formulazione di queste fattispecie e che invece le esperienze di un secolo e mezzo hanno dimostrato essere molto preferibile, dato che un simile metodo non permette certi sconfinamenti, certi abusi e certe supplenze. L'articolo 215 del Codice sardo recitava: «Qualunque pubblico ufficiale, qualunque esattore di diritti, di tasse e di contribuzioni di denaro o di rendite pubbliche o comunali, il quale dolosamente riceva o esiga od ordini di esigere quanto non è dovuto o eccede il dovuto per diritti, tasse, contribuzioni, rendite, mercede e stipendio, si rende colpevole del reato di concussione ed incorre nella pena del carcere non minore di mesi tre ed in una multa non minore di lire 100». L'articolo 216 invece formulava quella ipotesi che è poi diventata l'ipotesi specifica della concussione, cioè quella che viene realizzata con minacce ed abuso di potere. Tale articolo stabiliva che: «Se l'esazione indebita fu commessa con minacce od abuso di potere, la pena sarà della reclusione oltre all'interdizione dai pubblici uffici». Quindi una pena più grave della pena minore che allora era la pena detentiva denominata del «carcere».

Il codice Zanardelli, a mio avviso, non ha fatto che proseguire per questa strada, sul binario tracciato dal Codice sardo italiano (che cessò il proprio vigore con l'entrata in vigore del codice Zanardelli), e quindi mi sembra di poter concludere che sia esatto sostenere che la nostra tradizione legislativa antecedente al codice Rocco era per la limitazione del grave delitto di concussione al solo abuso delle funzioni. È per

queste ragioni, di ritorno ad una tradizione che fu interrotta sessant'anni addietro, che il Governo, pur nel prevedibile esito della votazione, ritiene di esprimere parere favorevole all'emendamento 4.1, presentato dai senatori Casoli e Acone.

Per quel che riguarda l'emendamento 4.2, signor Presidente, quanto ha detto il senatore Battello è valido: si tratta di un elenco troppo lungo o troppo breve. Avrei da suggerire al senatore Corleone varie altre ipotesi, ma preferisco non farlo perchè non mi sembra il caso. Quindi, per le ragioni esposte dal relatore, il Governo esprime parere contrario.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 4.1.

ACONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ACONE. Dichiaro il voto favorevole del Gruppo socialista per le ragioni esposte dal collega Casoli e da ultimo ribadite dal Ministro.

Innanzitutto c'è da considerare che la tradizione giuridica milita a favore della individuazione rigorosa della fattispecie criminosa. Quello di concussione è evidentemente un reato che si presta ad un'ampia discrezionalità da parte del giudice e quindi, dato il diritto dell'imputato, questi deve essere giudicato su una fattispecie quanto più possibile predeterminata dal legislatore. Da questo punto di vista le osservazioni critiche che ho ascoltato in questa sede, riferite ad una giurisprudenza formatasi sulla base del codice Rocco, non hanno alcun rilievo, perchè evidentemente l'attuale disposizione normativa non poteva non permettere il formarsi di quella giurisprudenza.

Ma proprio sulla scorta di questa giurisprudenza vorrei ricordare quante volte nei casi concreti della vita venuti all'esame dei magistrati, dei giudici, questo reato di concussione ha determinato processi che si sono risolti alla fine con assoluzioni con formula piena.

GALLO. Questo vale per ogni formula incriminatrice.

ACONE. In questa fattispecie l'abuso della qualità può comportare l'ampliamento dell'esercizio dell'azione penale al di fuori di ambiti strettamente previsti dal legislatore. E quanto diceva il collega Casoli in ordine alla riflueza dei comportamenti in altre fattispecie criminose - beninteso, nella presenza di elementi costitutivi di queste altre fattispecie criminose - lascia intendere come il Gruppo socialista abbia tentato, con un disegno di legge prima, ed in questa sede con un emendamento, di ricondurre questa fattispecie alle sue origini, riportandola nell'alveo della giusta considerazione da parte del legislatore penale, impregiudicata la possibile identificazione di altri reati che appunto, come ieri sera ha perspicuamente illustrato il collega Casoli, possono essere richiamati per il pubblico ufficiale che abusa della propria qualità e non dei propri poteri.

Per tutte queste ragioni esprimo il voto favorevole del Gruppo socialista.

ONORATO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* ONORATO. Signor Presidente, sarò breve nel dichiarare e motivare il mio voto contrario a questo emendamento, dato che penso che la materia sia stata ben sviscerata dagli interventi che mi hanno preceduto. Vorrei solo aggiungere una considerazione riassuntiva.

Se è vero che elemento essenziale della fattispecie della concussione è il cosiddetto *metus publicae auctoritatis*, che è lo strumento di cui approfitta il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio ed è la condizione che subisce il soggetto passivo del reato, credo che questo *metus* ricorra sia quando il pubblico ufficiale abusa dei suoi poteri sia quando abusa semplicemente della sua condizione, del suo *status*, della sua qualità soggettiva.

Dal punto di vista della politica del diritto penale, non ha importanza sapere se la concussione avviene attraverso una utilizzazione indebita dei poteri funzionali, che rientrano nella competenza di quel pubblico ufficiale, oppure se l'abuso avviene attraverso l'utilizzazione indebita della qualità, magari esorbitando dalla competenza di quel potere funzionale. Dal punto di vista del disvalore penale c'è concussione e c'è lesione del valore del buon andamento della imparzialità dell'amministrazione anche quando il pubblico ufficiale riesce a commettere concussione al di fuori, per esempio, delle sue competenze. Per quale ragione dobbiamo pensare che in quel caso, siccome non abusa dei suoi poteri funzionali, che rientrano nella sua competenza, ma semplicemente della sua qualità, non dovrebbe ricorrere alla fattispecie penale?

La mia motivazione è soltanto questa. Da un punto di vista di politica criminale, di politica del diritto, se siamo animati dalla convinzione e dallo scopo di tutelare il buon nome e l'imparzialità della pubblica amministrazione, credo che la formulazione vigente ripresa nella legge in discussione - cioè quella formulazione che fa riferimento o all'abuso di qualità o all'abuso dei poteri - non la possiamo abbandonare.

MACIS. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MACIS. Signor Presidente, colleghi senatori, una scelta di politica criminale credo che ci debba consigliare di superare quella tradizione legislativa che è stata ricordata negli interventi precedenti e in particolare dal ministro Vassalli.

Oggi vi è una situazione nel nostro paese che richiede certezza di riferimenti agli amministratori ed anche un chiaro messaggio, un chiaro segnale in direzione della moralizzazione della vita pubblica. Mi pare che ieri, nel corso di tutti gli interventi, sia stata sottolineata la preoccupazione per i livelli di degrado a cui in molti casi è pervenuta la vita pubblica nel nostro paese. In quasi tutti gli interventi è emersa

l'esigenza che questo provvedimento non debba e non possa essere interpretato come un abbassamento della guardia di fronte alla corruzione.

Concordo con gli interventi che molto semplicemente, ma con molta chiarezza, sono stati svolti dai senatori Covi e Correnti che hanno richiamato l'attenzione del Senato sul fatto che con la modifica proposta dai colleghi del Gruppo socialista si va ad una restrizione molto forte dell'area di punibilità per la concussione.

Vorrei portare un esempio, e concludo immediatamente, signor Presidente. Se io sono sindaco del comune A e convoco un imprenditore nel mio ufficio chiedendogli il versamento di una somma per potersi assicurare l'appalto nel comune B, secondo la formulazione del testo che si propone rispondo di peculato perchè abuso della qualità e non dei poteri che sono del sindaco del comune B. Se invece dovesse essere approvata la modifica proposta dai colleghi socialisti, non risponderai di peculato ma eventualmente di estorsione aggravata, così come sosteneva il collega Casoli. Questo è il punto: noi abbiamo un interesse ad indicare l'esigenza di tutelare la pubblica amministrazione che viene coinvolta perchè se io, sindaco del Comune A, convoco l'imprenditore ed egli viene nel mio ufficio non perchè mi chiamo Francesco Macis ma perchè sono sindaco del comune e perchè sa che io, appartenendo verosimilmente allo stesso partito e alla stessa area, posso influire su un certo sindaco. In tal modo ledo e metto in pericolo l'interesse della pubblica amministrazione, l'interesse al suo corretto ed onesto operare che tutti credo vogliamo salvaguardare.

In conclusione, voglio soltanto aggiungere che la modifica della norma sulla concussione che si propone è tale da incidere profondamente sull'impianto dell'intero provvedimento: il messaggio che verrebbe dato all'esterno sarebbe - esso sì - di abbassamento del livello di guardia. Abbiamo detto ieri che i pericoli non vengono dai peculati per distrazione o dagli interessi privati, dietro ai quali si nasconde molte volte soltanto la volontà di rivedere le decisioni alla pubblica amministrazione. I pericoli vengono dalla «tangentocrazia» che si esprime attraverso la concussione e la corruzione. Le implicazioni politiche che deriverebbero dall'approvazione dell'emendamento socialista sono tali da far dubitare della possibilità di pervenire ad una rapida approvazione di questa riforma, che invece, mi pare, tutti auspichiamo.

Per queste ragioni ieri mi sono permesso di chiedere ai colleghi del Gruppo socialista, al senatore Casoli in particolare, di ritirare questo emendamento. Visto che il mio invito non è stato accolto, annuncio il voto contrario del Gruppo comunista all'emendamento 4.1. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

FILETTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILETTI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, sono spiacente di esprimere dissenso sull'emendamento 4.1, perchè la previsione congiunta della qualità e dei poteri del pubblico ufficiale, o dell'incaricato di un pubblico ufficiale, di fatto e di diritto produrrebbe

certamente difficoltà interpretative ed attuative, nonché forte ed ingiusta riduzione individuativa e sostanziale dei casi di concussione e conseguente denegazione della relativa sanzione punitiva.

GALLO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* GALLO. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, faccio anzitutto una precisazione di carattere storico-giuridico, perchè si è fatto largo riferimento a quella che sarebbe la tradizione italiana; la tradizione italiana che distingueva tra qualità e potere e li congiungeva è soltanto nel Codice sardo, perchè nel codice Zanardelli si parla di abuso di ufficio. Quando leggo la relazione del ministro Zanardelli, grandissimo giurista, trovo che la specie di concussione realizzata mediante abuso dell'ufficio, che si verifica attraverso l'induzione, si ha quando: «Invece di minacciare a viso aperto, il pubblico ufficiale abusa della sua qualità». Ho citato dalla relazione ministeriale, volume V, parte II, pagina 68, che sotto l'espressione «abuso dell'ufficio» intendeva vuoi l'abuso della qualità, vuoi l'abuso della funzione o del potere.

Ma il problema è un altro; noi non possiamo assolutamente dare l'impressione di operare una marcia indietro rispetto al fronte di punibilità che attraverso l'articolo 317 è posto in essere contro quel reato che è il peggiore, è il reato più ignobile che chi è munito di pubbliche funzioni possa porre in essere: la prevaricazione, la soverchieria, la prepotenza nei confronti del *quisque de populo*. Non c'è dubbio che parlare di «abuso delle qualità e dei poteri», o di «abuso delle qualità o dei poteri», restringe l'area di punibilità nel primo caso mentre l'allarga nel secondo caso. E allora, quando si parla di questione morale, quando da tante parti si solleva il dubbio che con questa norma si voglia dimostrare acquiescenza ad una categoria di colpevoli, e colpevoli di reati gravi, non si può accondiscendere a questa restrizione del campo di punibilità che invece si pone in termini di perfetta rispondenza anche alla realtà effettuale. Si tiene conto dell'abuso del potere di fatto e, come riprendeva or ora il senatore Filetti e come ha affermato anche il senatore Onorato, della potenzialità dell'uso dei poteri anche fuori della sfera di stretta competenza del pubblico ufficiale.

Non mi pare quindi che nel codice Rocco vi sia una frattura a questo riguardo rispetto alla tradizione giuridica; comunque questo è un argomento secondario rispetto all'impegno di cui dobbiamo farci carico di mantenere un atteggiamento non di esasperata, ma di consapevole fermezza nei confronti dei reati che così possono essere commessi.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 4.1, presentato dai senatori Casoli e Acone.

**Non è approvato.**

Passiamo alla votazione dell'emendamento 4.2.

CORLEONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORLEONE. Signor Presidente, innanzi tutto vorrei fare un richiamo rispetto all'andamento dei nostri lavori perchè, anche se sono lusingato dal fatto che la Presidenza ritiene che io possegga il dono dell'ubiquità, vorrei smentire tale convinzione.

PRESIDENTE. Senatore Corleone, le Commissioni sono state sconvocate.

CORLEONE. Mi auguro che ciò sia vero, ma ho notizia che la 1ª Commissione non intende sconvocarsi e poichè in quella sede i miei emendamenti stanno decadendo perchè non mi è possibile essere presente, pongo formalmente la questione.

PRESIDENTE. È stata disposta la sconvocazione di tutte le Commissioni permanenti e la sospensione dei lavori della 1ª Commissione.

CORLEONE. Mi auguro che ciò valga anche per il prosieguo della giornata perchè tutte le deroghe possono essere fatte, ma almeno garantendo i momenti in cui in Aula si vota e si votano provvedimenti importanti e significativi.

Per quanto riguarda l'emendamento 4.2 da me presentato, la decisione - come è stato detto - di non abbassare la guardia, anche se si tratta di un'espressione che mi ricorda momenti poco felici della nostra vita politica, mi conforta, nel senso che mi auguro che il mio emendamento venga valutato nel suo significato.

### **Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE**

(Segue CORLEONE). Non mi vergogno di dire che l'emendamento 4.2 è forse una norma-fotografia quando propongo che le stesse pene per la concussione siano aumentate della metà per Ministri, sottosegretari di Stato, deputati, senatori, consiglieri regionali, provinciali e comunali, direttori generali dei Ministeri, ufficiali generali delle Forze armate, ufficiali superiori dei corpi di polizia, prefetti, vice prefetti, questori, vice questori, segretari generali dei comuni, membri di comitati di gestione delle unità sanitarie locali, direttori sanitari di ospedale che concorrano con pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio nella commissione del reato suddetto. Ebbene, ripeto, non mi vergogno di dire che questa è una norma-fotografia e credo che ognuno di noi, chiudendo gli occhi e ricordando le figure che ho menzionato, potrebbe metterci vicino un nome, un volto, una storia non edificante.

Ho accolto il suggerimento fatto in Commissione e infatti ho allungato l'elenco rispetto all'emendamento presentato in Commissione; devo riconoscere che mancavano alcune figure quali quella, ad esempio, dei membri dei comitati di gestione delle USL e quella dei direttori sanitari di ospedale, che credo siano particolarmente interessanti. Quindi ritengo di dover dire che il quadro che noi presentiamo con questo emendamento vuole porre la questione necessaria della riforma della politica e della necessità di mettere un filtro pesante tra la politica e l'amministrazione, tra gli eletti e la burocrazia. Per raggiungere questo io credo sia necessario dare una diversa configurazione anche del reato e della pena ai politici, perchè i rappresentanti delle forze politiche, dei partiti, devono assumere su di sè un rilievo della funzione pubblica, dello *status* di servitori della cosa pubblica che li deve portare ad una maggiore responsabilità in tutti i sensi.

Quindi questo emendamento è molto chiaro in proposito; certamente qualcuno potrebbe sfuggire ancora a questo elenco, ma credo che esso sia sufficiente per inviare un messaggio chiaro, alto e forte nel senso che i reati di concussione devono cessare perchè già troppo nel nostro paese si è fatta violenza ai cittadini e alla cosa pubblica.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento 4.2, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'articolo 4.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 5:

#### Art. 5.

1. Dopo l'articolo 317 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 317-bis. - (*Pene accessorie*). - La condanna per i reati di cui agli articoli 314 e 317 importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se per circostanze attenuanti viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la condanna importa l'interdizione temporanea».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 1, nel capoverso, sopprimere il secondo periodo.*

5.1

CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK  
LIEVERS

*Al comma 1, nel capoverso, dopo la parola: «attenuanti» inserire le seguenti: «esclusi i benefici derivanti dai riti alternativi del codice di procedura penale».*

5.2 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK  
LIEVERS

Invito i presentatori ad illustrarli.

CORLEONE. Si illustrano da sè.

