

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 1996

Presidenza del presidente ZECCHINO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(508) *LUBRANO DI RICCO: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso di ufficio*

(740) *SILIQVINI ed altri: Ridefinizione del reato di abuso di ufficio*

(741) *SCOPELLITI e PELLEGRINO: Norme in materia di abuso di ufficio*

(826) *SENESE ed altri: Modifica all'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio*

(910) *BUCCIERO ed altri: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio*

(934) *CALLEGARO e CENTARO: Modifica dell'articolo 323 del codice penale sull'abuso di ufficio*

(981) *GASPERINI: Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso di ufficio*

(1007) *GRECO: Abrogazione dell'articolo 323 del codice penale*

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 5, 12 e passim
AYALA, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.....	13, 14
CALVI (Sin. Dem.-l'Ulivo), relatore alla Commissione	2, 12, 14
CENTARO (Forza Italia)	8
RUSSO (Sin. Dem.-l'Ulivo)	10
SALVATO (Rifond. Com.-Progr.)	5

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(508) LUBRANO DI RICCO: *Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso di ufficio*

(740) SILIQUINI ed altri: *Ridefinizione del reato di abuso di ufficio*

(741) SCOPELLITI e PELLEGRINO: *Norme in materia di abuso di ufficio*

(826) SENESE ed altri: *Modifica all'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio*

(910) BUCCIERO ed altri: *Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio*

(934) CALLEGARO e CENTARO: *Modifica dell'articolo 323 del codice penale sull'abuso di ufficio*

(981) GASPERINI: *Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso di ufficio*

(1007) GRECO: *Abrogazione dell'articolo 323 del codice penale*

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei disegni di legge: «Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso di ufficio», d'iniziativa del senatore Lubrano Di Ricco; «Ridefinizione del reato di abuso di ufficio», 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; «Norme in materia di abuso di ufficio» d'iniziativa dei senatori Scopelliti e Pellegrino; «Modifica all'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio», d'iniziativa dei senatori Senese, Salvi, Russo, Villone, Bertoni, Fassone, Calvi, Bonfietti, Barbieri, Staniscia e Pellegrino; «Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio», d'iniziativa dei senatori Bucciero, Battaglia, Caruso Antonino e Valentino; «Modifica dell'articolo 323 del codice penale sull'abuso di ufficio», d'iniziativa dei senatori Callegaro e Centaro; «Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso di ufficio», d'iniziativa del senatore Gasperini; «Abrogazione dell'articolo 323 del codice penale», d'iniziativa del senatore Greco.

Prego il senatore Calvi di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

CALVI, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, della riforma dell'articolo 323 del codice penale ci siamo occupati ormai in più occasioni e ci siamo più volte soffermati sulle ragioni che ci hanno spinto a porre mano a questa modifica. Oggi cercherò soltanto di rivisitare in sintesi i motivi che ci hanno indotto a rileggere la norma

e a riformularla dopo l'esame dei provvedimenti in sede referente e i lavori del Comitato ristretto.

Vorrei sottolineare che questa necessità si è presentata immediatamente dopo la riforma del 1990, a seguito di una lunghissima battaglia condotta soprattutto in sede dottrina; basti ricordare gli scritti del professor Bricola in relazione all'interesse privato e ai reati di omissione. Con la riforma del 1990 si tentò di riformulare in modo più preciso e definito l'ambito di intervento del controllo giurisdizionale penale sugli atti del pubblico ufficiale; tuttavia, che questa riforma fosse ancora insufficiente lo testimonia un autore, il professor Carlo Federico Grosso, il quale notava fin da allora che la celerità con la quale queste norme erano state approvate non aveva certamente giovato al rigore della formulazione.

Ci trovavamo quindi di fronte a norme che mostravano sicuramente lacune, problemi e necessitavano di nuovi interventi; a tale riguardo va ricordato anche il ricorso al controllo di legittimità costituzionale sull'articolo in questione presentato da alcuni giudici.

La ragione sostanziale che ha lasciato sempre tutti perplessi e ha determinato un giudizio di censura nei confronti di questa norma è innanzi tutto la carenza di tipicità. Non a caso lo stesso Ministro di grazia e giustizia ha provveduto a nominare una commissione che ha elaborato un progetto di riforma del reato d'abuso d'ufficio, nel quale la tassatività e la determinatezza del precetto penale venivano recuperate e garantite da una più analitica descrizione della fattispecie. Ho già manifestato alcune riserve nei confronti di quel progetto, in quanto l'estensione con cui la norma veniva formulata in qualche modo rinnovava il pericolo di nuove incertezze interpretative.

