

N. 1007

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GRECO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 LUGLIO 1996

Abrogazione dell'articolo 323 del codice penale

ONOREVOLI SENATORI. - Nel sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione, la fattispecie criminosa che ha sollevato le maggiori difficoltà interpretative e operative è stata senz'altro quella relativa all'abuso d'ufficio.

Da tempo è stato correttamente fatto rilevare che questo delitto è una figura che non possiede connotati oggettivamente verificabili.

Il concetto di abuso d'ufficio è molto generico, neutro ed incolore e, per l'effetto, ha consentito e consente di esprimere giudizi sui comportamenti soltanto in ragione del fine dal quale sono ispirati.

La norma si è prestata a facili manipolazioni ed ad applicazioni per qualsiasi vizio o irregolarità amministrativa.

La novella al codice penale, di cui alla legge 26 aprile 1990, n. 86, dettata soprattutto dall'esigenza di contenere l'invasione del potere giudiziario nel settore riservato alla discrezionale attività della pubblica amministrazione, è fallita proprio su questo terreno.

L'articolo 323 del codice penale, a causa della sua indeterminazione «fattuale», è divenuto, innanzitutto, un pericoloso strumento nelle mani di qualsiasi persona che, nel ritenersi danneggiata negli interessi o ritenendo qualcun altro avvantaggiato da un qualsiasi atto amministrativo, anche generico, sporge denuncia penale.

Il tutto, poi, si trasforma in una facile chiave di accesso a disposizioni dell'autorità giudiziaria per penetrare nel territorio della pubblica amministrazione.

In definitiva, l'articolato rappresenta una «spada di Damocle» pendente su ogni amministratore, anche su quello più onesto, e, in molti settori della gestione della *res publica* (gare di appalto per lavori pubblici, atti concessori, promozioni o attribuzione di

qualifiche superiori...), ha creato situazioni di dannoso immobilismo.

Per dare certezza e chiarezza non è stato, purtroppo, sufficiente sostituire con la novella n. 86 del 1990 talune formule: «il pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle funzioni, commette ... qualsiasi fatto non previsto come reato da una particolare disposizione di legge» con quella «il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che ... abusa del suo ufficio».

Nè ha offerto apprezzabile contributo di determinatezza l'aver prescritto il dolo specifico, posto che molto spesso la prova di tale tipo di elemento soggettivo è stata desunta dalla mera illegittimità dell'atto o del comportamento.

Tanto che - come è stato acutamente fatto osservare in una recente ordinanza ex articolo 23 della legge n. 87 del 1953 - «l'elemento soggettivo diviene un mero corollario di quello oggettivo».

Dovendo oggi mirare ad una soluzione definitiva di tali ed altri problemi, il Parlamento deve avere maggiore coraggio rispetto a ieri, quando, nel riformulare l'articolo 323 del codice penale, si lasciò andare a considerazioni di natura non giuridica, che portarono ad anticipare la soglia di punibilità «per evitare rimproveri di eccessiva indulgenza».

Oggi non basta far ricorso ancora una volta a mere modificazioni terminologiche. Le condotte abusive dei pubblici ufficiali e degli incaricati dei pubblici servizi possono concretizzarsi in tanti infiniti modi che è difficile, se non impossibile, nella situazione legislativa attuale, contemplarli tutti in maniera tassativa, chiara e precisa in un solo articolato normativo.

Qualsiasi formulazione, anche quella accompagnata dal massimo sforzo esplicativo, non sarà in grado di evitare il rischio di

incriminazioni per fatti viziati da semplice illegittimità amministrativa.

Per esempio, non basterebbe per evitare tale rischio ancorare il delitto *de quo* a violazioni di leggi «vincolanti» o all'esistenza di «atti tipici», se poi non esistono criteri ed indicazioni ben precise in virtù delle quali individuare gli atti «tipici» o le leggi «vincolanti».

Ove l'area degli illeciti contro la pubblica amministrazione non la si voglia ritenere già sufficientemente coperta da tutte le altre norme, diverse dall'articolo 323, contenute nel capo I, titolo II, del codice penale, oltre che dagli strumenti offerti dalla giustizia amministrativa, disciplinare e contabile, allora, pur senza giungere alla elaborazione dell'abuso, non resta che prevederlo in modo tassativo con apposita legge, che, fra l'altro, integrando e migliorando la legge 8 giugno 1990 n. 142, e la legge 25 marzo 1993, n. 81, disciplini la responsabilità degli amministratori pubblici e degli incaricati di un pubblico servizio.

Oltretutto, la presente proposta abrogativa con rinvio ad una legge che faccia chiarezza su una materia delicata come questa, ben si inquadra nella preannunciata riforma governativa della Pubblica amministrazione, che tra i primi punti prevede la ridisegnazione dei diritti e dei doveri dei dipendenti pubblici, nonchè l'obbligo dei funzionari con responsabilità di rilievo (parlamentari, consiglieri regionali, provinciali e comunali) di dichiarare i loro patrimoni e di aggiornare periodicamente la loro anagrafe patrimoniale.

Infine, è stato anticipato che tale riforma avrà cura di fissare per i funzionari pubblici dei codici di comportamento, di rivitalizzare gli organi di controllo interni delle pubbliche amministrazioni e di introdurre il controllo di qualità delle spese.

Quando tutta la materia della pubblica amministrazione troverà più adeguata regolamentazione, allo soltanto il delitto dell'abuso d'ufficio potrà pur esso trovare adeguata e puntuale disciplina.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 323 del codice penale è abrogato.

2. Gli illeciti perseguibili a titolo di abuso d'ufficio saranno previsti in modo tassativo da una apposita legge.