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

BATTELLO, *relatore*. Il parere del relatore sull'emendamento 5.1 è contrario. Ne abbiamo già discusso in Commissione; questo testo riproduce la formulazione attuale del codice vigente la quale discrimina la disciplina delle pene accessorie relative a questo tipo di reati dalla disciplina generale di cui agli articoli 28 e seguenti del codice penale.

C'era stato, nel lunghissimo *iter* di questo disegno di legge, un momento nel quale alcuni colleghi alla Camera avevano proposto di sostituire alla riproduzione di questa disciplina una diversa, nel senso di sopprimere il riferimento all'articolo 317 per rimandare alla disciplina generale, sostenendo che in questo modo si sarebbe introdotto un criterio di maggiore flessibilità nella applicazione delle pene accessorie. Questo tipo di posizione, però, è stato superato nel corso degli ampi e reiterati dibattiti, per cui oggi si è pervenuti alla decisione di mantenere fermo il testo del codice vigente. Ebbene, a fronte di questo testo, dobbiamo compiere una scelta: o optiamo per un sistema flessibile, che ha i suoi pregi, o invece riteniamo che in questo momento, per questo gruppo di reati, sia preferibile mantenere la rigidità severa del codice attuale. La Commissione ha optato per quest'ultima ipotesi e quindi, per questi motivi, esprimo parere contrario all'emendamento 5.1.

Per quanto riguarda invece l'emendamento 5.2, debbo dire che l'intuizione che ne è alla base è originale, nel senso che, a fronte del nuovo processo penale, viene avanzata questa proposta. Voi sapete che nel nuovo processo penale sono previsti dei riti differenziati, una volta optato per i quali vi è una riduzione della pena. Si può discutere dogmaticamente sulla natura di questa riduzione se essa sia attenuante o diminuyente; il fatto però è che, allorchè lavorammo intorno al nuovo codice di procedura penale e alla quasi unanimità o all'unanimità lo votammo, tutti fummo fermamente orientati nel senso di mantenere in piedi e anzi di introdurre addirittura nuove norme che inducessero e incentivassero il ricorso ai riti differenziati.

Ora, se noi accogliamo questo emendamento, bene o male introduciamo, ove tale riduzione di pena sia ritenuta «attenunante», forse anche al di là delle intenzioni degli stessi proponenti, una dissuasione al ricorso a tali riti, in contraddizione con l'orientamento del nuovo codice di procedura penale. Per tale motivo, dunque, esprimo parere contrario anche su questo emendamento.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Onorevole Presidente, per quanto riguarda l'emendamento 5.1, ha spiegato bene il senatore Battello che si tratta della riproduzione, voluta dalla Camera dei deputati, del sistema vigente perchè non si fa altro che trasferire in un articolo 317-*bis* le norme già esistenti negli articoli 314 e 317 capoverso. Tali disposizioni sono derogatorie rispetto alla disciplina generale delle pene accessorie, sancita per l'interdizione dai pubblici uffici dall'articolo 29 del codice penale, in relazione non alle figure di reato, ma alla elevatezza delle pene.

Ora, io avrei capito dal mio punto di vista - rispetto ovviamente quello diverso del senatore Corleone - se fosse stato presentato un emendamento che riportasse il sistema ai principi generali senza deroghe. Ritengo, infatti, che l'articolo 29 sia sufficiente a coprire, con il suo riferimento alle pene, la generalità dei casi, ivi compresi quelli del peculato e della concussione, ed infatti il disegno di legge presentato dal Governo non contiene una norma sulle pene accessorie, intendendo esplicitamente con questo che anche per tali reati si applica la disciplina generale. Una volta però che la volontà della Camera si è manifestata, viceversa, nel senso del mantenimento della disciplina attuale, io assolutamente non vedo motivi per escludere - come propone l'emendamento del senatore Corleone - che, nel caso di situazioni attenuanti, debba esistere la possibilità di una interdizione temporanea. Sarebbe molto grave ed avventuroso fare questo passo e soprattutto compierlo nel senso di una interdizione perpetua, vale a dire in direzione contraria a quello che è stato tante volte auspicato in un passato recente, e purtroppo anche meno recente, al fine di eliminare tutti i casi di automatismo delle pene accessorie, nell'intento di riportare anche queste ultime nell'ambito della discrezionalità del magistrato.

Pertanto, lasciamo le cose come stanno, manteniamo il testo che ha voluto la Camera; non essendovi un emendamento in senso contrario, che non mi sono sentito di proporre, per ritornare al testo del Governo e cioè alla disciplina generale, lasciamo questo sistema; cosicchè il mio parere è contrario alla proposta del senatore Corleone.

Circa l'emendamento 5.2, signor Presidente, sono molto perplesso, perchè in realtà non avevo mai pensato che i benefici derivanti dai riti alternativi del codice di procedura penale potessero essere considerati circostanze attenuanti. La mia dichiarazione quindi non è soltanto nel senso di rimettermi all'Assemblea, ma è una dichiarazione secondo la quale, nello spirito cui mi sono richiamato all'inizio della discussione sugli emendamenti su queste delicatissime materie attinenti al codice penale, e nel caso concreto anche al codice di procedura penale, la mia opinione personale di interprete, per quel poco che valga, è che questi riti alternativi non possono essere considerati delle circostanze attenuanti in senso tecnico. Desidero che resti traccia di questo; solo per la superfluità dell'emendamento proposto dal senatore Corleone e da altri senatori mi rimetto all'Assemblea.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 5.1, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

ONORATO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* ONORATO. Signor Presidente, prima di passare alla votazione dell'emendamento 5.2, vorrei fare una brevissima osservazione. Credo che il problema sollevato dal collega Corleone con questo emendamento sia reale; però, se l'Aula dovesse respingere questo emendamento, ci sarebbe il rischio che l'interprete, sulla base dei lavori preparatori, ritenga che, anche nell'ipotesi di applicazione di riti alternativi, questa norma sia applicabile. Poichè l'intento che ha adesso espresso anche il Ministro che muove l'emendamento del senatore Corleone è l'intento inverso, cioè che queste pene accessorie temporanee non si applicano nel caso dei riti alternativi, intento che io condivido, inviterei il collega Corleone a ritirare l'emendamento, prendendo contemporaneamente atto tutta l'Assemblea che l'interpretazione testè data dal Governo è l'interpretazione che i lavori parlamentari condividono.

PRESIDENTE. Senatore Corleone, dopo aver ascoltato le osservazioni del senatore Onorato, intende ritirare l'emendamento 5.2?

CORLEONE. Signor Presidente, la situazione è chiarissima. Ci sono solo due ipotesi: che l'emendamento venga approvato o che io lo ritiri, perchè il rischio che venga bocciato mette in pericolo tutto ciò su cui siamo d'accordo. Quindi, non essendoci possibilità che venga approvato l'emendamento (per qualche ragione strana che non riesco a comprendere) lo ritiro.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 5.

**È approvato.**

CORLEONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORLEONE. Signor Presidente, se mi consente di intervenire, visto che non ho presentato emendamenti sugli articoli dal 6 al 12, ripropongo comunque, affinchè resti a verbale, la questione della 1<sup>a</sup> Commissione permanente che continua imperturbabile i suoi lavori, nonostante in Aula si stia votando un provvedimento importante come questo. Non so se la deroga possa arrivare a questo livello anche di affronto verso i singoli senatori e verso l'intera Aula del Senato. Questo è un problema che si ripropone. Capisco che si vuole approvare la legge sulle autonomie locali a tutti i costi prima di Pasqua, che la si voglia far trovare dentro l'uovo di Pasqua, che il 6 maggio, insieme ai nuovi amministratori, agli elettori si voglia far trovare anche la legge, ma ritengo che questo modo di procedere sia profondamente offensivo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Senatore Corleone, la Presidenza ha svolto tutto il ruolo che le compete intervenendo presso la 1<sup>a</sup> Commissione

permanente ed ha richiamato l'attenzione sul fatto che in questo momento in Aula si stanno discutendo e votando degli emendamenti. Però, a norma di Regolamento, essendo la 1<sup>a</sup> Commissione permanente convocata in sede referente, la Presidenza non ha alcuna possibilità di intervenire, oltre ad avere già esercitato una forte pressione in questo senso.

Passiamo all'esame degli articoli successivi:

#### Art. 6.

1. L'articolo 318 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 318. - (*Corruzione per un atto d'ufficio*). - Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sè o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino ad un anno».

**È approvato.**

#### Art. 7.

1. L'articolo 319 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 319. - (*Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*). - Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sè o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da due a cinque anni».

**È approvato.**

#### Art. 8.

1. Dopo l'articolo 319 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 319-bis. - (*Circostanze aggravanti*). - La pena è aumentata se il fatto di cui all'articolo 319 ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene».

**È approvato.**

#### Art. 9.

1. Dopo l'articolo 319-bis del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 319-ter. - (*Corruzione in atti giudiziari*). - Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una

parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da quattro a dodici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni».

**È approvato.**

#### Art. 10.

1. L'articolo 320 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 320. - (*Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio*). - Le disposizioni dell'articolo 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio; quelle di cui all'articolo 318 si applicano anche alla persona incaricata di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato.

In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore ad un terzo».

**È approvato.**

#### Art. 11.

1. L'articolo 321 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 321. - (*Pene per il corruttore*). - Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319-bis, e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 1, nel capoverso, dopo le parole: «319-bis» inserire le seguenti: «nell'articolo 319-ter».*

11.1

ONORATO

*Al comma 1, nel capoverso, dopo le parole: «319-bis» inserire le seguenti: «nell'articolo 319-ter».*

11.2

IL GOVERNO

Invito i presentatori ad illustrarli.

\* ONORATO. Signor Presidente, l'emendamento 11.1, merita una breve illustrazione. Come ho già detto in sede di discussione generale, le pene per il corruttore (che equiparano la condizione penale del

corruttore a quella del corrotto) devono essere estese anche alla corruzione giudiziaria, per il rispetto del principio di eguaglianza e per la razionalità della norma.

Una considerazione ordinaria dei problemi dovrebbe portare il Governo, il relatore, l'Assemblea tutta ad accettare questo emendamento. So bene che a tale accettazione si oppone la necessità di varare al più presto il provvedimento, però alcune modifiche sono già state introdotte in sede di Commissione (la Commissione ha infatti licenziato un testo diverso da quello approvato dalla Camera dei deputati), modifiche che non potranno essere rinnegate dall'Aula, dato che rispondono anch'esse ad una necessità oggettiva, ad una razionalità stringente ed insuperabile, per cui, se ad esse aggiungiamo questa modifica che è stata proposta dal Governo e da me (anche se il Governo l'aveva proposta per prima), la Camera dei deputati comunque si troverà ad esaminare un testo non sconvolto politicamente, non mutato nella sua struttura di merito, ma semplicemente razionalizzato, riscritto. Dinanzi a modifiche di questo genere la Camera dei deputati non potrà rifiutarsi di riprendere in esame e di approvare il testo; andrebbe incontro ad una gravissima responsabilità se tenesse nel cassetto, dopo una navetta così modesta, un testo che ha bisogno semplicemente di una mezz'ora per essere esaminato.

Non credo quindi che ci possano essere ragioni ostative all'approvazione di questo emendamento.

Non voglio prendere in considerazione l'ipotesi che la necessità di approvare subito questo testo sia connessa con le prossime elezioni amministrative ed in particolare con qualche candidatura che in qualche modo è inquinata dalla norma vigente, invece che dal testo che andiamo a proporre. Questo tipo di considerazione, di carattere opportunistico, contingente e congiunturale, inquinerebbe la purezza di questa riforma legislativa. Noi approviamo delle norme generali e non possiamo accettare - per principio non posso farlo - che la scelta delle norme generali sia inquinata da considerazioni di tipo particolaristico.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, questo emendamento, di contenuto identico all'emendamento presentato dal senatore Onorato, merita una breve illustrazione; esso riguarda la nuova fattispecie legale, introdotta su concordia generale e già figurante nei codici più vecchi, della corruzione in atti giudiziari. Sulla corruzione in atti giudiziari vi è stata un'ampia discussione in Commissione giustizia anche per quello che riguarda la inclusione che la Camera dei deputati ha voluto fare della menzione dell'articolo 318 nell'articolo 319-ter che abbiamo approvato all'articolo 9 del disegno di legge in questione. Presentai in Commissione un emendamento diretto ad eliminare questo richiamo alla figura della corruzione impropria, o per atto di ufficio, nella corruzione in atti giudiziari, in conformità alla proposta originaria. Il senatore Battello, con grande dovizia di argomenti, illustrò le ragioni per le quali alla Camera si era, a suo avviso, addivenuti a questa assimilazione della corruzione in atti giudiziari, della corruzione impropria alla corruzione propria. A seguito di questi chiarimenti non ho ripresentato l'emendamento respinto dalla Commissione, pur rimanendo in me forti perplessità; non l'ho ripresentato proprio per

agevolare un *iter* breve nel ritorno alla Camera del provvedimento, proprio per far sì che le modifiche di fronte alle quali si troverà la Camera siano ridotte al minimo, così da abbreviare la discussione e da non perdere tempo.

Mi sono permesso di sottolineare questa rinuncia, della cui opportunità nel merito non sono perfettamente convinto, per evidenziare come anche il Governo agisca nello spirito che è prevalso nella Commissione, teso a ridurre al minimo, o a non accogliere le proposte di modifica al testo approvato dalla Camera. Ma questo, come ricordava bene il senatore Onorato, non è avvenuto, perchè, dopo consultazioni intervenute tra il Presidente della Commissione giustizia e l'omologa Commissione dell'altro ramo del Parlamento circa la possibilità di considerare problemi di coordinamento o errori materiali, cioè talune sviste clamorose nelle quali la Camera era incorsa, è risultato che il testo deve comunque ritornare all'esame dei deputati, sia pure per modifiche di poco conto.

Una volta stabilito questo presupposto, vale quanto ha detto il senatore Onorato circa l'accoglimento di un emendamento che potrà facilmente ricevere l'approvazione della Camera dei deputati.

Mi sia consentito dire che questa mancata menzione dell'articolo 319-ter nel testo dell'articolo 11 non è opportuna sotto alcun aspetto, tanto più che la corruzione in atti giudiziari è stata costruita come ipotesi autonoma di reato, mentre poi si trova incluso nell'articolo 321 il richiamo all'articolo 319-bis che contiene soltanto la previsione di circostanze aggravanti del reato di corruzione propria. A mio avviso, questo richiamo alla fattispecie dell'articolo 319-ter è assolutamente opportuno, vorrei dire necessario, perchè ritengo per lo meno opinabile l'opzione interpretativa emersa nel dibattito tenutosi in Commissione giustizia del Senato, per cui il privato corruttore andrebbe in ogni caso soggetto quanto meno alle pene previste dagli articoli 318 e 319. In ogni caso è bene che rimanga traccia nel resoconto che anche il Governo - nel caso l'emendamento fosse respinto - interpreta la norma non nel senso della esenzione del corruttore dalla punibilità per la corruzione in atti giudiziari, ma nel senso della sua punibilità *ex* articoli 318 e 319. Tuttavia, anche se a questa soluzione si dovesse accedere, a me non sembra assolutamente giustificato lo sbilanciamento sanzionatorio in una fattispecie bilaterale come la presente.

Ho ritenuto di dover illustrare anch'io l'emendamento, nonostante non ve ne fosse bisogno, dopo l'illustrazione così contenuta e precisa di un identico emendamento fatta dal senatore Onorato, per raccomandare vivamente all'Assemblea del Senato di accogliere la nostra proposta.

**PRESIDENTE.** Invito il relatore a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

**BATTELLO, relatore.** Di questo emendamento ho già parlato nel testo della relazione scritta perchè il problema era emerso in sede di Commissione.

Le mie considerazioni sono le seguenti. La lettera dell'articolo 320 del codice penale *sub* articolo 10 del disegno di legge è tale da non aprire alcuna lacuna. Questo deve essere chiaro.

ONORATO. La lacuna non c'è mai nell'ordinamento.

BATTELLO, *relatore*. Ripeto, pregando di lasciarmi parlare, caso-mai contestando in sede di dichiarazione di voto, che la lettera dell'articolo 321 del codice penale *sub* articolo 11 del presente disegno di legge è tale da non aprire lacune nel senso di sottrarre alla punibilità l'*extraneus* che corrompa il magistrato. Dico questo perchè da una piana, pianissima lettura dell'articolo 321 si deduce che all'*extraneus* che corrompa si applicano le norme che colpiscono l'*extraneus* in relazione all'articolo 318 e in relazione all'articolo 319, cioè le ipotesi di corruzione propria e impropria che possono essere realizzate dall'*intraneus* magistrato.