Torniamo comunque al nostro problema. La censura è fondata soprattutto sul fatto che la norma è priva di tassatività, nel senso che la formulazione attuale non consente di individuare quali sono i comportamenti obiettivamente criminosi. Da ciò naturalmente consegue una violazione del principio della legalità della norma penale. Siamo in presenza di un reato di mero pericolo che non ha per contenuto un danno effettivo e il concetto d'abuso d'ufficio, che è il punto centrale della riforma del 1990, è un concetto che non possiede connotati oggettivamente verificati, essendo il risultato di un giudizio che si esprime sul comportamento spesso solo in ragione del fine che lo ha ispirato.

Di qui una lunga serie di considerazioni che riguardano l'assoluta mancanza di confine tra illecito amministrativo, errore amministrativo, illecito penale ingiustificato, sovrapposizione tra illecito penale e illecito amministrativo. Il risultato di tutto ciò è che si trasforma l'abuso d'ufficio in un reato di sospetto cui l'accusa potrebbe ricorrere - e sovente è avvenuto - nei casi in cui non è in grado di provare altro tipo di delitto, come il reato di corruzione.

Ora, si è parlato spesso del cosiddetto «abuso dell'abuso». Anche a tale riguardo credo che occorra riflettere con prudenza e ragionevolezza. Per un verso vi è stato un eccesso nell'uso «politico» di questa norma per consentire una serie di denunce che hanno in qualche modo poi paralizzato l'attività della pubblica amministrazione. D'altra parte è anche vero che la pubblica accusa spesso ha avuto la tentazione e ha corso il concreto pericolo di utilizzare questa norma, e soprattutto la facoltà

che le veniva concessa di emettere provvedimenti di custodia cautelare, per giungere poi alla configurazione di altri reati, quali appunto quelli di corruzione.

Tutti noi naturalmente vogliamo tutelare il cittadino dalla prevaricazione dei pubblici ufficiali; tutti quanti siamo tesi alla ricerca della verità e a colpire ogni forma di corruzione e di malaffare. Tuttavia abbiamo anche un interesse molto preciso a che le norme siano tese a un fine specifico, siano assolutamente tassative nella loro formulazione e quindi non consentano dubbi interpretativi e usi strumentali, da parte del cittadino nel formulare denunce e da parte degli inquirenti nell'utilizzarle in modo indiretto per finalità che sono certamente di verità ma che tendono poi a colpire altre fattispecie.

In base a tali considerazioni sono stati presentati otto disegni di legge e il Presidente ha nominato un Comitato ristretto che con un lavoro sicuramente pregevole è riuscito a sintetizzare gli orientamenti che in qualche modo gravitavano all'interno delle varie proposte in una formulazione che, a mio avviso, è straordinariamente equilibrata, in quanto mantiene ferma la fattispecie e la possibilità di controllo della giurisdizione penale nell'ipotesi in cui vi siano atti di prevaricazione del pubblico ufficiale nei confronti del cittadino e tuttavia elimina quegli equivoci che la riforma del 1990 aveva determinato, creando una sorta di griglia più rigorosa che non permette quella estensione interpretativa o quegli usi non del tutto propri che erano consentiti con la norma tuttora vigente.

Che cosa significa tutto questo? Abbiamo teso a configurare - e lo schema è noto a tutti voi - l'abuso d'ufficio come un reato di evento. Intanto si è inteso eliminare il concetto astratto, generico di abuso, probabile causa di confusione e di arbitrio. Invece abbiamo previsto la violazione di norme, che produce intenzionalmente un danno o un vantaggio patrimoniale. Si tratta pertanto di uno schema assai rigido che consente di definire con chiarezza e tassatività la condotta che vogliamo andare a colpire.

Non nascondo certamente un punto che è stato oggetto di lunga discussione e che lo sarà ancora oggi: la pena prevista va da sei mesi a tre anni di reclusione e viene aumentata di un terzo nei casi più gravi. Su questo abbiamo a lungo discusso perchè vi erano state opinioni divergenti, contrapposte in modo radicale: da una parte vi era chi voleva la depenalizzazione e dall'altra vi era chi prevedeva un aumento rispetto a questa formulazione.

