

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori NAPOLI Roberto, BIASCO, BOSI, BRIENZA,
CALLEGARO, CAMO, CIMMINO, CIRAMI, COSTA, DENTAMARO, DE
SANTIS, D’ONOFRIO, FAUSTI, FIRRARELLO, FOLLONI,
FUMAGALLI CARULLI, GUBERT, LOIERO, MINARDO, NAPOLI
Bruno, NAVA, RONCONI, SILIQUINI, TAROLLI e ZANOLETTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1996

Ridefinizione del reato di abuso di ufficio

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 323 del codice penale, nonostante le modifiche apportate dalla legge 26 aprile 1990, n. 86, continua a sanzionare penalmente comportamenti di funzionari pubblici anche di non rilevante offensività e meritevoli al più di sanzioni amministrative.

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 rientra nei poteri attribuiti dalle leggi. Poichè l'articolo 323 del codice penale descrive un'ipotesi residuale di reato, 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 vi è «un cosciente e volontario uso illegittimo dei poteri di ufficio» (Cassazione, sezione 6^a, 83/9554), ovvero quanto «non siano violate norme di legge» trattandosi solo di eccesso di potere o «sviamento di potere» (Cassazione, sezione 5^a, 83/8043).

L'attuale articolo 323 configura un reato di sospetto: gli elementi oggettivi sono evanescenti, e quello soggettivo, solo ipotizzato, di un «vantaggio» costituente il dolo

specifico è sufficiente a integrare il reato, ancorchè non realizzato.

Al contrario di quanto affermano certe sentenze della Cassazione, non è giusto ravvisare un reato «qualora per i fatti compiuti manchino le prove della sussistenza della preordinata volontà di strumentalizzare i poteri connessi alle funzioni svolte per il raggiungimento di interessi particolari o privati». Pertanto, occorre ridefinire il campo dell'illecito, precisando meglio l'oggettività giuridica, la condotta illecita che si vuole reprimere, l'elemento psicologico ovvero l'intenzione dolosa che va ravvisata nella contemplazione di un interesse personale e privatistico.

La proposta di riforma del codice penale, elaborata dalla commissione presieduta dal professor Antonio Pagliaro e insediata dal ministro Vassalli, prevede la non punibilità dei fatti commessi ad esclusivo vantaggio della pubblica amministrazione. La legge 26 aprile 1990, n. 86, ha apportato alcune opportune modifiche in materia di reati contro la pubblica amministrazione, ma si è trattato di una riforma insufficiente; occorre rivedere gli errori di percorso che hanno portato alla soppressione dell'articolo 324 e alla riformulazione dell'articolo 323 del codice penale. I due reati di interesse privato e di abuso d'ufficio erano stati unificati in un'unica ipotesi, per la quale venne stabilita la pena più grave, anche nel caso che manchi un interesse personale del funzionario. La presente legge tende a ridefinire l'ambito dell'illecito sancito dall'articolo 323 del codice penale, riconducendolo ai casi in cui vi è una effettiva lesione del pubblico interesse, una violazione di leggi, una motivazione dolosa da parte dell'agente: che sono gli elementi essenziali di ogni reato.

In particolare, sul piano della tipicità, la condotta viene meglio specificata nel comportamento illecito, ovvero in violazione di leggi o norme amministrative. In effetti, ci è sembrato opportuno richiamarci in modo chiaro ai vizi di legittimità dell'atto ammi-

nistrativo, per escludere situazioni di incertezza nell'applicazione della legge penale che deriverebbero da valutazioni del tutto soggettive sulla discrezionalità e sul merito. L'esigenza di tassatività 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 funzioni*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, mediante un atto o un comportamento in violazione di leggi o regolamenti, abusa delle sue funzioni per motivi di interesse e al fine di arrecare ad altri un danno ovvero un vantaggio illecito, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione fino a due anni. Il fatto non è punibile qualora l'atto amministrativo non acquisti efficacia, ovvero venga sospeso, ovvero non sia comunque completato il procedimento amministrativo, ovvero non sia compiuta la fattispecie amministrativa, complessa o progressiva, in cui l'atto si inserisce, o comunque l'atto non giunga di fatto a produrre effetti».