Non c'è svista, non c'è colpevole o non colpevole omissione da parte della Camera dei deputati. In questa disciplina c'è una razionalità che si evince da questa lettura piana alla quale prima ho fatto riferimento.

Si ritiene che l'*extraneus* che corrompa l'*intraneus* magistrato debba essere punito non con le pene che colpiscono l'*intraneus* magistrato, ma con le pene che colpiscono l'*extraneus* privato che corrompa, ai sensi dell'articolo 318 o dell'articolo 319, un *intraneus* che non sia magistrato.

La razionalità è che la sovranità diffusa, la posizione nell'ordinamento del magistrato è tale nei confronti del privato *extraneus* da non rendere meritevole il privato *extraneus* di una pena che lo parifichi a questa posizione di sovranità diffusa che è caratteristica e tipica del magistrato. Questo non vuol dire che egli non viene punito, che è sottratto a responsabilità o a punibilità; continua ad essere punito, solo che è trattato alla stessa stregua di tutti gli altri privati corruttori, mentre il magistrato *intraneus*, per il peso, per l'autorità, per il ruolo, per le garanzie delle quali gode all'interno del nostro ordinamento, ha una posizione bilaterale, ma di superiorità nei confronti dell'*extraneus*.

È questa la ragione di razionalità che conforta il testo della legge nel senso della punibilità, così come approvato dalla Commissione.

Il mio parere sugli emendamenti è pertanto contrario. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

COVI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVI. Vorrei precisare, senza entrare nel merito della discussione che è stata sollevata, che per eventuali modifiche di carattere minimale che venissero portate a questo testo ho avuto assicurazioni da parte del Presidente della Commissione giustizia della Camera dei deputati che non vi sarebbero difficoltà in ordine ad una approvazione estremamente rapida del testo. L'introduzione del richiamo all'articolo 319-ter appare opportuna e non dovrebbe dare luogo ad impedimenti nell'approvazione del provvedimento da parte dell'altro ramo del Parlamento in termini solleciti.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione.

CASOLI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASOLI. Vorrei dichiarare il voto favorevole su questi due emendamenti per una semplice ragione di carattere letterale. Poiché l'articolo 321 fa esplicito riferimento a tutti i casi in cui si applica una sanzione per il corruttore, l'omissione di una esplicita previsione dell'articolo che riguarda i magistrati significa chiaramente, in termini di mera esegesi letterale del testo, che questa ipotesi non è compresa. Si verificherebbero quindi, sicuramente creando una serie di grossi problemi interpretativi, un grande problema ed una grave distonia nell'armonia del testo se proprio il reato di corruzione commesso dal e nei confronti del magistrato facesse, quanto meno, correre il rischio interpretativo di escludere dalla sanzione colui che questo atto di corruzione attiva ha compiuto, ponendo in essere un reato che è particolarmente grave, e comunque non meno grave degli altri.

Mi sembra assolutamente necessario l'accoglimento di questi emendamenti.

CORLEONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORLEONE. La mia è una dichiarazione favorevole all'emendamento presentato dal senatore Onorato; immaginavo che fossimo di fronte ad un errore materiale - per il quale si può decidere se fare una correzione per avere un testo più esatto - mentre mi rendo conto che si vuole, più che alla Camera dei deputati, nobilitare la scelta, in quanto non mi pare che alla Camera abbiano motivato questa decisione come è stato fatto dal senatore Battello.

Credo cioè che noi andiamo oltre la stessa volontà espressa negli atti che abbiamo a disposizione e mi pare che questo diventi un fatto più grave. Mi rendo conto che, se la volontà fosse solo quella di approvare il provvedimento oggi, sarebbe solo un'intenzione, a mio parere, sbagliata, perchè, come ha detto il Presidente della Commissione giustizia, ci sono assicurazioni della Camera - e non potrebbero non essercene - circa le quattro modifiche, di cui una addirittura per mettere il soggetto in un articolo del codice penale: rendiamoci conto che andiamo ad inserire nel codice penale una frase senza il soggetto!

Pertanto credo che non possiamo non inserire quelle modifiche inevitabili e ineludibili, che peraltro la Commissione giustizia della Camera potrà approvare in pochi minuti.

Se invece, per resistere ad un ritardo di pochi giorni, costruiamo addirittura una teoria sulla mancanza del riferimento all'articolo 319-ter, credo che commettiamo un doppio errore, perchè creiamo una disparità di trattamento profondamente inaccettabile, proprio nei confronti della corruzione relativa agli atti giudiziari. Credo che in questo caso non si tratti nè di maestà dell'uno nè di perversione dell'altro, ma solo di un nodo inestricabile che dobbiamo rompere con un'uguaglianza di pene.

ONORATO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* ONORATO. Signor Presidente, si possono sostenere tutte le tesi e chi frequenta non soltanto le Aule parlamentari, ma anche le aule giudiziarie, è abituato a sentir motivare tutte le tesi. Ma se dobbiamo recuperare il valore generale della produzione legislativa, ogni tesi deve essere valutata in coscienza e in scienza da ognuno di noi.

Siccome in questo caso l'unica tesi che sul piano razionale è stata portata per giustificare il rigetto di questi due emendamenti è quella in base alla quale il corruttore nella corruzione giudiziaria deve essere sottoposto ad una pena inferiore a quella del corrotto, esaminiamo allora questa tesi; una tesi che si basa sul fatto che la giurisdizione ha un valore, una sacralità ed una qualità specifica tali che giustificerebbero il fatto che il corruttore non debba essere parificato al corrotto. Ma questa tesi, ovviamente, prova troppo, perchè, se fosse vero questo, si dovrebbe dedurre che anche il corrotto non deve avere un aggravamento di pena.

Come ha ben detto il Ministro guardasigilli, la realtà è che qui si tratta di un reato bilaterale; nessuno mette in discussione che si tratta di un reato necessariamente bilaterale e allora, se in relazione al disvalore penale, all'importanza del bene tutelato, all'imparzialità della giurisdizione, puniamo maggiormente il corrotto, dobbiamo punire altrettanto il corruttore. Questa è la ragione che pacatamente ho voluto esprimere e che milita a favore dell'emendamento. Qui faccio appello, in un sussulto di dignità del parlamentare, alla coscienza del parlamentare stesso nel valutare questo emendamento per salvaguardare - uso un termine già ricorso in Commissione - la decenza del nostro legiferare.

FILETTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILETTI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, le ragioni di urgenza che spingono a licenziare oggi stesso il disegno di legge senza restituirlo alla Camera dei deputati di fatto non sussistono perchè la Commissione giustizia ha già apportato alcune modifiche al testo trasmessoci dalla Camera ed anche il Governo ha proposto degli emendamenti. È da ritenere quindi che tali modifiche o alcune di esse saranno recepite dalla nostra Assemblea, anche se il relatore, *melius re perpensa*, ha ritenuto di presentare sul filo di lana emendamenti deneganti le modifiche apportate dalla Commissione giustizia.

Qualunque sarà la sorte dei predetti emendamenti già accolti dalla Commissione giustizia e di quelli presentati dal Governo, l'emendamento del senatore Onorato 11.1, conforme all'emendamento governativo 11.2, trova piena giustificazione, non vedendosi alcun ragionevole motivo per escludere dalla pena stabilita dall'articolo 319, ridotta di un terzo, anche chi ha commesso corruzione in atti giudiziari.

Esprimo quindi voto favorevole all'accoglimento dei due conformi emendamenti.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 11.1, presentato dal senatore Onorato, identico all'emendamento 11.2, presentato dal Governo.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'articolo 11.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 12:

#### 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, il colpevole 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».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 1, secondo capoverso, sostituire la parola: «fare» con l'altra: «compiere».*

12.1 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK  
LIEVERS

*Nel secondo capoverso sostituire la parola: «fare» con l'altra: «compiere».*

12.2 IL GOVERNO

È stato inoltre presentato il seguente emendamento:

*Ripristinare il testo approvato dalla Camera dei deputati.*

12.3

IL RELATORE

Invito i presentatori ad illustrarli.

BATTELLO, *relatore*. Signor Presidente, in sede di Commissione avevo espresso parere contrario all'accoglimento dell'emendamento, successivamente approvato, che modificava l'articolo 12 nel testo pervenutoci dalla Camera. Intendo quindi mettere in evidenza una mia posizione di coerenza e spiegare la ragione del mio emendamento che già avevo illustrato in Commissione.

Da una lettura senza pregiudizi, così come si deve leggere un testo normativo, dei primi due commi dell'articolo 12, mai, per quanti sforzi si faccia, si potrà ritenere che il soggetto del comma 2 non sia il «chiunque» del comma 1. Se questo è vero, se qualsiasi lettura resiste a tale conclusione difforme, abbiamo un'opzione da fare: o evidenziamo, per amore di assoluta precisione, all'*incipit* o nel corpo del comma 2, che il soggetto è il «chiunque» del comma 1 ovvero ci accontentiamo di questo risultato esegetico pacifico e tale che giammai altri potrà metterlo in discussione.

La seconda considerazione che vorrei svolgere riguarda il fatto che su questo punto la Camera ha discusso; non vi è stata un'omissione nè una dimenticanza da parte della Camera la quale ha ritenuto di non dover usare l'espressione «il colpevole». Si potrà dire che è stata una preoccupazione eccessiva, infondata nella misura in cui già oggi il codice penale in qualche sua parte ricorre a tale espressione, ma non si potrà dire che la Camera non abbia riflettuto.

Un'ultima considerazione prima di chiudere. La preoccupazione della Camera, o di chi si è preoccupato all'interno della Commissione della Camera in sede deliberante di evitare il ricorso alla parola «colpevole», non è nemmeno uno scrupolo gratuitamente garantistico. Io ho svolto un'attenta lettura di tutto il materiale documentario che ci hanno offerto gli Uffici della Camera e del Senato e ho reperito il parere di un autorevolissimo studioso - non ne faccio il nome, perchè non faccio mai nomi di autori in questa sede - della materia, il quale, circa l'evocazione dell'espressione «il colpevole» - sia pure a proposito del reato di omissione d'atti d'ufficio, ma la razionalità dell'argomentazione è la stessa - dice: «un miglioramento potrebbe aversi, oltre che sul piano informale, evitando l'improprio uso della parola "colpevole"...». Intendo dire quindi che la preoccupazione della Camera non è che sia stata gratuita; bene o male rifletteva un tipo di preoccupazione che ci riconduce ad un certo tipo di lettura dell'ordinamento; si può o non si può condividere, ma deve dar atto che esiste.

Quindi, concludendo, il soggetto esiste, non ci potrà essere nessuna interpretazione che porti ad escludere l'esistenza di un soggetto al secondo comma; una razionalità esiste; la Camera ha fatto di tutto ciò oggetto di esame e di discussione e per questo motivo ritengo che non

sia ossequio ad allotrie sollecitazioni chiedere il ripristino del testo già approvato dalla Commissione della Camera.

Mi dichiaro poi contrario agli altri emendamenti.

CORLEONE. Illustrerò, signor Presidente, l'emendamento 12.1. Mi pare che siamo di fronte ad una larga unità nazionale su questo testo; quindi di fronte alle unità nazionali non si può che intonare l'inno e unirsi al coro. Io non mi sono unito a cori da unità nazionale molto più gravi forse di questo ed ovviamente non mi unisco neppure a questo. Devo dire però che mi pare che la volontà inconfessata nei suoi motivi (e quando sono inconfessati i motivi vuol dire che non sono convincenti, nè per sè nè per gli altri) è che si vuole chiudere in fretta questa partita. Se è così, diventa difficile anche illustrare emendamenti ragionevoli come quello, ad esempio, che viene portato per un ricordo, credo, della scuola media, non della scuola elementare, quando i professori di lettere insistevano perchè non si abusasse del termine «fare» e si usassero sinonimi per arricchire un minimo il vocabolario personale. Ora noi invece qui in articoli del codice facciamo un uso spropositato del verbo fare. Fare un atto contrario: a me pare proprio brutto, niente di più. E mi limito a questo. Come devo motivare il mio emendamento? Non c'è mica da dire altro!

Voglio però rispondere al relatore sul problema del «colpevole». All'articolo 1 di questo disegno di legge, nel secondo comma, si dice testualmente: «Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito...». Ciò vuol dire che in questo testo di legge al nostro esame il termine «il colpevole» è utilizzato all'articolo 1; quindi tutta questa costruzione teorica, facendo riferimento all'innominato, non mi interessa perchè già all'articolo 1 il testo di legge usa il termine «il colpevole». Se la Camera avesse elaborato una nuova teoria, in base alla quale non si fa più ricorso al termine «il colpevole», allora non si sarebbe dovuto adoperarlo neanche all'articolo 1.

Ma veniamo alla sostanza. Qui il problema non è che non compare il termine «il colpevole», ma che nella frase manca il soggetto, per cui, per ovviare a tale errore, mi accontenterei che venisse approvato l'emendamento proposto dal senatore Gallo in Commissione. Di colpevoli infatti credo ve ne siano un'infinità, che non saranno mai puniti e che con questa legge - a mio avviso - lo saranno ancor meno, ma il punto centrale dell'intera questione è che in questa frase manca, lo ripeto, il soggetto. Il testo licenziato dalla Camera, infatti, recita: «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...». Pertanto, se si va a ricercare il soggetto, ci si accorge che esso è l'offerta o la promessa. Noi, cioè, licenziamo un articolo del codice in cui si dice che l'offerta o la promessa soggiace, non si sa bene a che cosa. Se poi proseguiamo nella lettura del testo della Camera, ci accorgiamo che essa soggiace, qualora l'offerta o la promessa medesima non sia accettata. Siamo dunque in presenza di un caso di schizofrenia lampante in quanto abbiamo una offerta o una promessa che soggiace, qualora essa medesima non sia accettata - non si sa da chi -, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.

Questo è il testo che ci è pervenuto: ebbene, io credo che a tale proposito si debba banalmente dire che è sfuggito il soggetto e non è un dramma! Si obietta che il soggetto dovrebbe essere «il colpevole», ma che a tale termine non si vuole fare ricorso perchè vi è una nuova teoria in proposito e che comunque è bene che l'uso di tale parola in questa legge compaia il meno possibile. Mi sta bene, ma allora inseriamo il pronome «egli» prima del verbo «soggiace»: è meglio di niente ed almeno avremmo un'entità, quasi metafisica, che però soggiacerà, accettando le offerte, alla pena. Io credo che da questo non possiamo scappare, altrimenti ci copriremmo veramente di ridicolo, in quanto approveremmo un articolo del codice penale, non di un qualsiasi decreto, in cui manca il soggetto della frase e quindi - detto banalmente e rozzamente - senza nè capo nè coda.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Onorevole Presidente, l'emendamento 12.2, con cui il Governo propone di sostituire la parola «fare» con l'altra «compiere», è già stato egregiamente illustrato dal senatore Corleone, presentatore di un emendamento analogo.

Per quanto riguarda invece l'introduzione della parola «il colpevole», non si tratta ormai più di un mio emendamento, come avevo proposto in Commissione, ma di una modifica approvata dalla stessa, che ora il relatore propone di eliminare, ripristinando il testo pervenuto dalla Camera dei deputati. Credo che su questo punto il senatore Corleone si sia espresso in modo adeguato; è veramente qualcosa di sbalorditivo per me vedere che, al fine di consentire l'entrata in vigore immediata di una determinata legge, sia pure a fronte di particolari contingenze, e senza tener conto del minimo rilievo del passo da compiersi eventualmente alla Camera, si debba addivenire addirittura a licenziare articoli del codice penale senza soggetto.

Comunque, se si trattasse soltanto di questo, non potrei in ogni caso aderire (per carità!) alle osservazioni fatte dal senatore Battello. Ma non si tratta solo di questo, perchè si tratta nientemeno dell'aver dovuto ascoltare l'elevazione a gesto di grande responsabilità della Camera dei deputati, sorretto anche dalla dottrina, l'eliminazione della parola «colpevole» dalle norme incriminatrici del codice penale.