In realtà anche questa previsione mi sembra essere molto equilibrata poichè consente di formulare una pena sufficientemente severa, che rimanga negli ambiti e nei limiti proporzionali rispetto a reati consimili, ma nello stesso tempo impedisca proprio quegli abusi cui facevo riferimento. La pena infatti non giungendo a superare i cinque anni non determina l'emissione di un provvedimento di custodia cautelare e, ancora meno, di intercettazione telefonica. È una decisione la nostra non casuale, bensì determinata dalla constatazione che l'uso della custodia cautelare in alcuni casi ha offerto un percorso contorto per giungere alla prova, attraverso magari confessioni o chiamate in correità, di reati più gravi quali la corruzione.

Tutti noi vogliamo che i processi accertino la verità e che i fatti di malaffare siano puniti, non possiamo però neanche consentire un uso strumentale delle norme per finalità che di quelle norme non sono proprie. Se c'è il sospetto che vi sia stata corruzione si indaghi in proposito e non si aggiri la questione ricorrendo al reato di abuso d'ufficio che, per la sua astrattezza, la sua genericità, per come la norma è attualmente formulata, non consente una tipicità della fattispecie. Questo genere di aggiramento non deve più essere consentito.

Riguardo all'intercettazione telefonica, che non può essere disposta, va sottolineato che siamo di fronte a un reato spesso documentale, perchè si presuppone un atto amministrativo. L'intercettazione dovrebbe avvenire *post factum* e pertanto, anche da questo punto di vista, essa diventa uno strumento di indagine assai debole.

Mi auguro allora che la normativa in discussione, frutto del lavoro, delle lunghe e appassionante discussioni da parte della Commissione e del Comitato ristretto possa rapidamente venire approvata.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Calvi per la sua relazione e per la ripetuta fatica da lui sostenuta.

Dichiaro aperta la discussione generale.

SALVATO. Signor Presidente, ho ascoltato una sintesi molto efficace dei termini della questione e ho compreso che s'intende contenere i tempi; il senatore Calvi però non ha tenuto conto di obiezioni che pure sono state mosse ad alcuni aspetti della norma che stiamo discutendo e su cui credo dovremmo ulteriormente riflettere. Personalmente sono dell'avviso, non l'ho mai nascosto ai colleghi, che sia inopinatamente discutere in sede deliberante un provvedimento delicato come quello al nostro esame, un provvedimento che per la sua importanza avrebbe dovuto essere discusso dall'Aula del Senato. Se però tale decisione ci costringe alla fatica di tornare nuovamente su argomenti lungamente dibattuti, ci offre anche l'agio di quell'ulteriore riflessione da me auspicata e potrebbe consentirci di rendere ancora più efficace la norma, di avere un «prodotto», mi si passi la rozzezza del termine, che possa realmente rivelarsi applicabile con quella coerenza che tutti noi desideriamo e anche tale da non prestare il fianco a ulteriori ricorsi di fronte alla Corte costituzionale. Mentre noi stiamo discutendo del reato d'abuso, infatti, anche la Corte è investita dello stesso problema e a giorni è attesa una sua decisione; io temo che, se non verrà opportunamente modificata, la norma in discussione sarà passibile a sua volta di ricorsi.

Mi scuso se ruberò ai colleghi qualche minuto in più di quanto ha fatto il relatore, credo però sia opportuna un'analisi sulle ragioni reali che hanno portato a questa riforma da tutti noi ritenuta, al di là del giudizio finale che daremo sull'esito delle nostre fatiche, urgente e necessaria.

Nella fase precedente dei lavori ho ascoltato interventi molto interessanti da parte dei colleghi, in particolare mi ha colpito quello del senatore Fassone, il quale, oltre a porre l'accento sull'abuso dell'abuso che è stato compiuto e che è storia quotidiana, ha tentato di capire quali ragioni tecniche di politica giudiziaria hanno reso la norma attualmente vigente indeterminata e da cambiare profondamente.

