

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SILIQUINI, CIRAMI, D’ONOFRIO, BIASCO,
BOSI, BRIENZA, DE SANTIS, FAUSTI, FUMAGALLI CARULLI,
LOIERO, MINARDO, NAPOLI Bruno, NAPOLI Roberto, NAVA
e TAROLLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 GIUGNO 1996

Ridefinizione del reato di abuso di ufficio

ONOREVOLI SENATORI. - La riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione operata con la legge 26 aprile 1990, n. 86, non ha dato i frutti sperati; anzi, talvolta ha fatto sorgere problemi più numerosi di quanti ne abbia avviati a soluzione.

Un caso tipico è quello dell'abuso di ufficio previsto dall'articolo 323 del codice penale che oggi continua a sancire penalmente comportamenti di funzionari pubblici anche di non rilevante offensività e meritevoli al più di sanzioni amministrative. Si può dire, infatti, che attualmente la fattispecie dell'articolo 323 del codice penale rappresenta un gigantesco contenitore che raggruppa un numero indeterminato di condotte, da quelle lievissime a talune molto gravi, prevedendo, peraltro, in tutti i casi, sempre la pena detentiva.

A causa di questa situazione la giurisprudenza della Corte di cassazione in tema d'abuso d'ufficio continua a svilupparsi in una serie di pronunce relative ad una miriade di casi di specie. Scorrendo le sentenze della Corte si ha sovente l'impressione che essa si vada trasformando in un giudice di merito di terza istanza, attento più alla valutazione sostanziale del fatto che alla verifica della corretta applicazione dei criteri giuridici.

Oltre alle ragioni strettamente giuridiche che depongono per la necessità di un riforma dell'articolo 323 vi sono altre circostanze di carattere «sociologico-giuridico». Si è notato in questi ultimi tempi che l'operazione «Mani pulite» ha dato finalmente al cittadino comune la sensazione che egli non è inerme di fronte alle angherie; pertanto, assai più spesso di prima, colui che ritiene di essere trattato dal funzionario senza la dovuta imparzialità sporge denuncia per abuso di ufficio. Il principio della obbligatorietà dell'azione penale spinge poi il pubblico ministero a svolgere indagini preliminari

ed ovviamente al funzionario perverrà l'informazione di garanzia: con questo atto, se il funzionario risulterà innocente, il più del danno è fatto - poichè i *media* trasmetteranno la notizia con grande evidenza - e se poi dopo alcuni anni si perverrà ad una assoluzione definitiva l'immagine del pubblico dipendente sarà ormai compromessa.

L'interesse all'imparzialità della pubblica amministrazione, affermato dall'articolo 97 della Costituzione, deve essere presidiato da norme penali in ogni caso in cui viene leso gravemente un interesse dell'amministrazione o del cittadino. Non è ragionevole tuttavia esporre il funzionario ai ricatti di denunce penali in ogni occasione, anche dove il comportamento non sia dettato da un interesse personale e rientri nei poteri attribuiti dalle leggi. Poichè l'articolo 323 del codice penale attuale descrive un'ipotesi residuale di reato, esso dà adito sovente a denunce strumentali, cui viene fatto ricorso ogni volta che non possa sostenersi l'accusa di un più grave e specifico delitto contro la pubblica amministrazione.

Si fa il caso di chi ha agito con «eccesso di zelo» (Cassazione, sezione 6^a, 67/412), ovvero con «propositi altruisti o caritativi» (Cassazione, sezione 6^a, 75/2790), oppure «con l'intenzione di uniformarsi ad una prassi amministrativa» oppure quando non siano violate norme di legge trattandosi solo di «eccesso di potere o sviamento di potere» (Cassazione, sezione 5^a, 83/8043).

Si può dire che l'attuale articolo 323 configuri un reato di mero sospetto: gli elementi oggettivi sono evanescenti e quello soggettivo è insufficientemente delineato.

Appare pertanto necessario ed urgente procedere ad una ridefinizione del reato di abuso di ufficio, nell'attesa che vengano assicurate le soluzioni vere del problema, che si ravvisano nel miglioramento della funzionalità dell'apparato burocratico e nella più

trasparente imparzialità dello stesso, in modo che i cittadini siano assicurati e possano riacquistare fiducia negli amministratori senza vedere un potenziale abuso di ufficio in ogni condotta che sia lesiva di un loro interesse. Con la speranza che in tempi brevi si verifichi nel nostro Paese questo sviluppo culturale nella pubblica amministrazione, per intanto con questo disegno di legge si propone una modifica che si reputa urgente dell'articolo 323 del codice penale.

La soluzione che si propone nasce da una profonda riflessione sulle diverse condotte possibili del pubblico funzionario che porta a ritenere opportuno differenziare tipologie diverse di abusi, distinguendo tra l'ipotesi in cui questo è commesso per arrecare un danno ingiusto o un vantaggio non dovuto di natura non patrimoniale e l'ipotesi in cui è commesso per recare vantaggi di natura patrimoniale. Infatti ai due tipi di abuso corrispondono esigenze politico - criminali diverse che consigliano di risolvere separatamente la problematica dell'abuso di ufficio.

Il primo tipo di abuso è caratterizzato dalla non venalità; il secondo dal fine palese di lucro.

L'obiettivo che ci si pone con questo disegno di legge è quello di restringere l'area dei fatti che richiedono il processo penale. Per tale ragione vengono previste alcune cause di non punibilità al fine di escludere l'intervento del giudice penale per scelte del funzionario che dipendano esclusivamente da una mera valutazione discrezionale di carattere amministrativo.

Sempre in virtù dello stesso principio si è prevista un'altra causa di non punibilità (in analogia con alcuni reati fiscali), quando il danno cagionato è inferiore ai 10 milioni, allorchè lo stesso sia stato risarcito, rimanendo ovviamente obbligatoria l'azione disciplinare.

Con l'articolato proposto con questo disegno di legge si ritiene di offrire una necessaria proposta di riforma legislativa, soddisfacendo l'esigenza di tassatività che richiede il riferimento sicuro ad una norma giuridica.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

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

«Art. 323. - (*Abuso di ufficio*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, nell'esercizio delle sue funzioni, compie ovvero omette atti tipici diretti intenzionalmente ad arrecare ad altri un danno ingiusto o a procurare un vantaggio non dovuto è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire trenta milioni.

Qualora il vantaggio procurato a se o ad altri abbia natura patrimoniale il fatto è punito con la reclusione da due a cinque anni.

La punibilità è esclusa quando il fatto non ha cagionato un danno patrimoniale pubblico o privato di ammontare superiore a lire dieci milioni, e ci sia stata riparazione dell'intero danno, permanendo in tali casi l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare o contabile.

La punibilità è altresì esclusa se il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio abbia adottato ovvero ommesso atti del suo ufficio nell'esercizio legittimo del suo potere discrezionale».