Ora, da qualche cosa si può sempre cominciare a cambiare, si può anche cominciare da questa legge. Faccio però presente che il soggetto «colpevole» figura in tutti gli articoli del codice penale, è un soggetto universale e necessitato per il codice penale; quest'ultimo nasce sulla base di una accertata responsabilità e di una condanna definitiva del giudice, perchè è solo in quel momento che il codice penale entra in scena anche con le sue sospensioni condizionali e quant'altro. Ed allora, innovare nel senso di voler eliminare la parola «colpevole» perchè ha un cattivo suono, ha un suono anticostituzionale per il suo riferimento processuale è un qualcosa che non si può fare se non in una riforma organica e non si può quindi cominciare da qui. Ma, se anche si dovesse cominciare da qui, allora si comincerebbe sostituendo un nominativo ad un altro, sostituendo un soggetto ad un altro. Non ci piace l'espressione «colpevole» nel codice penale? Vogliamo in questa grandiosa circostanza della riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione inaugurare una nuova terminologia? Usiamo allora il

soggetto «responsabile»! Ma che si possa introdurre il sistema dell'eliminazione del soggetto francamente non lo ritengo accettabile!

Mi dispiace se mi altero su una cosa di questo genere, ma chiedo fortemente che sia respinta la proposta del relatore di ripristino del testo della Camera dei deputati, la quale, nonostante le argute argomentazioni ed i richiami ai precedenti della discussione ivi svoltasi, mi sembra troppo improntata, anche mettendola a confronto con altre analoghe proposte di ripristino di cui parleremo poi, alla logica di voler approvare a tutti i costi un provvedimento che, come rilevava il senatore Corleone, è pur sempre una modifica del codice penale. Esprimo quindi parere contrario agli emendamenti aventi contenuto ripristinatorio.

GALLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* GALLO. Signor Presidente, sull'emendamento 12.3, presentato dal relatore, che propone il ripristino del testo approvato dalla Camera, sono assolutamente d'accordo con il signor Ministro che il termine «colpevole» viene utilizzato con un'ampia frequenza nel codice penale, e non direi che l'uso di questo termine metta in pericolo il principio della presunzione di non colpevolezza, al quale sono particolarmente attaccato. Infatti, quando si dice «il colpevole» si individua sempre la persona che è stata riconosciuta tale con sentenza irrevocabile. Però, quando leggo l'articolo 12 rispetto al quale viene sollevata la questione della cosiddetta mancanza del soggetto, non posso non sottolineare come l'articolo - perchè il collega Corleone parla di «articolo privo di soggetto» - esordisce con un primo comma che si esprime nei termini consueti alle formulazioni penalistiche dicendo: «Chiunque offre o promette denaro...». Vi è poi un comma successivo in cui, avendo soppresso, per considerazioni sulle quali non sarei d'accordo, il termine «colpevole», si dice «soggiace». Mi sembra evidente che ogni interpretazione grammaticale e logica riporta il «soggiace» al soggetto che regge la proposizione di introduzione di questo articolo, che quindi ha un soggetto ben individuato che è il «chiunque».

CORLEONE. Sono due frasi diverse!

GALLO. Adesso vengo al punto. Qualora però non si volesse accogliere questa interpretazione, debbo dire che questa non avvenuta menzione del soggetto in un capoverso successivo al primo comma, retto dal «chiunque», non è assolutamente insolita nel nostro codice penale. Prendiamo ad esempio l'articolo 422 riguardante la strage. Al primo comma si dice: «Chiunque, fuori dei casi...».

Il secondo comma poi recita: «Se è cagionata la morte di una sola persona si applica l'ergastolo». (*Commenti del senatore Onorato*).

La prego, senatore Onorato, di lasciarmi concludere. Abbiamo perciò la omissione della menzione di un soggetto attraverso l'uso di un verbo impersonale. Se non si volesse aderire alla prima interpretazione, dobbiamo ritenere che sia espressione alla quale si può dare efficace

rimedio attraverso il coordinamento del testo, aggiungendo la particella «si» prima del termine «soggiace» in modo che il testo risulti così formulato: «...si soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata...». In tal modo non faremmo altro che riprodurre l'espressione «si applica» che figura nel comma 2 dell'articolo 422 del codice penale.

Avremmo così la piena rispondenza a certi stilemi che sono già entrati nel nostro linguaggio legislativo.

MACIS. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MACIS. Signor Presidente, fra gli incubi dell'adolescenza, di chi ha avuto la ventura di essere sottoposto, per ragioni di età, a dosi massicce di studio formale della grammatica italiana e di versioni di latino, si affacciava sempre la figura del soggetto sottinteso.

Sarà per queste mie reminiscenze, ma devo dire che, pur non considerandomi persona particolarmente dotata, non avevo trovato nessuna difficoltà ad identificare il soggetto del secondo comma, ritenendo sottinteso che fosse il soggetto del comma precedente.

Per questa ragione ho pensato - ed ho avuto occasione di dirlo in Commissione - che questa correzione derivasse non tanto dalla necessità di chiarire il testo della legge quanto da una lettura dei lavori preparatori e della discussione avvenuta nell'altro ramo del Parlamento. In altre parole, quando ci si è accorti che il soggetto mancava non perchè si ritenesse sottinteso ma perchè vi era stato nell'altro ramo del Parlamento una discussione sul termine «colpevole», si è insistito sulla necessità di reinserire tale termine poichè esso - e in tal senso le osservazioni svolte dal Ministro sono pienamente da condividere - non ha alcuna connotazione dichiarativa e conseguentemente in quel contesto poteva essere tranquillamente adottato dall'altro ramo del Parlamento.

Quindi continuo a pensare - non avendo trovato alcuna difficoltà a intendere come soggetto sottinteso del secondo comma quello del comma precedente - che si siano volute rifare le bucce a quella decisione dell'altro ramo del Parlamento.

Ritengo pertanto che il testo possa rimanere nella formulazione attuale.

Devo però prendere atto che la proposta avanzata dal collega Gallo con il suo consueto acume possa essere risolutiva; se rimanessero i dubbi dei colleghi - e lo riscontremo nel corso della discussione - il relatore potrebbe eventualmente formulare tale proposta affinché in sede di coordinamento si introduca questa correzione. Voglio comunque ringraziare il collega Gallo per il contributo che ha dato che, come al solito, è determinante in questa (e non solo in questa) materia.

ONORATO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* ONORATO. Signor Presidente, siamo arrivati al limite – non me ne vogliano i colleghi – di motivare l'assurdo e il paradosso. Dal momento che mi hanno già preceduto egregiamente il ministro Vassalli ed il collega Corleone, farò su questo punto solo due osservazioni e poi ne farò un'altra di carattere diverso.

Il collega Macis richiamava nel suo intervento la questione del soggetto sottinteso: il soggetto sottinteso non è quello del primo comma ma quello suggerito dal secondo comma, vale a dire «l'offerta o la promessa», quindi un soggetto che rende illogica la lettura della frase. Nel caso citato dal collega Gallo: «si applica l'ergastolo» il soggetto è appunto l'ergastolo.

GALLO. La norma recita: «A chiunque, fuori dei casi...».

ONORATO. Quello è il complemento di termine non il soggetto. Credo che anche la proposta di introdurre un «si» trasformando la frase da personale, che avrebbe come soggetto l'offerta o la promessa, in impersonale è una modifica di sostanza e non di coordinamento. Credo quindi che bisognerebbe prendere atto delle conseguenze di questo carattere sostanziale della modifica.

Ma l'argomento che voglio introdurre è un altro. Ho detto che tutte le osservazioni fatte dai colleghi, con molto acume, direi degno di miglior causa, sono «motivazioni dell'assurdo»; però esse avevano un senso in Commissione. Non hanno più senso in Aula. Non bisogna dimenticare, infatti, colleghi, che in Commissione queste tesi sono state respinte, visto che è stato accolto un emendamento governativo che ha introdotto come soggetto: «il colpevole». Allora, tutte queste argomentazioni non hanno più senso, perchè già esiste la formulazione migliore in cui è «il colpevole» il soggetto e non servono più queste motivazioni dell'assurdo per sopprimere il testo licenziato dalla Commissione. Dirò di più, se il relatore me lo consente. Noi abbiamo il relatore che presenta un emendamento soppressivo di un testo approvato dalla Commissione. Lascio giudicare a tutti sulla correttezza deontologica di questo fatto nella misura in cui il relatore – mi dispiace doverlo dire – rappresenta la Commissione e viene in Aula a proporre un emendamento che contrasta con il mandato della Commissione stessa che su quel punto si era specificatamente espressa. Questo è l'ultimo argomento che voglio offrire alla coscienza – ho una certa titubanza a usare questa parola – dei colleghi che ora andranno a votare.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 12.3.

FILETTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILETTI. Mi dispiace esternare il sofferto disappunto nel chiedere, così come faccio con convincimento e con decisione, la reiezione della proposta di ripristinare il testo veramente omissivo, gravemente denegativo delle regole della grammatica elementare, improprio e pedestre nell'uso dell'espressione «fare» al posto del verbo «compiere». Per il rispetto della lingua italiana e a tutela di un corretto modo di

legiferare esprimo voto favorevole sull'emendamento 12.1, proposto dal senatore Corleone, identico all'emendamento 12.2 presentato dal Governo.

COVI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVI. Anche il Gruppo repubblicano voterà a favore di questa proposta di modifica dell'articolo 12. Torno a dire che queste modificazioni non possono dare luogo ad un ritardo significativo nell'approvazione del provvedimento. Devo anche far presente che la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge in sede deliberante; esso è stato assegnato a noi ugualmente in sede deliberante e si è passati alla sede referente esclusivamente in funzione di una richiesta giustificata dall'emendamento 4.2 che è stato testè respinto. Alla Camera dei deputati il provvedimento tornerà necessariamente in sede legislativa e quindi a me pare che i perfezionamenti che hanno un significato tecnico, ma che hanno valore anche dal punto di vista della dignità della funzione legislativa, debbano essere approvati.

Per questo motivo il mio Gruppo voterà a favore degli emendamenti del Governo e del senatore Corleone e di altri senatori.

MORO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORO. Intervengo a titolo personale. Sono d'accordo con la proposta del Governo e con quanto deciso in Commissione. Io sono membro della Commissione giustizia all'unico titolo di spendere una parola con la voce del buon senso. Mi sembra che qualsiasi tipo di giustificazione filosofica, della quale mi diletto ad ascoltare in Commissione davvero notevoli dissertazioni, certe volte debba invece lasciare il posto al buon senso.

Le leggi dovrebbero avere come prima caratteristica quella di essere assolutamente chiare. Posso capire le ragioni dell'urgenza che spesso ci portano a rinunciare a portare avanti un principio di chiarezza in favore della esigenza di fretta che non sempre è giustificata. Ma lasciare agli atti in un codice, cioè in una legge fondamentale, una frase che in ogni caso è priva di una logica stringata dal punto di vista della grammatica italiana, mi sembra un po' eccessivo. Credo che i colleghi giuristi tanto colti che davvero ci danno in Commissione lezioni di grande umanità, oltre che di giuridicità e di eticità delle norme, non possono in coscienza ritenere che sia ragionevole che questo articolo resti così come viene presentato ad oggi, e invece non riassume la forma scelta dalla Commissione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 12.3, presentato dal relatore, interamente sostitutivo dell'articolo, che ripristina il testo dell'articolo 12 approvato dalla Camera.

**È approvato.**

ONORATO. Chiediamo la controprova.

PRESIDENTE. Ordino la chiusura delle porte.  
Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

**È approvato.**

A seguito della precedente votazione gli emendamenti 12.1 e 12.2 sono pertanto preclusi.

Passiamo all'esame dell'articolo 13:

#### Art. 13.

1. L'articolo 323 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 323. - (*Abuso d'ufficio*). - Il pubblico ufficiale che, 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, con la reclusione fino a due anni.

Se il fatto è commesso per procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, la pena è della reclusione da due a cinque anni».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 1, primo capoverso, dopo le parole: «non patrimoniale» inserire le seguenti: «o patrimoniale»; sostituire le parole: «fino a due anni» con le altre: «da due a cinque anni».*

13.1 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

*Al comma 1 sopprimere il secondo capoverso».*

13.2 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

*Sostituire il terzo capoverso con il seguente:*

«Le disposizioni precedenti si applicano anche alle persone incaricate di un pubblico servizio quando il fatto consiste nella distrazione di denaro o altra cosa mobile di cui la persona abbia il possesso per ragioni del suo servizio, ma le pene sono diminuite».

13.3 IL GOVERNO

È stato inoltre presentato il seguente emendamento:

*Ripristinare il testo approvato dalla Camera dei deputati.*

13.4

IL RELATORE

Invito i presentatori ad illustrare gli emendamenti.

BATTELLO, *relatore*. L'emendamento 13.4 si illustra da sè perchè, ripristinando il testo della Camera, il soggetto incaricato di pubblico servizio rientra nella fattispecie del primo comma e quindi continua ad essere punito all'interno di uno spettro sanzionatorio che varia da 15 giorni a 2 anni nel caso di abuso non patrimoniale, oppure di uno spettro che va da 2 a 5 anni nel caso di abuso patrimoniale.

Si intende sanzionare anche condotte abusive di tali soggetti - tanto più che questo emendamento si correla alla novità che il disegno di legge al nostro esame introduce all'articolo 18 - nella definizione dell'incaricato di pubblico servizio laddove si enuncia che: «Per pubblico servizio deve intendersi una attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opere meramente materiale».

Quindi viene meno la preoccupazione che è aleggiata nel momento in cui in Commissione si è approvato l'emendamento volto a ritagliare una specifica norma per l'incaricato di pubblico servizio, non ritenendosi opportuna la sua parificazione con il pubblico ufficiale perchè si rischierebbe così di punire anche incaricati di pubblico servizio di scarsissimo rilievo nel contesto della vita sociale: invero gli incaricati di pubblico servizio che svolgono mansioni assolutamente irrilevanti, o mansioni di ordine o prestazioni di opera meramente materiale, giammai saranno puniti.

C'è quindi l'allargamento dell'area sanzionatoria in relazione ad un reato che ingloba l'ex interesse privato, il peculato per distrazione e l'ex abuso... e quindi saranno puniti *ex novo* in relazione ad un reato molto rilevante per la tutela dei beni della pubblica amministrazione quegli incaricati di pubblico servizio che svolgano attività di un certo rilievo e pertanto meritano di essere tratti dal delinquere da una norma in sede preventiva e puniti se delinquono in sede repressiva.

CORLEONE. Mi rifiuto di partecipare a questa discussione.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Onorevole Presidente, vorrei non solo illustrare rapidamente l'emendamento 13.3, ma esprimere - come ella mi ha invitato a fare in relazione ai precedenti emendamenti - anche il parere sull'emendamento proposto dal relatore volto a ripristinare il testo della Camera.

Cerco di fare un po' di chiarezza, anche se si può dubitare che ne valga la pena - mi esprimo tuttavia con tutto rispetto - dato il modo in cui si sta svolgendo questa discussione e date le assenze dovute anche ad altri impegni dei senatori nelle Commissioni.

L'emendamento della Commissione, di cui si chiede l'eliminazione da parte del relatore, comprendeva l'accoglimento di una proposta non tanto del Governo quanto del senatore Casoli e di altri tendente a includere tra i soggetti attivi, indicati dal primo comma, il pubblico ufficiale e non più l'incaricato di pubblico servizio come nel testo proveniente dalla Camera, anche se questa restrizione avveniva solo ai fini di prevedere per il secondo soggetto una pena diminuita. Vi era inoltre un emendamento del Governo contrario alla inclusione dell'incaricato di pubblico servizio tra i soggetti autori dell'abuso di ufficio. Oggi l'emendamento del Governo non esiste più formalmente, ma rivive attraverso l'opposizione fermissima al ripristino del testo della Camera richiesto dal relatore, ripristino che comporta l'inclusione tra i soggetti attivi principali del delitto di cui all'articolo 323 sia del pubblico ufficiale che dell'incaricato di pubblico servizio. Su questo punto voglio chiarire le ragioni che il Governo ha già espresso in Commissione.

Noi riteniamo, in conformità al testo originariamente presentato, che questo delitto di abuso d'ufficio (che è destinato a sostituire sia l'abuso d'ufficio innominato precedentemente esistente nello stesso articolo 323 del codice penale, sia il delitto di interesse privato in atti di ufficio previsto nell'articolo 324 - destinato a scomparire - sia il delitto di peculato per distrazione che abbiamo già fatto sparire dall'articolo 314) debba essere considerato nella stessa luce con cui questi fatti vengono visti dal codice vigente; cioè l'abuso d'ufficio e l'interesse privato in atti d'ufficio limitati al pubblico ufficiale e soltanto il peculato per distrazione esteso anche all'incaricato di pubblico servizio. Questo è lo schema che il Governo aveva proposto e che ribadisce nel prendere posizione circa gli emendamenti in esame.