Oggi molto opportunamente il senatore Calvi si è soffermato sui forti rischi che giornalmente avvertiamo, quello cioè di un uso «politico» del reato di abuso da parte di chi, non avendo altri strumenti per fare politica, ricorre a un modo molto improprio (a mio avviso, infatti, non si fa mai politica usando la scorciatoia della via giudiziaria) e quello dell'uso altrettanto politico, lo dico senza virgolette, che della norma in vigore hanno fatto i magistrati quando, non in grado di esperire le indagini necessarie o quanto meno di portarle a conclusione rispetto a reati più gravi quali corruzione e concussione, hanno fatto ricorso al reato di abuso, per come oggi si configura, per tentare anche attraverso l'abuso della custodia cautelare, di giungere a costruirsi i tasselli necessari per configurare ipotesi più gravi di corruzione e concussione. Ritengo che questi rischi esistano. Essi sono stati oggetto di riflessione e dovranno trovare spazio nelle conseguenze che trarremo dalla nostra analisi. La Commissione giustizia però non è esclusivamente una sede tecnica ma anche politica, e legiferare significa assumere assieme dati tecnici e politici. Non vanno dimenticati, in questa drammatica fase di passaggio della democrazia, l'equilibrio che non c'è più fra i poteri, la crisi che colpisce la separazione dei poteri e la necessità di controlli fra i poteri stessi. Nella coscienza collettiva si è diffusa in modo forte e accentuato la convinzione che non c'è più alcun atto, sia esso amministrativo sia esso politico, da chiunque venga realizzato, in qualunque modo sia realizzato, che risulti non sindacabile. Le due questioni si intrecciano insieme poichè la coscienza della insindacabilità che non è più tale richiede un ragionamento forte sul versante dei controlli e anche dei poteri. È una questione che certamente non può esaurirsi e non si esaurirà con la riforma che opereremo dell'articolo 323 del codice penale anche se la nostra sarà la riforma migliore del mondo. È di altro, infatti, che vi è fortemente bisogno e cioè soprattutto, anche nell'amministrazione, di una cultura politica, di un'etica civile e politica.

D'altra parte, però, credo che questo sentimento così forte e radicale si ponga di fronte a questioni tecniche che non possiamo eludere. In realtà, configurando questo reato parliamo proprio della qualità del potere e dello sviamento del potere: qualità e sviamento del potere. Sia messo in atto dal pubblico amministratore, sia messo in atto dal magistrato di questo si tratta, di sviamento del potere, e di questo dobbiamo ragionare.

Quale obiettivo vogliamo porci con il nostro lavoro? Innanzi tutto quello di superare quei limiti che avvertiamo nella norma attuale e che il relatore giustamente ha ricondotto innanzi tutto alla carenza di tipicità e alla indeterminatezza della formulazione. Occorre superare la scelta fatta dal legislatore del 1990 redigendo una norma priva di tassatività, rischiando così fortemente di ledere lo stesso principio di legalità. Già allora si fece una scelta a mio avviso molto discutibile: credo che di questo si tratti.

Questo è il primo obiettivo che ci poniamo e credo che al riguardo vi sia unanimità all'interno della nostra Commissione ma anche al di fuori di essa. In altre parole, nella giurisprudenza, nelle riflessioni molto attente di questi ultimi anni e nelle soluzioni diverse che vengono indicate vi è la consapevolezza che un reato di mero pericolo, così come è configurato l'attuale abuso d'ufficio, non possa più essere accettabile.

Pertanto, innanzi tutto occorre passare da reato di mero pericolo a reato di evento; su questo sono d'accordo e credo che su tale aspetto la norma abbia tentato di dare una risposta, delineando appunto una griglia più rigorosa ancorata ai fatti, superando così i rischi di cui ho parlato finora.

Tuttavia la norma così come approvata dalla Commissione in sede referente non mi convince del tutto e non mi convincono alcuni aspetti su cui presenterò degli emendamenti. Voglio però prima concludere il mio ragionamento sulle scelte fatte, che invece condivido.

Ad esempio, un aspetto su cui anch'io penso di poter esprimere il mio assenso è quello relativo alla pena, anche se negli emendamenti che avevo presentato in sede referente avevo elaborato un'altra linea che, pur partendo da presupposti diversi, non si discostava dai fini di cui ha parlato il relatore, quelli cioè di non consentire la custodia cautelare e l'intercettazione in caso di reato di abuso d'ufficio. Avevo quindi previsto la reclusione fino a due anni e da due a quattro anni nel caso in cui il reato fosse commesso per procurare a sè o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale.

A tale riguardo penso che sempre più dovremmo costruire una politica penale in cui sempre meno - i colleghi mi scusino il bisticcio di parole - venga fatta la scelta del carcere come strumento efficace di deterrenza a favore invece di altri mezzi per raggiungere lo stesso obiettivo. Per questi motivi sono senz'altro d'accordo con la linea prospettata dal Comitato ristretto. Tra l'altro, fin dall'inizio della legislatura ho depositato un disegno di legge sulle misure urgenti di depenalizzazione che per alcuni reati mi sembra rappresenti la linea da seguire.