Veniamo ora al significato dell'emendamento 13.4 proposto dal relatore. Esso comporta due effetti. In primo luogo quello di ripristinare appieno la parificazione al pubblico ufficiale dell'incaricato di pubblico servizio come soggetti attivi del nuovo reato di abuso d'ufficio che sostituisce due figure di reato per le quali è prevista attualmente la punibilità del solo pubblico ufficiale ed una figura di reato per la quale è prevista la punibilità sia del pubblico ufficiale che dell'incaricato di pubblico servizio. Sono contrario a questo primo effetto ripristinatorio dell'emendamento perchè sono contrario ad una estensione dell'area della penalizzazione. Ogni giorno, come ho già detto in Commissione, veniamo sollecitati in tutti i modi dalla magistratura a procedere speditamente in un'opera di depenalizzazione ed invece, ora per un motivo, ora per un'altro, il Parlamento non fa altro che procedere ad un'opera di estensione della penalizzazione. È questo un dato costante; in alcuni settori avranno ragione certi proponenti ed in altri settori altri proponenti, ma un dato costante è la crescita dell'area della penalizzazione.

Tale crescita, nel caso dell'abuso d'ufficio commesso dall'incaricato di pubblico servizio, salvo i casi di distrazione di pubblico denaro, è estremamente pericolosa; lo è per il carico di giustizia attualmente esistente e lo è in particolare nel nostro paese dove non esiste il principio dell'opportunità dell'azione penale. Se fossimo in qualche altro beato paese dell'Occidente europeo (e non solo di esso) dove esiste il principio dell'opportunità dell'esercizio dell'azione penale, non avrei

tutte queste preoccupazioni perchè gli abusi minori potrebbero non essere considerati meritevoli di pena da parte del pubblico ministero, bensì soltanto di sanzione disciplinare. Il nostro invece è un sistema dove vige nella sua pienezza il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale che è fonte di tanti abusi oltre che espressione di finalità garantiste.

In questo caso, estendendo l'abuso d'ufficio indiscriminatamente a tutti gli incaricati di pubblico servizio, estendiamo l'area della penalizzazione in un modo che potrebbe diventare, anche sotto questo profilo, intollerabile. Questa è la ragione per cui mi oppongo all'emendamento 13.4 quanto al suo primo effetto ripristinatorio.

Quanto al secondo effetto dell'emendamento, dato quello che ho detto, non me ne importa assolutamente niente. Tale effetto è quello di eliminare la diminuzione di pena nel caso in cui il fatto sia commesso da un incaricato di pubblico servizio. Data la ragione che ho enunciato a favore del ripristino dell'impostazione originaria del testo del Governo, tale diminuzione di pena mi interessa molto poco perchè sia che la pena venga diminuita sia che venga mantenuta negli stessi termini, vi è sempre l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e sempre quindi si instaurerà un processo nei confronti dell'incaricato di pubblico servizio colpevole di abuso d'ufficio, sia nella forma antica dell'interesse privato sia nella forma nuova dell'abuso. Pertanto di questo secondo effetto non mi preoccupo minimamente. L'articolazione del *quantum* della pena è tale da consentire al giudice di spaziare tra un minimo ed un massimo anche per l'incaricato di pubblico servizio. Comunque è la prima ragione che ho evidenziato che mi spinge ad oppormi fermamente all'emendamento 13.4.

Per quanto riguarda gli emendamenti presentati dal senatore Corleone, non posso aderirvi perchè essi vanno contro il progetto originario del Governo e pertanto, pur apprezzandoli, come apprezzo gli interventi del senatore Corleone, compreso quello in cui egli si astiene dal prendere la parola al punto in cui la discussione è pervenuta, mi esprimo in senso contrario su tutti gli emendamenti.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 13.4.

GALLO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* GALLO. Signor Presidente, mi rivolgo ai colleghi e vorrei che entrassero in pieno in questo clima di cultura così autorevolmente espresso dal Ministro che fa capire quanto siano importanti le cose di cui stiamo discutendo. Vorrei esprimere il mio voto favorevole sull'emendamento che ripristina il testo della Camera, presentato dal senatore Battello, relatore. L'argomento fondamentale del signor Ministro è che, attraverso la parificazione in quanto a soggettività della proposizione normativa che integra il primo comma dell'articolo 323 del pubblico ufficiale con l'incaricato di pubblico servizio, si viene ad estendere eccessivamente l'area di punibilità contro un indirizzo di politica legislativa che tende invece alla depenalizzazione. Dico subito che dall'ottica del Governo, che propone la soppressione dell'articolo

358, che configura in modo particolare la qualifica di incaricato di pubblico servizio, c'è una ragionevolezza intrinseca alla proposta. Ma quando si parla di estensione dell'area di punibilità occorre tener presente se si tratta di termini omogenei o meno. Se la figura dell'incaricato di pubblico servizio fosse quella oggi definita dall'articolo 358 del codice Rocco, potremo dire che c'è questa estensione dell'area di punibilità. Ma la figura dell'incaricato di pubblico servizio, come nasce da questo disegno di legge varato dall'altro ramo del Parlamento, acquista una significatività di fisionomia che è profondamente diversa da quella dell'attuale incaricato di pubblico servizio. Si che allora la restrizione della incriminabilità soltanto ai casi in cui vi sia stato abuso d'ufficio che si traduce nella distrazione appare veramente ingiustificata. Anche perchè in questo modo noi reintroduciamo nel sistema quel termine di «distrazione», come indicativo della condotta punibile, che ha dato luogo a tante e tante perplessità e soprattutto non teniamo conto che con questa norma si vuole dare un'efficace risposta a tutte quelle ipotesi di abuso d'ufficio che avvengono non da parte di pubblico ufficiale, ma da parte di quell'incaricato di pubblico servizio che risponda alle connotazioni dell'articolo 358; abuso d'ufficio che, rispetto ai destinatari delle norme penali, rispetto alle persone che soggiacciono a questi comportamenti di abuso, può talora apparire molto più vessatorio, molto più inammissibile e inaccettabile di quello che sia l'abuso d'ufficio del pubblico ufficiale.

Rimane poi sempre l'arco della pena edittale che, alla stregua dei poteri discrezionali del giudice, *ex*-articolo 133, permette perfettamente di graduare l'entità della sanzione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 13.4, presentato dal relatore, interamente sostitutivo dell'articolo che ripristina il testo dell'articolo 13 approvato dalla Camera.

**È approvato.**

SANESI. Chiediamo la controprova.

PRESIDENTE. Ordino la chiusura delle porte. Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

**È approvato.**

Dichiaro pertanto preclusi tutti gli altri emendamenti all'articolo 13.

Passiamo all'esame dell'articolo 14:

#### Art. 14.

1. Dopo l'articolo 323 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 323-bis. - (*Circostanza attenuante*). - Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 320, 322 e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite».

Su questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

*Sopprimere l'articolo.*

14.1 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

Invito i presentatori ad illustrarlo.

CORLEONE. Ho già detto, signor Presidente, che non partecipo a questa discussione offensiva.

PRESIDENTE. Lei, dunque, rinuncia agli emendamenti?

CORLEONE. No, mi limito a non illustrarli.

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

BATTELLO, *relatore*. Signor Presidente, esprimo parere contrario in quanto l'articolo di cui si chiede la soppressione riproduce la disciplina vigente.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Anche il parere del Governo è contrario.

PRESIDENTE. Poichè sull'articolo 14 è stato presentato il solo emendamento 14.1, soppressivo dell'intero articolo, metto ai voti il mantenimento dell'articolo stesso.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 15:

#### Art. 15.

1. L'articolo 326 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 326. - (*Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio*). - Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sè o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine di procurare a sè o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 1, sopprimere il secondo capoverso.*

15.1 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

*Al comma 1, nel terzo capoverso, primo periodo, dopo la parola: «patrimoniale» inserire le seguenti: «o non patrimoniale o per cagionare ad altri un danno ingiusto»; sopprimere il secondo periodo.*

15.2 CORLEONE, SPADACCIA, BOATO, STRIK LIEVERS

Invito i presentatori ad illustrarli.

CORLEONE. Come ho già detto, rinuncio ad illustrare gli emendamenti.

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

BATTELLO, *relatore*. Il relatore è contrario ad entrambi gli emendamenti in quanto la previsione contenuta nel secondo capoverso, cui si fa riferimento nell'emendamento 15.1, già esiste nel codice penale vigente; mentre per quanto riguarda l'emendamento 15.2, sopprimere la distinzione tra profitto patrimoniale o non contraddice tutta la logica dell'impianto del disegno di legge.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il parere del Governo è conforme a quello del relatore.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 15.1, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 15.2, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'articolo 15.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 16:

Art. 16.

1. L'articolo 328 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 328. - (*Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta

un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Sopprimere l'articolo.*

16.2

IL GOVERNO

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

«1. La rubrica ed il primo comma dell'articolo 328 del codice penale sono sostituiti, rispettivamente, dalla rubrica e dai commi seguenti:

“Art. 328. - (*Rifiuto, omissione e ritardo di atti di ufficio*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che senza giustificato motivo rifiuta un atto del suo ufficio che deve essere compiuto per ragioni di giustizia o di pubblica sicurezza, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal primo comma il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che entro trenta giorni dalla richiesta a lui formalmente notificata di chi vi abbia legittimo interesse, non compie l'atto del suo ufficio o non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni.

Il termine di trenta giorni decorre dalla data di ricezione della richiesta da parte del destinatario”».

16.1

CASOLI, ACONE

Invito i presentatori ad illustrarli.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Onorevole Presidente, mi consenta qualche minuto per giustificare la richiesta di soppressione avanzata dal Governo. Ebbene, essa non solo è in linea con l'originaria proposta avanzata dall'attuale Governo, che non conteneva una modifica dell'articolo 328 del codice penale, ma contiene in sé varie altre ragioni.

Innanzitutto, la limitazione, contenuta nel primo comma, alla condotta del rifiuto di atti urgenti implica e presuppone una richiesta, sia pure informale, od un ordine. Se ne deduce che l'attività doverosa

della pubblica amministrazione viene tutelata penalmente soltanto in quanto venga stimolata da qualcuno e non quando, come di frequente accade, è una situazione tipica di fatto ad imporre un determinato intervento del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio. Inoltre, sia pure in presenza di una richiesta, se si concretizza non il rifiuto, ma un indebito ritardo doloso, la punibilità è comunque esclusa ed analoga osservazione vale per l'omissione che non costituisce rifiuto.

Queste sono alcune delle ragioni per cui non possiamo approvare il testo che ci proviene dall'altro ramo del Parlamento. Ma ve ne sono anche altre.

Sempre sul primo comma, la delimitazione delle materie in rapporto alle quali la omissione-rifiuto ivi prevista ha rilievo (ricordere che sono soltanto le materie concernenti la giustizia, la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico, l'igiene e la sanità), che è mutuata da un'elencazione avente finalità completamente diverse, cioè quella dell'articolo 650 del codice penale, implica l'esclusione della rilevanza e quindi della tutela rispetto a molti settori di attività di pubblici poteri che sono - a mio sommo avviso - egualmente rilevanti. Cosicché, una restrizione della sfera di operatività dell'articolo 328 non mi sembra tanto praticabile per la via proposta dalla Camera, quanto eventualmente in ragione di differenziazioni procedurali, come ad esempio le attività interne ed esterne di ufficio, con le prime a rilevanza disciplinare, e con meccanismi sostitutivi, ovvero di accentuazioni del rilievo dell'evento di danno.

Inoltre, la dizione «senza ritardo», che pure è contenuta nel testo proveniente dalla Camera, apre ampi spazi interpretativi, non essendovi - come ho già detto in Commissione - dappertutto nelle attività amministrative quelle regole e quei precisi termini che esistono viceversa, ad esempio, nei codici di procedura civile e di procedura penale. Non ci sono criteri uniformi sul piano dell'attività urgente della pubblica amministrazione, e quindi questa è una formulazione molto pericolosa in una norma penale. Capisco che si possa legittimamente aspirare a sostituire l'articolo 328 del codice vigente, ma qui non si tratta soltanto di accogliere delle generiche aspirazioni quanto piuttosto precise formulazioni. E quando queste non convincono, il Governo non le può accettare.

Riguardo al secondo comma, si ribadisce che l'assunzione di un termine unico e generale di trenta giorni non è neanche esso coordinato con la congerie di disposizioni che fissano termini diversi, e talvolta termini più lunghi, per il compimento di determinati atti. In particolare, non è coordinato in alcun modo con il termine di cui all'articolo 25 del testo unico degli impiegati civili dello Stato (decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del gennaio 1957) circa la formazione del cosiddetto silenzio-inadempimento.

Inoltre, la configurazione della condotta omissiva in termini congiuntivi («non compie ... e non risponde») comporta l'agevole elusione del precetto generale, attraverso mere risposte di stile o dal contenuto non serio ed apprezzabile in sede penale. Così come il meccanismo della richiesta parrebbe postulare una personalizzazione dell'ufficio, laddove allo stato purtroppo, non essendo ancora state

accolte le proposte fatte dalla Presidenza del Consiglio durante la IX legislatura, il cittadino interessato si rivolge ad un ente e non ad un soggetto individuato (come in quelle vecchie proposte era previsto).

Più in generale, l'intero impianto della disposizione è costruito in modo da tutelare i soli atti rispetto ai quali vi sia un interessato, e la messa in moto della pubblica amministrazione dipende da un impulso di un soggetto avente un interesse qualificato all'adozione dell'atto, lasciando così privo di garanzia l'ampio settore delle attività pubbliche prive di una controparte privata (a parte la difficoltà di individuare in alcuni casi lo stesso soggetto avente diritto). Vi è poi tutta l'altra argomentazione, della quale abbiamo ampiamente discusso in Commissione, rappresentata dalla soppressione, che la Commissione stessa ha ritenuto implicita, di quel comma relativo ai casi di diniego di giustizia, cioè l'articolo 17 della legge che aveva novellato l'articolo 328 attuale a proposito del diniego di giustizia previsto per i magistrati dalla legge n. 117 del 1988. Su questo elemento, però, che è particolare e marginale, non starò a soffermarmi ed a far perdere tempo all'Aula del Senato, sembrandomi bastevoli i rilievi di carattere generale che ho esposto a sostegno, per ora, del testo del codice vigente che, nonostante i suoi notevoli e rimarchevoli difetti, è certamente molto preferibile rispetto al testo che ci proviene dall'altro ramo del Parlamento.

CASOLI. Signor Presidente, credo sia quasi perfettamente inutile illustrare i miei emendamenti una volta che prevale la volontà di approvare il testo così come licenziato dalla Camera dei deputati, nemmeno accogliendosi quindi le modifiche proposte dalla Commissione. Lo stesso relatore Battello termina la sua relazione affermando che: «Anche alla luce di questa riflessione, la Commissione raccomanda all'Aula l'approvazione del disegno di legge n. 2078 con le modifiche di cui si è dato conto...»: evidentemente vi è stato un cambiamento di idea. Per questi motivi il presente emendamento come del resto gli altri, compreso quello del Governo, che rispondono ad una logica legislativamente corretta, sarà sicuramente bocciato.

Lo spirito di questo emendamento riposa nel fatto che il testo dell'articolo 328, così come licenziato dalla Camera dei deputati, presenta una serie di gravissimi inconvenienti di carattere interpretativo laddove, ad esempio, stabilisce che gli atti ai quali si riferisce il comma 1 sono quelli che devono essere compiuti senza ritardo. Mi chiedo però quali problemi creeremo all'interprete e quali ulteriori margini di incertezza nell'operato di pubblici amministratori e nelle aspettative dei cittadini. Per questo motivo proponiamo la soppressione di questo inciso, dando invece il titolo e l'elenco degli atti ai quali il rifiuto ingiustificato fa seguire una sanzione penale.