Tornando agli aspetti che non mi convincono, essi sono di tre ordini. Innanzi tutto vi è l'ancoraggio soltanto al danno e al vantaggio patrimoniale. Non mi convince questa scelta, seppure legittima, che trovo non forte rispetto a quello che accade nella realtà e rispetto allo sviamento di potere avvertito come insopportabile dai cittadini. Infatti quando i cittadini ragionano sullo sviamento del potere non guardano solo al danno e al vantaggio patrimoniale, ma altri danni e altri vantaggi sono fortemente presenti nella loro coscienza e nella quotidianità. Di conseguenza, l'ancoraggio soltanto al vantaggio patrimoniale finisce per essere riduttivo: riduce il reato solo a una forma di autocorruzione; in una certa misura diventa una sterilizzazione della norma stessa. Su questo aspetto presenterò quindi un emendamento perchè la formulazione proposta non mi convince. Ho ascoltato le discussioni che si sono svolte in quest'aula e rispetto le ragioni dei colleghi, però mi sembra che si tratti di una riduzione non utile e non efficace, su cui vorrei vi fosse un ulteriore momento di riflessione.

L'altro aspetto che ancora non mi convince - pur ribadendo di condividere la scelta del passaggio da reato di mero pericolo a reato di evento - e che a mio parere rappresenta un'altra limitazione è riferito all'esclusione della previsione di comportamenti diversi dalla violazione di legge o di regolamenti o dall'omissione di astensione in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto. Anche a tale riguardo presenterò un emendamento perchè credo che nell'attività amministrativa una sorta di sviamento di potere si verifichi o si possa verificare non solo non applicando una legge ma anche mettendo in atto altri compor-

tamenti che vanno al di là della mancata applicazione della legge. Su questo insisto: scrivendo la norma in modo diverso potremmo raggiungere l'obiettivo che ci siamo prefissati.

La terza ed ultima questione che mi fa dire che la norma che scriviamo può essere in certa misura passibile di sospetti di illegittimità costituzionale e comunque senz'altro il risultato di una cautela e di una scelta autoriduttiva fatta dalla Commissione è l'aver limitato soltanto al danno e al vantaggio patrimoniale la previsione, e quindi ad atti compiuti, e non avere al contempo limitato la possibilità che il magistrato interferisca nell'azione amministrativa fino a che non vi siano risultati con rilevanza esterna. In altre parole, uno degli obiettivi che dobbiamo prefiggerci è quello di evitare l'uso politico dell'abuso d'ufficio da parte del cittadino, che più indifeso finisce con il ricorrere alla scorciatoia della via giudiziaria, e da parte del magistrato, che non riuscendo fino in fondo a svolgere il suo ruolo interviene addirittura mentre le amministrazioni stanno ancora decidendo e non hanno formalizzato alcun atto, interviene quindi in modo molto pesante nell'attività politica di una amministrazione. Ritengo che non aver accettato l'emendamento 1.23 da me presentato in sede referente - e che peraltro ho ricavato leggendo con molta attenzione i testi di altri colleghi a partire dalla senatrice Scoppelliti - sia stata una sorta di autolimitazione, di prudenza di cui non capisco la ragione. Mi sembra oltre tutto - lo ripeto - che tale scelta possa dare adito a sospetti di illegittimità costituzionale. Presenterò quindi anche in questa sede un emendamento perchè sono fortemente convinta di quanto vado affermando.

È questo uno degli aspetti che più mi sta a cuore perchè, proprio in un'idea garantista che guardi all'azione penale definendone anzitutto con molta precisione limiti e paletti entro cui essa deve iscriversi, credo che dobbiamo arrivare ad una norma che sia veramente cogente in questa direzione. Dare al magistrato la possibilità di incidere fortemente e di indicare possibilità di reato, rispetto, ad esempio, ad un piano regolatore ancora in discussione, significa in una certa misura vanificare l'obiettivo che ci siamo posti, che vi siete posti, tutti assieme, e nello stesso tempo produrre una norma che contiene in sè contraddizioni profonde.

Ecco perchè, onorevoli colleghi, presenterò alcuni emendamenti. Mi auguro che su di essi si aprirà una discussione anche se stringata - perchè non c'è alcun tentativo da parte nostra di allungare pretestuosamente i tempi - che ci dia modo di riflettere e di farci giungere al varo di una norma efficace e garantista sotto tutti gli aspetti. Se nessuno di tali emendamenti verrà accolto, lo dico subito, con dispiacere, non potrò approvare la norma al nostro esame pur riconoscendo che si pone l'obiettivo di una riforma.