Per quel che riguarda il comma 2, proponiamo una formulazione diversa. Vorrei ricordare che in pratica questa ipotesi delittuosa scatta nel momento in cui, a seguito di una qualsiasi comunicazione scritta o invito scritto, il pubblico ufficiale non dà una risposta entro trenta giorni. Mi domando con quale spirito di realismo si può far derivare da una semplice comunicazione ad un pubblico ufficiale (e non viene specificata infatti la forma) tale ipotesi delittuosa. Immaginate un grande ufficio, ad esempio quello del sindaco di Roma: secondo tale

previsione il sindaco entro 30 giorni dalla data di ricevimento (che non viene peraltro precisata: quindi non si sa se decorre da quando la riceve il suo segretario o da quando la riceve l'ufficio di protocollo, eccetera) di una cartolina deve rispondere, altrimenti si troverebbe in mora, magari in relazione ad un accadimento del quale non ha mai avuto notizia, autorizzando questo cittadino ad adire legittimamente il magistrato. In tal modo si aprirebbe sicuramente contro il sindaco della grande città un procedimento penale in riferimento ad un atto del cui ricevimento non vi è certezza. Certo, il sindaco potrà poi discolparsi, ma sappiamo bene che i guasti si verificano non a seguito della sentenza o del provvedimento di archiviazione ma subito, non appena giunge la notizia di una denuncia contro un pubblico amministratore. Ecco perchè sembrava che questa disposizione dovesse essere modificata in modo da creare un *dies a quo* di assoluta certezza dal quale far dipendere questi atti.

Senza considerare, infine, che questo testo, che è sostitutivo dell'intero articolo 328, lascia in sospeso la disciplina del secondo comma, che è stata modificata dall'articolo 17 della legge sulla responsabilità dei magistrati, che crea, per quanto riguarda il rifiuto o il ritardo o l'omissione di atti di ufficio dei magistrati, una disciplina tipica. Ma come si risolve questa antinomia? Si deve intendere che questa norma sopprime l'articolo 17 della legge sulla responsabilità dei magistrati (che recentemente questo Parlamento ha approvato)? Oppure, se questa norma resta in piedi, come si concilia l'antinomia palesemente esistente fra queste due disposizioni?

Ritengo tuttavia che queste illustrazioni, al di là del loro pregio intrinseco - che possono anche non avere - siano assolutamente inutili di fronte a questa dichiarata volontà di approvare la legge subito, di licenziare - mi sia consentito dirlo - questo monumento di inesattezza giuridica. Ho svolto questo intervento affinché risulti un esplicito dissenso - per quel che potrà servire - all'approvazione di una legge che ragioni contingenti sollecitano ad adottare prima del prossimo 11 aprile, data in cui dovranno essere presentate le liste elettorali.

PRESIDENTE. Invito il relatore a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

BATTELLO, *relatore*. Abbiamo ampiamente discusso dell'argomento in Commissione. L'emendamento presentato dai senatori Casoli e Acone si differenzia dal testo approvato in Commissione perchè al primo comma sostituisce la parola «indebitamente» con le parole: «senza giustificato motivo»; perchè sempre al primo comma sopprime le parole: «senza ritardo»; infine perchè al secondo comma aggiunge l'aggettivo «legittimo» accanto alla parola «interesse». In sostanza, quindi, l'impianto dell'articolo della Commissione, suddiviso nei due commi, viene mantenuto. Il primo comma disciplina il rifiuto, mentre il secondo comma disciplina il non compimento dell'atto a richiesta. Quindi tutte le obiezioni che il Ministro ha sollevato a sostegno della sua proposta di sopprimere l'articolo 328 hanno come destinataria anche la proposta dei colleghi Casoli e Acone. Non condivido le argomentazioni del Ministro, perchè sono invece d'accordo con le ragioni che hanno

indotto i colleghi socialisti a proporre un emendamento che nell'impianto corrisponde al testo approvato dalla Commissione.

Esprimo però anche parere contrario sull'emendamento proposto dai senatori Casoli e Acone, perchè le tre modifiche cui ho accennato, che - ripeto - non stravolgono l'impianto della norma nella formulazione della Commissione, sembrano inopportune. Infatti, sostituire l'avverbio «indebitamente» con le parole: «senza giustificato motivo» subiettivizza questa clausola esonerativa di responsabilità, con un rischio che il relatore non si sente di condividere. Sopprimere le parole: «senza ritardo» fa rivivere tutta la problematica dell'omissione, del rifiuto e del ritardo: nel testo della Commissione questa problematica è superata laddove proprio con quel: «senza ritardo» si assorbe evidentemente la fattispecie del ritardo nel rifiuto. Sopprimendo queste parole riemergono tutti i problemi, relativi all'eventuale discriminazione del rifiuto dal ritardo, che affliggono l'interpretazione dell'attuale articolo 328. Infine, aggiungere l'articolo «illegittimo» accanto alla parola «interesse» significa qualificare in termini di diritto processuale-amministrativo una fattispecie che invece ha bisogno di categorie più snelle e meno ancorate ad una impostazione di tipo dogmatico che può ingenerare ambiguità.

Per quanto riguarda poi la modificazione relativa alla richiesta scritta, mi sento dire che «se non è zuppa è pan bagnato». Il problema è che la richiesta non avvenga in modo informale, ma quando essa è scritta, che sia notificata o spedita con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, il problema non cambia.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 16.2, presentato dal Governo.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 16.1, presentato dai senatori Casoli e Acone.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'articolo 16.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 17:

#### Art. 17.

1. L'articolo 357 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 357. - (*Nozione del pubblico ufficiale*). - Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla

formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi e certificativi».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Sopprimere l'articolo.*

17.1

IL GOVERNO

*Ripristinare il testo approvato dalla Camera dei deputati.*

17.2

IL RELATORE

Invito i presentatori ad illustrarli.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, illustrerò l'emendamento 17.1 più rapidamente di quanto non abbia fatto per quanto riguardava il ripristino del codice vigente nell'articolo 328. Vi sono due aspetti connessi a questo emendamento: il primo è quello della soppressione dell'articolo; il secondo è relativo ad un mio emendamento che venne accolto dalla Commissione assieme ad altri per la sostituzione dell'aggettivo «giudiziaria» a «giurisdizionale», per il quale valgono le argomentazioni che svolgerò, posto che vi è un emendamento del relatore tendente a ripristinare il testo della Camera.

Quanto al punto principale, cioè la soppressione dell'articolo 357, che significa soltanto la soppressione del suo capoverso in quanto, anche nel testo Camera, il primo comma dell'articolo 357, a parte quell'errore che abbiamo indicato (giudiziario e giurisdizionale) è mantenuto, devo ribadire la preferenza per il testo vigente, quanto a disposizioni definitorie del pubblico ufficiale e dell'incaricato del pubblico servizio perchè se è vero che esse possono apparire o sono tautologiche, certamente vi è a favore di esse il vantaggio di una ricca stratificazione giurisprudenziale, ed anche dottrinale. Infatti, le nuove definizioni proposte hanno il pregio di muoversi in una ottica di impostazione oggettiva delle funzioni e dei poteri esercitati dai soggetti pubblici (ciò che del resto è quasi unanimemente ritenuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza): mi sembra tuttavia che talune tautologie o indeterminanze rimangano anche nel testo proposto, quale ci perviene dalla Camera. Ad esempio, la previsione per cui la funzione amministrativa è disciplinata da atti autoritativi; essa mi appare impropria, posto che semmai gli atti sono i momenti espressivi e di formalizzazione dell'attività. La caratterizzazione della funzione stessa, in base al fatto della formazione e manifestazione della volontà della pubblica amministrazione, mi sembra anch'essa un requisito tautologico dato che tale connotato è rinvenibile in ogni momento procedimentale, anche remotamente collegato a un *iter* deliberativo. Al contrario, lo svolgimento a mezzo di poteri certificativi è in relativo contrasto con le note di esternazione di volontà che qui farebbero difetto.

C'è un'altra considerazione da fare. La portata di queste disposizioni definitorie ha un valore molto più ampio della sola materia dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Attinge a tutta una serie di disposizioni ulteriori: norme in cui pubblici ufficiali sono tutelati quali soggetti passivi; norme che fondano obblighi di legge sanzionati penalmente, come l'obbligo di denuncia di reato; norme vavevoli a fini di trattamento retributivo ed altre, ed implicano anche un riassetto di statuti penali specifici, come quelli dell'esercizio del credito. Allo stato attuale, il Governo ritiene più opportuno il mantenimento delle vigenti previsioni, la cui modifica non è a rigore necessaria in relazione all'oggetto della riforma delle fattispecie di reato che è stata invece incentrata fin dall'inizio su una diversa ricostruzione delle condotte incriminate.

Per questi motivi sostengo il mio emendamento ed esprimo fin d'ora parere contrario sull'emendamento ripristinatorio, in cui niente meno si dovrebbe reintegrare la parola «giurisdizionale» al posto della parola «giudiziaria»; questo dopo che si esplicarono in Commissione – lo ricordo a tutti – dei tentativi da parte del senatore Covi (presidente della Commissione stessa) presso l'altro ramo del Parlamento che era d'accordo, nel senso che giurisdizionale al posto di giudiziario era una svista, ma che tuttavia indicava come si trattasse di una definizione di merito che non si sarebbe potuta prestare ad alcuna forma di coordinamento o di correzione di errori materiali.

Anchè per questa ulteriore e subordinata ragione, ma soprattutto per le principali che ho esposto, insisto per l'accoglimento del mio emendamento e per il ripudio dell'emendamento 17.2 presentato dal relatore.

**BATTELLO, relatore.** Ne abbiamo discusso in Commissione e quindi il problema è noto. Il problema era se mantenere la parola «giurisdizionale» o sostituirla con la parola «giudiziaria», a proposito di nozione del pubblico ufficiale al primo comma. La problematica nasceva dal fatto che la funzione legislativa ha un significato chiaro, e così anche la funzione amministrativa mentre per la funzione giurisdizionale si potrebbe discutere se essa ricomprende solo i giudici o anche tutti i magistrati. Chiarisco meglio: la questione era se giurisdizionale era da intendersi come sinonimo di giusdicente o se invece giurisdizionale era da intendersi come sinonimo di magistrato.

Ho sostenuto in Commissione che non si correva il rischio di escludere dal concetto giurisdizionale i magistrati che non giusdicessero perchè questo rischio poteva esserci nel 1930, ed anche nel 1941, quando nell'impianto dell'ordinamento giudiziario era da ritenere che il pubblico ministero esercitava attività amministrativa. Ma dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che all'articolo 107, all'ultimo comma, dopo aver enunciato le guarentigie dei magistrati nei primi due commi, dice: «Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario», è evidentemente improponibile un'interpretazione che escluda dal concetto giurisdizionale il pubblico ministero, in quanto assistito da tutte le guarentigie che coprono i magistrati giusdicenti.

Da questo punto di vista ritenevo ultroneo e superfluo sostituire il termine «giurisdizionale» con «giudiziario», che tra l'altro presentava la controindicazione di far ricomprendere nella categoria giudiziaria anche chi non è magistrato (cancellieri, segretari o applicati) e di ritornare al termine giurisdizionale che era stato approvato dalla Camera dei deputati. Sono questi i motivi che sorreggono il mio emendamento.

Per quanto riguarda l'emendamento del Governo, il problema è semplice: qui c'è un'opzione di fondo, una delle *summae divisiones* dell'ordinamento penale, tra una concezione oggettiva e una soggettiva in materia di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio; Rocco aveva adottato la concezione soggettiva, al limite tautologica, mentre noi riteniamo di proporre la concezione oggettiva. Siamo soli, siamo temerari, siamo *voces clamantes in deserto*? No, perchè autorevoli autori, di cui non cito i nomi, che sono stati sentiti dalla Commissione della Camera in sede di audizioni informali hanno sostenuto: «si tratta di riforma molto difficile da effettuare, tuttavia molti degli inconvenienti oggi lamentati nella prassi dipendono dal persistere di una condizione soggettiva».

Noi vogliamo eliminarla, punto e basta. (*Applausi dall'estrema sinistra, dal centro-sinistra e dal centro*).

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 17.1, presentato dal Governo.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 17.2, presentato dal relatore, interamente sostitutivo dell'articolo, che ripristina il testo dell'articolo 17 approvato dalla Camera.

**È approvato.**

FABBRI. Noi non voteremo la legge.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 18.

#### Art. 18.

1. L'articolo 358 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 358. - (*Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio*). - Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.

Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale».

Su questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

*Sopprimere l'articolo.*

18.1

IL GOVERNO

Invito il Ministro di grazia e giustizia ad illustrarlo.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia*. Vorrei illustrare questo emendamento ancor più rapidamente di quanto ho fatto per il precedente. In generale vale quello che ho detto per l'emendamento precedente circa le definizioni di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio; in particolare mi sembra che nel testo proposto dalla Camera sia censurabile il riferimento alle stesse forme della pubblica funzione, non essendo chiaro se per esse si ha riguardo alla disciplina con norme di diritto pubblico, all'esercizio di poteri certificativi e quant'altro.

A proposito dei poteri tipici della pubblica funzione, devo rilevare che questa espressione sembra implicare la presenza di poteri non tipici afferenti a un servizio pubblico e mi sembra molto difficile la costruzione che si è voluta fare per cercare di sostituire o integrare le presunte o vere tautologie dell'articolo 358 del codice penale.

Inoltre c'è un punto particolare: il richiamo alle mansioni di ordine è il recepimento di una categoria normativa ormai completamente desueta. Questa definizione era una delle partizioni delle cosiddette carriere nel pubblico impiego, che già fu superata nel 1980 con il nuovo assetto previsto dalla legge-quadro dell'11 luglio 1980 n. 312, con cui l'assetto veniva incentrato in otto qualifiche funzionali, poi divenute nove, al cui interno sono individuabili svariati profili professionali aventi propri mansionari. Si tratta dunque della menzione di un concetto normativamente abbandonato, a parte talune legislazioni di settore che hanno fatto menzione degli «appartenenti alle *ex* qualifiche» soprattutto nel periodo di transizione nell'attribuzione delle qualifiche – bella innovazione che stiamo facendo al codice penale! – nel contesto di una previsione valevole ai soli effetti della legge penale, sì che si impone all'interprete un complicato e del tutto aleatorio lavoro di ricostruzione delle corrispondenze tra le *ex* carriere e gli attuali inquadramenti in una certa qualifica e profilo, salvo verificare poi la presenza, all'interno della qualifica stessa, di componenti di autonomie operative e responsabilità tali da escludere l'equiparabilità ai fini penali di una determinata categoria di dipendenti pubblici agli *ex* impiegati d'ordine; tenuto conto anche del ben noto slittamento progressivo verso l'alto dell'attribuzione delle qualifiche funzionali nel corso degli anni.

Anche per questo riferimento assolutamente improprio e superato alla nozione di mansioni d'ordine, quindi, il Governo, pur potendo apprezzare grandemente gli sforzi compiuti dalla Camera dei deputati per creare il nuovo testo dell'articolo 358 del codice penale (così come ha fatto per l'articolo 357), deve constatare malinconicamente e con rammarico, dato il lunghissimo tempo impiegato ed il grande dispendio di energie nonchè le consultazioni espletate – che ricorda il senatore Battello nella sua relazione – di illustri professori e quant'altro, che

ancora non si è giunti ad una definizione legislativa soddisfacente nè del pubblico ufficiale nè dell'incaricato di pubblico servizio.

Ecco perchè il Governo chiede che per ora si mantenga il testo del codice vigente.

PRESIDENTE. Invito il relatore a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

BATTELLO, *relatore*. Per quanto riguarda le mansioni vi sono due obiezioni. Il concetto di mansioni è concetto d'ordine generale (e vi è uno splendido libro di Gino Giugni al riguardo) oppure può essere concetto normativo. Non è vero che non esiste più normativamente il concetto di mansione. La legge n. 312 del 1980, introduttiva dei profili professionali, evoca ancora il concetto normativo di mansione.

PRESIDENTE. Poichè sull'articolo 18 è stato presentato il solo emendamento 18.1, soppressivo dell'intero articolo, metto ai voti il mantenimento dell'articolo stesso.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo successivo:

#### Art. 19.

1. All'articolo 6 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente comma:

«2. Il tribunale è altresì competente per i reati, consumati o tentati, previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, esclusi quelli di cui agli articoli 329, 330, primo comma, 331, primo comma, 332, 333, 334 e 335».

**È approvato.**

#### Art. 20.

1. Gli articoli 315 e 324 del codice penale sono abrogati.

**È approvato.**

L'esame degli articoli è così esaurito.  
Passiamo alla votazione finale.

ACONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ACONE. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, è sembrata a tutti questa un'occasione da cogliere al volo per incidere in un settore

della giustizia penale ritenuto abbinognevole di profonde modificazioni; un'occasione da cogliere al volo che ci ha fatto pretermettere le proposte legislative del Gruppo socialista, senza con ciò rinunciare alla loro immediata riproposizione nelle forme e nei tempi più acconci e che ci ha consigliato di affidare agli emendamenti le notazioni critiche già ampiamente illustrate ieri sera dal collega Casoli, su molte delle quali abbiamo registrato un diffuso consenso che non ha potuto materializzarsi in un voto favorevole solo perchè si è manifestata una strana urgenza di approvare questa riforma.

Siamo consapevoli fino in fondo di quello che, con espressione molto efficace, è stato definito lo sfasamento tra il sistema normativo e la realtà amministrativa e della necessità di operare nel senso di contemplare tutta intera l'attività amministrativa senza sacche di vuoto normativo e nel contempo di adeguare la *regula iuris* ai reali contenuti dell'operare da parte dell'agente e agli effettivi interessi lesi della collettività.

La nuova disciplina nel suo complesso non si muove dunque in un ambito di edulcorazione della sanzione penale, quanto piuttosto lungo la direttrice dell'adeguamento di essa sanzione alla nuova realtà amministrativa, con la delineazione di un più sicuro quadro di certezze nei riguardi degli amministratori onesti.

Vi è anche un filo rosso, a mio avviso, che congiunge questa riforma a quella delle autonomie locali, anch'essa all'esame del Senato, perchè quest'ultima, sopravvenendo, si possa coniugare in un quadro sanzionatorio penale adeguato alle funzioni che in un rinnovato dibattito vengono affidate agli amministratori locali.

Le riserve critiche da noi svolte in tema di peculato per distrazione, di concussione, dove ci sembrano non giustificate sia l'equiparazione, anche *quoad poenam* del pubblico ufficiale all'incaricato di pubblico servizio, sia l'opzione in favore del codice Rocco rispetto al predecessore codice Zanardelli, in ordine alla sufficienza della qualità soggettiva di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio, il che comporta, come è stato acutamente osservato, l'esclusione non ragionevole di altre e più appropriate fattispecie criminose, di corruzione, dove sembra doveroso riconoscere, nonostante le argomentazioni svolte questa mattina, l'esistenza di un vero e proprio svarione dell'altro ramo del Parlamento (mi riferisco all'articolo 319-ter), costituiscono, nell'equilibrata valutazione complessiva del disegno di legge, sufficiente remora ad un voto contrario o ad un voto favorevole.

Più volte questa mattina questa Camera ha votato contro le indicazioni del Governo; lo ha fatto non tanto, a nostro avviso, per una divergenza di reale dissenso di opinioni, nè per una diversità di contenuti da raggiungere, ma unicamente in relazione alla non bene intesa da noi nella sua portata necessità di una approvazione questa mattina, senza rinvio all'altro ramo del Parlamento. Ci è sembrato questo davvero un fatto inusitato, un fatto che va sul piano politico, a nostro avviso, censurato, quale che fosse la ragione di fondo che ha indotto la maggioranza a tenere questo atteggiamento, non solo e non tanto perchè ci sembra che bisogna ripristinare la dignità di questo ramo del Parlamento, ma anche e soprattutto perchè occorre diradare qualsiasi sospetto in riferimento a scadenze imminenti che sono riferite

alle consultazioni elettorali e amministrative. Ci sembrava più giusto, nel mantenimento delle modifiche già introdotte dalla Commissione, accogliere le ulteriori proposte di emendamento che si riferivano ad un miglioramento qualitativo non solo tecnico, ma anche giuridico, del testo della Camera dei deputati. Questa fretta non ci consente perciò di esprimere un voto favorevole; l'importanza del provvedimento non ci consiglia di esprimere un voto contrario; ecco perchè annunzio l'astensione del Gruppo socialista.

CORRENTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORRENTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la relazione che accompagna questo provvedimento, estesa dal senatore Battello, ha la chiarezza e la dignità che le sono state riconosciute dal Ministro. A titolo personale vorrei aggiungere che è un insegnamento in termini di interpretazione giuridica e di cospicui riferimenti storici.

Mi riporto interamente a questa relazione per cogliere gli elementi significativi che inducono ad approvare questo provvedimento ed anche ad approvarlo sollecitamente.

Il codice Rocco in una sua organica, complessiva dignità, segna interamente gli anni che porta. Per contro la pubblica amministrazione, in questo stesso arco di tempo, è stata chiamata ad assolvere molteplici compiti che quel legislatore non poteva assolutamente prevedere. Si creava cioè una distonia tra le norme penali in materia di pubblica amministrazione (reati contro la pubblica amministrazione) e l'esercizio dell'amministrazione stessa. Una puntuale normativa penale - per puntuale intendo dire alla luce dei tempi - era, oltre che necessaria, estremamente urgente. Questo giustifica una sollecitudine non nascosta in questa sede, che nulla toglie all'alta qualità del disegno di legge così come complessivamente pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento.

Debbo anzitutto osservare che mi è parso di cogliere, soltanto in ordine all'articolo 4 e ai relativi emendamenti, una contrapposizione concettuale, non voglio dire politica. Una serie di altri emendamenti, anche di provenienza governativa, è stata invece presentata nell'intenzione sostanzialmente migliorativa forse della terminologia giuridico-legislativa. Ed allora avanzo la seguente riflessione: ma se non vi era, in ordine a questi temi, scontro significativo, dove erano il Governo e, in prima persona, il Ministro, al quale riconosciamo fama di grande giurista, il suo apparato, il suo *staff*, nel momento in cui si potevano mettere a punto questi aspetti, perchè niente altro che di questo si tratta? Dove stavano?

Ebbene, a noi è parso, invece, non di saltare a piè pari attorno a queste cose, ma di caratterizzarle, di motivarle e ci pare che il relatore l'abbia fatto con estremo acume giuridico in questa sede, qualche volta con una scelta dottrina a supporto di un testo che ci pare, tutto sommato anche sul piano formale, accettabile.

È stato osservato - devo dire come unica notazione avanzata in termini un po' provocatori - che l'attenzione dedicata da una larga parte di questa Assemblea al disegno di legge sarebbe stata sollecitata da

una prossima scadenza elettorale. Per la parte che rappresento, debbo respingere decisamente – vorrei dire sdegnatamente – una ipotesi di questo genere, che potrebbe trovare spazio e significato se le nuove norme incriminatrici che ci apprestiamo ad approvare avessero una qualsiasi connotazione di lassismo, di comprensione o simili. Questo non è vero affatto, qui si puntualizzano figure criminose, si toglie una possibilità eccessiva di spazio interpretativo, si ridefiniscono temi e, aggiungo, si recepiscono forti sentimenti, espressi anche in termini sociali. Faccio riferimento, ad esempio, alla tesi espressa dal collega Corleone in tema di peculato per distrazione. Noi diamo a tutti i nostri colleghi ed anche al senatore Corleone il massimo attestato di buona fede, ma allora egli evidentemente non ha colto il significato dell'abolizione del peculato per distrazione. Ricordo che questo delitto era riconnesso all'ipotesi del pubblico ufficiale che utilizzasse il pubblico denaro, sempre per un fine istituzionale dell'ente, ma al di fuori di una procedura amministrativa congrua. In altre parole, si poteva configurare il caso di un sindaco che operava per il comune una spesa non attingendo però al capitolo di bilancio opportuno, bensì ad un altro. Ebbene, nessun italiano sente come delitto un comportamento di questo genere e di ben altro è preoccupato. Rammento, a tale riguardo, l'autorevole intervento del senatore Macis, il quale ha affermato che la preoccupazione è per quel fenomeno da lui stesso definito della tangentocrazia, vuoi che si esprima in termini di corruzione, di concussione o altro.

Allora, allorchè si è ridefinita, e in termini più severi di quanto un emendamento voleva proporre, l'ipotesi della concussione, si può forse sostenere che si è fornita una qualche aspettativa a candidati alle amministrazioni con intenzioni inconfessabili? Assolutamente no, questa legge non presenta – ripeto – alcun cedimento e devo dire che, se questa era la preoccupazione anche del senatore Filetti, sempre serio, attento e puntuale, mi pare di non poterla condividere perchè egli sottolineava una non sufficiente puntualità, e forse severità, della norma della quale discutevamo con riferimento ad una congerie di norme amministrative non puntuali come invece i tempi necessitano. Mi pare di non poterla condividere perchè una cosa è elencare, novellare in termini attuali i reati di pubblici amministratori, altra cosa è ridefinire i compiti amministrativi con leggi alla luce dei tempi. Non era questo nostro compito, non era nelle aspettative.

Noi crediamo, e crediamo veramente, che questa sia una buona legge, che non si dovesse attendere ulteriormente perchè – come ha detto bene il relatore – sono anni che la prima novellazione della parte speciale del codice penale attende, ed era il caso di procedere senza soggezione rispetto al grande autore del codice di rito positivo che fino ad ora ci norma. Devo dire che non ho capito – certamente per mio limite – il riferimento in negativo fatto dal signor Ministro quando citava altre riforme, certo di leggi speciali; qui si è posto mano al codice penale per la prima volta in maniera organica e autorevole. Annuncio il voto favorevole del Gruppo comunista. *(Applausi dall'estrema sinistra).*

FILETTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio Gruppo politico e parlamentare insiste nella dichiarazione di netta reiezione formulata a chiusura del mio intervento in sede di discussione generale. Sottolineo soltanto che la nostra determinazione è implicitamente e chiaramente avvalorata anche dal cauto, molto significativo e sofferto convincimento di scarsa soddisfazione in ordine al disegno di legge in votazione obiettivamente e responsabilmente esternato dall'illustre Ministro di grazia e giustizia.

La nostra ripulsa è ulteriormente e particolarmente giustificata dalla marcia indietro percorsa da questa Assemblea, su ripensamento del relatore, nel ribaltare e depennare sul palo d'arrivo le ponderate e congrue modifiche, comprese quelle grammaticali, sintattiche e chiarificative, già apportate dalla Commissione giustizia e di disattendere quelle, giuridicamente e costituzionalmente apprezzabili, proposte dal Governo, così aggravando le astrusità e le carenze del testo legislativo.

Nel confermare il «no» della mia parte politica e parlamentare, non aggiungerò altre parole. Mi richiamo alle argomentazioni ed alle critiche già spiegate ieri in quest'Aula ritenendo che *repetita non iuvant*, almeno al fine della imposta accelerazione conclusiva dell'*iter* parlamentare e considerato che preordinatamente sono state respinte anche le proposte emendative di innegabile e palese fondatezza che – scusatemi se debbo abbandonare la cortesia e ricorrere alla durezza – riteniamo non aver formato purtroppo oggetto di responsabile e dovuta considerazione e determinazione.

Ed il dibattito si conclude con il *forfait* di uno stragrande numero di senatori, compresi quelli di parte comunista che quasi totalmente hanno lasciato l'Aula. (*Applausi dalla destra*).

ONORATO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* ONORATO. Signor Presidente, avevo detto nella discussione generale che il Gruppo della Sinistra indipendente esprimeva un «apprezzamento con cautela» del testo della legge licenziato dalla Commissione. Su un solo punto proponevamo un miglioramento, cioè sulle pene per il corruttore, perchè ritenevamo – l'ho già detto varie volte – che le pene per il corruttore nella corruzione giudiziaria dovessero essere uguali a quelle del corrotto, cioè del magistrato.

Abbiamo votato contro gli emendamenti socialisti e del Governo che abbassavano la soglia della punibilità della concussione e che chiedevano anche una diversa formulazione dell'abuso di ufficio o della rivelazione dei segreti di ufficio. C'è stato però uno stravolgimento del testo licenziato dalla Commissione, che riguarda alcuni punti che ritenevamo normativamente significativi, tecnicamente accettabili e condivisibili da coloro che fossero animati da un minimo di razionalità.

Con dolore ho sentito – lo ripeto – motivazioni abili – per non dire avvocatesche – fino all'assurdo per motivare invece posizioni contrarie. Ritengo grave che gli emendamenti soppressivi del testo votato in

Commissione siano stati proposti dal relatore, che rappresenta tutta la Commissione.

Ma al di là del merito di questi emendamenti c'è qualche cosa che ci lascia una certa amarezza. Tutti gli argomenti usati per respingere le nostre posizioni non reggono, anche quello relativo alla sollecitudine a varare la legge: questo è un punto che voglio sottolineare.

CORLEONE. Collega Onorato, manca in Aula il Governo; ieri mancava in Commissione ed oggi anche qui in Aula.

ONORATO. Questa volta facciamo a meno del Governo, tanto l'interlocutore principale in questo momento non è il Governo.

Dicevo che anche l'argomento della sollecitudine non regge. Mi rivolgo ai Gruppi democristiano e comunista, quelli che hanno sostenuto la tesi che ora sto criticando: se essi avessero avuto un diverso atteggiamento in Commissione giustizia, probabilmente avremmo approvato il testo con le modifiche tecniche e migliorative da tutti condivisibili e a quest'ora la Commissione giustizia della Camera dei deputati avrebbe già varato la legge. Se i Gruppi democristiano e comunista avessero garantito la maggioranza anche alla Commissione giustizia della Camera dei deputati, sarebbero stati padroni, insieme al Presidente della Commissione, del calendario e del merito della votazione. A questo punto avrebbero già avuto la legge. Questa è una valutazione di errata tattica parlamentare che addebito a questi due Gruppi, sinceramente.

Ma a questo punto io ho una responsabilità davanti al paese. Noi sappiamo che da qui a martedì la legge poteva essere trasmessa alla Camera dei deputati con le modificazioni che tutti in coscienza condividiamo (salvo quelle proposte dai socialisti in merito alla concussione che, se fossero state respinte dal Senato, non sarebbero state neanche esaminate alla Camera dei deputati). Se tutti questi motivi non reggono, sorgono allora dei sospetti: è qui la responsabilità dinanzi al paese. Non so quali siano le ragioni inconfessabili di questo atteggiamento, però, evidentemente, c'è qualcosa di oscuro che il paese vuole conoscere: saranno le liste dei candidati da presentare? Sarà un processo in corso che coinvolge degli amministratori? Ma queste sono le ragioni di opportunismo congiunturale che non possono inquinare il pubblico legiferare! Queste ragioni gettano un'ombra di sospetto che infanga una pagina che poteva essere - e, a mio avviso, lo era - dignitosa del nostro legiferare.

Per questa ragione di protesta morale, proprio per recuperare dentro al Parlamento la questione morale (visto che accedere a motivazioni di tipo particolare ed opportunistico significa, secondo me, intaccare la moralità e l'eticità della legiferazione), il Gruppo della sinistra indipendente per protesta uscirà dall'Aula al momento della votazione.

SANESI. Ma a chi stiamo parlando?

PRESIDENTE. Poichè è stata rilevata in modo molto garbato da parte del senatore Onorato ed ora da un'interruzione del senatore

Sanesi l'assenza del Governo, devo avvertire che il Ministro è stato autorizzato dalla Presidenza ad allontanarsi perchè da due ore era costantemente invitato a recarsi alla Camera dei deputati ove la sua presenza, per via delle votazioni in corso e per i pareri da esprimere, veniva richiesta come assolutamente necessaria.

CORLEONE. Forse è andato a dimettersi perchè è contro la legge!

PRESIDENTE. Questa è una situazione ovviamente eccezionale, ma, poichè le dichiarazioni di voto sono degli atti parlamentari che risulteranno a verbale e che non implicano il contraddittorio costante con il Governo...

SANESI. Siamo all'emergenza parlamentare.

PRESIDENTE. ...la necessità assoluta della presenza dello stesso è ritenuta dalla Presidenza soltanto nel corso dell'esame e della votazione degli emendamenti e degli articoli. Questo era quanto desideravo chiarire anche perchè il ministro Vassalli, prima di allontanarsi, ha espresso tutto il suo rammarico per essere costretto a farlo.

COVI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVI. Il Gruppo repubblicano aveva avuto, rispetto a questo provvedimento pervenuto dalla Camera, un approccio diffidente. Devo dire però che l'esame più approfondito delle norme ci ha in seguito portato a ritenere che le disposizioni che ci avevano preoccupato, in particolare l'abolizione del peculato per distrazione, non meritassero le nostre remore iniziali. Quindi sarei stato orientato ad esprimere voto favorevole sul provvedimento in esame, che non può essere considerato lassista come ha messo in evidenza stamattina anche il relatore, ricordando che non vi è affatto diminuzione di pene, ma anzi in certi casi vengono previsti degli aumenti, e che l'abolizione delle sanzioni di carattere pecuniario non incide sulla sostanza effettiva delle pene comminate.

Ma l'andamento del dibattito mi ha amareggiato. Ritengo che il lavoro svolto in Commissione giustizia sia stato improntato ad un miglioramento del testo e che questo lavoro potesse essere portato avanti anche nel corso del dibattito in Aula, laddove era possibile migliorare il testo senza incidere sulla sostanza, di fronte alla responsabilità che il Senato si assume nel momento in cui modifica norme del codice penale, che esigono una adeguata redazione anche dal punto di vista tecnico.

Tutto questo non è stato fatto e si è voluto ripristinare il testo della Camera. A questo proposito credo che forse il relatore avrebbe potuto astenersi dal presentare di persona gli emendamenti che semmai avrebbero potuto essere presentati dai Gruppi che avevano l'interesse a tale ripristino. Inoltre non è stata neanche introdotta la precisazione, indubbiamente opportuna, contenuta nell'emendamento del Governo e

nell'identico emendamento del senatore Onorato circa il reato di corruzione richiamando anche l'articolo 319-ter per equiparare le pene del magistrato a quelle del corruttore dello stesso. Il tutto è avvenuto sotto l'impulso di una urgenza di cui francamente non mi è dato percepire il significato, dal momento che avevo annunciato che di fronte a modifiche di carattere non sostanziale il Presidente della Commissione giustizia della Camera dei deputati - che sarebbe stata convocata in sede legislativa - mi aveva assicurato che l'approvazione definitiva non avrebbe subito effettivi ritardi.

Tutto questo mi induce a modificare il primitivo orientamento di voto e dichiaro pertanto che il Gruppo repubblicano si asterrà dal voto su questo provvedimento.

BAUSI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BAUSI. Signor Presidente, colleghi, mi rendo conto che forse non è nè l'ora, nè l'atmosfera più adatta per esprimere gratitudine. Ma io vorrei esprimere ugualmente la mia gratitudine al Ministro (lamentando affettuosamente la sua assenza), al presidente Covi, al relatore, a tutti coloro che hanno contribuito positivamente per far arrivare, seppur faticosamente, in porto, un provvedimento che ha avuto così lunga e faticosa gestazione.

CORLEONE. Stiamo parlando di un altro.

BAUSI. Stiamo parlando di un altro, infatti, ma la bellezza è anche questo.

PRESIDENTE. Fra pochi minuti lei prenderà la parola, senatore Corleone.

CORLEONE. Credevo che questa introduzione servisse per un altro provvedimento.

BAUSI. No, assolutamente. Collega Corleone, ho seguito con attenzione la discussione che si è svolta fino a questo momento e devo dire che, seppure attraverso le difficoltà e le preoccupazioni che tutti abbiamo avvertito, non posso che esprimere un parere largamente positivo su questo disegno di legge. Come Democrazia cristiana, per tali motivi, esprimo il voto favorevole. È un parere positivo anche perchè, come giustamente il collega Acone ha ricordato, questo disegno di legge si lega anche all'altro provvedimento sulla modifica degli enti locali, in esame sempre al Senato, che non è lontano da questa realtà. Infatti può arrivare a fornire un chiarimento essenziale, che forse colma una lacuna grave che esiste nel disegno di legge oggi al nostro esame, cioè un aggiornamento, un adeguamento, un ammodernamento delle leggi che regolano le norme comunali e provinciali. In fondo arrivare ad avere un chiarimento di responsabilità e di competenze fra il consiglio comunale e la giunta, fra la responsabilità dell'amministratore e quella del burocrate, rappresenta un passo in avanti non indifferente.

Esprimo tutto questo con soddisfazione anche perchè sono convinto che uno dei momenti più oscuri nella vita del nostro diritto, specialmente quello punitivo, sia quello nel quale si perseguono con maggiore acrimonia gli inadempimenti formali rispetto al comportamento sostanziale delle persone, cosa che avviene con grande facilità nel mondo dell'amministrazione pubblica. Mi sentivo sollecitato da un mio desiderio intimo che tutte le volte che si parla di questo argomento potrebbero prendere la parola soltanto coloro che hanno avuto esperienza di amministratori e che hanno sofferto, talvolta anche sulla loro pelle, le difficoltà a mettere insieme la risposta positiva alle esigenze della generalità della comunità con il problema di rendere la legge capace di rispondere a queste esigenze. Questo è il lavoro e la fatica dell'amministratore. Sono d'accordo con lei che questa legge può essere anche insufficiente ma non certo lassista, perchè lassista non lo è sicuramente.

Posso condividere alcune delle osservazioni che sono state fatte, pur senza voler entrare nel merito nel quale sono entrati da pari loro coloro che hanno competenza giuridica quanto mai approfondita. Ma il senso con il quale la Democrazia cristiana esprime parere favorevole ed esprime questo voto con convinzione è che si puniscano - il che mi pare profondamente giusto - coloro che come amministratori diventano ladroni o birbanti. Ma quello che non è giusto è che chi opera con correttezza e con onestà sia perseguito per il solo fatto (spesse volte così accade) di essere un pubblico amministratore.

Per questi motivi la Democrazia cristiana esprime voto favorevole. *(Applausi dal centro)*.

CORLEONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Senatore Corleone, nel darle la parola, le comunico che il ministro Vassalli, informato dei rilievi rivolti a causa della sua assenza, ha comunicato che sta ritornando qui in Senato.

CORLEONE. Signor Presidente, ero seriamente convinto che l'assenza del Ministro non fosse dovuta agli impegni alla Camera, ma ad un profondo dissenso sul testo che si va ad approvare ed al comportamento delle forze politiche e dell'Aula nei suoi confronti. Rimarrò convinto di questo; sono convinto che sia la verità.

PRESIDENTE. Senatore Corleone, mi consenta di dirle che il Presidente aveva comunicato che il Ministro si recava all'altro ramo del Parlamento, avendo avuto dal Ministro stesso assicurazioni in questo senso. E il Presidente non si sarebbe mai permesso di dire all'Aula una cosa che non rispondesse al vero. *(Il Ministro di grazia e giustizia fa il suo rientro in Aula)*.

CORLEONE. Signor Presidente, torniamo a noi. Questa è una giornata pesante e nera per l'Aula; circola aria di fondi neri, non ce lo dobbiamo nascondere. La fretta non c'entra nulla, la verità è che si vuole coprire altro: il combinato disposto di amnistia, la formazione delle liste entro l'11 aprile, le elezioni amministrative e i processi

incombenti sui reati che qui si cancellano. Questa è la verità, non altro! Qual è altrimenti la ragione?

Dispiace che vi siate prestati in molti a questa operazione di regime; non è un caso che questa legge verrà votata solo dalla Democrazia cristiana e dal Partito comunista: non la voterà nè il mio Gruppo, nè la Sinistra indipendente, nè i repubblicani, nè i socialisti, nè i missini. Vi pare che questo sia un fatto normale? Vi pare normale che il Governo sia stato battuto per quattro volte in quest'Aula? Tra le tante figure di Ministri (e non dico di più perchè gli aggettivi si sprecherebbero) mettere in minoranza proprio il ministro di grazia e giustizia Vassalli su una questione come quella del codice penale vi pare normale? Ce ne sarebbero di Ministri corrotti da mettere in minoranza, ma queste alleanze non ci sono! Invece si mette in minoranza un Ministro intemerato, un Ministro che su questo provvedimento ci ha detto quello che ha detto. Scopriremo poi ciò che con questo provvedimento si vuole coprire quando saranno archiviati i processi, quando si vedranno ricomparire gli altri fatti.

Su tutto il resto discuteremo, discuteremo di scienza, ma questo resta un fatto grave che pagheremo tutti, perchè chiunque oggi cerca di trovare candidati della società civile per le liste alle elezioni amministrative riceverà come risposta molti no. Allora le liste le formerete con i beneficiati di questa legge; saranno le stesse liste di prima e gli stessi volti di prima.

L'opinione pubblica oggi subisce un nuovo colpo. Frustrazioni, scoraggiamento contro la prevaricazione, la corruzione, il clientelismo, una degradazione del costume politico e amministrativo che viene ritenuta inarrestabile: questo è il messaggio che viene dal provvedimento al nostro esame. Come ho già detto in discussione generale, eliminando il peculato per distrazione e l'interesse privato in atti d'ufficio, avete spogliato la gente anche di quello che aveva imparato del codice. E sono aspetti fondamentali perchè l'interpretazione distorta da parte dei magistrati è un'altra cosa. Certo si potevano anche operare delle correzioni per impedire questo tipo di interpretazioni, ma per poterlo fare bisognava aver combattuto, come noi abbiamo fatto, quelle supplenze di magistrati che hanno distrutto non solo carriere politiche, ma anche vite di amministratori; bisognava aver combattuto queste interpretazioni che hanno portato ad operazioni non di giustizia e neanche di pulizia, ma di polizia: operazioni gravi, da Torino a Palermo. Bisognava quindi aver agito in questa direzione e non difendere ed esaltare quelle operazioni di polizia per poi invece oggi cancellare delle forme di reato che potevano più opportunamente essere corrette per renderne chiara l'applicazione. Invece si è operata questa spoliatura di alcuni baluardi; di questo si tratta e non di altro.

La questione centrale e urgente su cui occorre intervenire è quella della corruzione. Questo deve essere il messaggio all'opinione pubblica e non quello di indicare che si cambia il codice per rendere non reato quello che era reato. Riuscite ad immaginare come ciò sia percepibile? Credo che si tratti di un messaggio che, alla vigilia delle elezioni, favorirà soltanto l'astensionismo.

Vorrei poi chiedere ai colleghi comunisti come si fa a dire alla Democrazia cristiana che non vi è ragione di fretta per la riforma delle autonomie locali. Quest'ultima attende da quattro legislature e, se si è

detto che il provvedimento oggi al nostro esame è urgente perchè ci si è lavorato per tanti anni e così bene che addirittura abbiamo dovuto innovare anche le regole della grammatica per approvarlo senza modificare il testo della Camera, questa urgenza varrà anche per la riforma delle autonomie locali. Certo, passerà anche quella riforma e una volta di più dovremo subire questo ruolo di ufficio non di «bollatori-capo», come si diceva in un vecchio film in bianco e nero ma semplicemente di «bollatori di carte».

Come si fa ancora a ripetere la litania sul voto di scambio se poi i messaggi che si mandano sono contraddittori? Noi eleviamo a dignità corrotti, corruttori, concussi, faccendieri, ladri, mestatori, intermediari, imprese, appalti, affari, politica; una classe politica che è antropologicamente simile indipendentemente dalla appartenenza ad una o all'altra parte, una nuova classe che utilizza in tutti i modi la cosa pubblica, il denaro pubblico, l'automobile, la segreteria e tutto il resto per fini privati. Di fronte a questo quadro apocalittico in cui ci si muove, in cui tutto ciò è fatto con grande civiltà al Nord, con grande discrezione, con grande tolleranza e dignità reciproca, quando poi andiamo a Catania con la Commissione antimafia, vediamo invece che si deve pagare per avere il certificato di nascita.

A Catania non si nasce per 13-14 giorni; si deve aspettare ad essere iscritti negli albi. Voi dite che tutto questo lo date come messaggio all'opinione pubblica e che quello che era reato non è più tale. Auguri, auguri, vi potrei dire, se questo non fosse un disastro collettivo da cui non si riesce a distinguersi, perchè poi l'accusa di partitocrazia va a tutti. Credo dovremo solo aspettare uno o due anni e poi andrà finalmente anche alla Lega lombarda. Ma devo dire che va a tutti.

Quindi quello che c'è da fare è veramente occupare il tempo non su queste cose, ma su come immaginare il diverso modo, il diverso ruolo delle forze politiche, una diversa organizzazione dei partiti, nuove istituzioni, anche nuove leggi elettorali, un'alternativa nel governo dello Stato, delle regioni, dei comuni, una legislazione più semplice e comprensibile. Siccome non c'è il presidente Spadolini, posso affermare che Mazzini diceva: «Poche leggi, ma chiare». Noi facciamo tutto il contrario: «molte e confuse»!

MACIS. Per te va bene il codice Rocco!

CORLEONE. Allora il problema è quello di come rinnovare l'atmosfera di apatia, di complicità, di tolleranza che c'è fra tutti: questa è la grande questione che abbiamo di fronte.

Il Presidente della Commissione giustizia Covi ha detto che la Commissione aveva cercato di migliorare il testo e il relatore qui ha presentato gli emendamenti contro quelli della Commissione. Perchè non è stato lasciato fare questo atto alle forze politiche? Forse perchè bisognava mettere in calce a quell'emendamento dei nomi e dei cognomi e non si è voluto santificare quello che invece apparirà dal voto: un accordo che a me suona ed ha il sapore di vecchio.

Sono lacerato da questo voto che si sta per esprimere. Mi auguro che sia un retaggio, visto che questo è un provvedimento di due legislature fa, e mi auguro che si tratti solo di un debito conclusivo e non invece di una apertura di credito nuovo. Mi auguro questo perchè

tutta la scena politica si sta muovendo e si deve muovere, ma questo voto non si muove in quel senso e le elezioni del 6 maggio devono creare una spinta per il nuovo, per una nuova politica, per nuove aggregazioni. E mi auguro - di questo sì sono convinto - che questo voto, questo provvedimento non metterà in discussione quello che si è acquisito per cambiare le forze politiche e dare speranza di un'alternativa al nostro paese.

MORO. Domando di parlare per dichiarazione di voto in dissenso dal mio Gruppo di appartenenza.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORO. Sono rimasta, invece di andarmene molte ore fa per protesta, soltanto per esprimere con rammarico, pari soltanto al mio convincimento, il mio voto contrario a questo provvedimento, non solamente per il contenuto, ma soprattutto per il modo in cui ci siamo arrivati. E desidero che questo rimanga agli atti per quel poco, anzi per quel niente, che vale, perchè se noi non ritroviamo il modo di legiferare secondo coscienza questo paese sarà presto finito.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge n. 2078, nel suo complesso, con l'intesa che in esso si intenderanno assorbiti i disegni di legge nn. 58 e 688.

**È approvato.**

### Sui lavori del Senato

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, comunico che, sulla base di unanime intesa, raggiunta fra i Presidenti dei Gruppi parlamentari, la seduta notturna, prevista per oggi, non avrà luogo. La seduta pomeridiana si protrarrà sino alle ore 21, esaurendo comunque l'esame del disegno di legge n. 2146, recante delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e la votazione delle autorizzazioni a procedere in giudizio.

Martedì 10 aprile si terrà una seduta antimeridiana, alle ore 10,30, in aggiunta a quella pomeridiana, già stabilita nel calendario, per la discussione, o eventualmente per il suo seguito, del disegno di legge sull'Università.

La 2ª Commissione potrà proseguire nella mattinata di martedì l'esame del disegno di legge sul Consiglio superiore della magistratura.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 14,15).

Allegato alla seduta n. 370**Disegni di legge, annuncio di presentazione**

In data 4 aprile 1990, è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

SARTORI e SALERNO. - «Prevenzione incendi e tutela del patrimonio boschivo» (2223).

**Disegni di legge, assegnazione**

Il seguente disegno di legge è stato deferito

- in sede deliberante:

*alla 12<sup>a</sup> Commissione permanente (Igiene e sanità):*

«Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS» (2215) (Approvato dalla 12<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati), previ pareri della 1<sup>a</sup>, della 2<sup>a</sup>, della 5<sup>a</sup>, della 6<sup>a</sup>, della 8<sup>a</sup>, della 11<sup>a</sup> Commissione e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

**Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti**

Nella seduta del 4 aprile 1990, la 7<sup>a</sup> Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport) ha approvato il seguente disegno di legge: «Piano organico di inventariazione, catalogazione ed elaborazione della carta del rischio dei beni culturali, anche in relazione all'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo: primi interventi» (2037) (Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Seppia ed altri; Nicolini ed altri) (Approvato dalla 7<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati). Con l'approvazione di detto disegno di legge resta assorbito il disegno di legge: NOCCHI ed altri. - «Programma quadriennale per l'inventariazione e la catalogazione dei beni culturali» (1998).