CENTARO. Signor Presidente, ritengo che con il testo licenziato in sede referente, frutto del lavoro del Comitato ristretto, si sia compiuto un importante passo avanti per delimitare una fattispecie criminosa divenuta una sorta di contenitore, in esso veniva fatto entrare di tutto, per la difficoltà incontrata nel colpire i reati origine dell'abuso d'ufficio.

Voglio aggiungere che, orientandosi sul reato d'evento, limitato al vantaggio patrimoniale, si è realizzato uno spartiacque tra l'illecito am-

ministrativo e quello penale, evitando così che il giudice penale possa indagare su fattispecie con caratteristiche di illecito amministrativo ed evitando, altresì, che abbiano conseguenze di carattere penale fattispecie che possono trovare soluzione davanti alla giurisdizione amministrativa.

Non condivido le obiezioni avanzate dalla collega Salvato circa l'ingresso del giudice nell'*iter* amministrativo. Evidentemente, se si tratta di reato d'evento, perchè esso si configuri è necessario che si sia determinato un ingiusto vantaggio patrimoniale o un danno ingiusto, l'atto cioè deve essere efficace, deve produrre effetti. Nel corso dell'*iter* procedimentale, invece, l'atto non è ancora concluso, non produce effetti e quindi non si verifica quel nocumento o quel vantaggio, presupposti essenziali del reato e soprattutto dell'intervento dell'autorità giudiziaria penale. Lo stesso vale, quando l'atto perda efficacia prima ancora di produrre effetti vantaggiosi o dannosi ugualmente ingiusti. Anche in quel caso infatti non si compie quel salto di qualità che fa sì che la norma venga assunta nel codice penale anzichè restare nell'ambito della giurisdizionale amministrativa.

Il ricorso al termine «intenzionalmente» è elegante ed utile - di ciò va dato atto al relatore - nell'ambito di una norma che intende affermare la particolare specificità del dolo. Tuttavia, di fronte ai notevoli abusi perpetrati e di fronte a certe interpretazioni molto superficiali, anche questo «intenzionalmente», sufficiente ad un interprete attento, dotto ed elegante, temo non si rivelerà tale per una esegeta rozzo. Per gli organi collegiali si verifica frequentemente che la volontà, l'intenzionalità, la coscienza e la consapevolezza vengano equiparate semplicemente alla manifestazione del voto, o comunque alla manifestazione espressa nell'ambito della collegialità; un ambito in cui raramente chi non è il relatore, il proponente o un diretto interessato al perfezionamento dell'atto conosce con esattezza le conseguenze e gli effetti di quell'atto stesso e può quindi avere in sè quella coscienza, quella consapevolezza e soprattutto quell'intenzionalità necessarie per perfezionare l'elemento soggettivo previsto e richiesto dalla norma in discussione. Per questi casi, allora, si dovrà cercare un correttivo; si dovrà rendere la norma più chiara anche se, probabilmente, meno elegante, così da evitare che incappino nelle maglie della giustizia penale persone che in realtà non hanno consumato il reato, almeno sotto il profilo dell'elemento soggettivo.

Sono invece assolutamente d'accordo in ordine alla riduzione della pena, poichè l'abuso d'ufficio è un reato a tutti gli effetti pressochè documentale. Il ricorso alla custodia cautelare e la possibilità di pervenire all'intercettazione costituiscono allora misure inutili, se viste in termini generali. Se poi il ricorso alla custodia cautelare diventa un mezzo coercitivo della volontà per arrivare alla confessione o per scoprire cosa c'è dietro all'abuso d'ufficio, il discorso è diverso ma siamo nella patologia. Ugualmente inutile è l'intercettazione che interviene quando il reato è già perfetto, in sè e per sè. Difficilmente si vedrà in seguito qual è l'utilità di quell'intercettazione.

Mi resta ora soltanto da esprimere il mio favore per il testo in discussione a cui, però, mi riservo di presentare un emendamento che per gli organi collegiali renda ancora più espliciti la volontarietà, l'elemento soggettivo, la specificità del dolo ai fini del perfezionamento del reato.

RUSSO. Signor Presidente, di fronte al problema della riforma dell'articolo 323 del codice penale abbiamo constatato convergenza nell'individuazione dei punti da correggere della normativa vigente e anche negli obiettivi. Da tutti gli interventi, sia quelli tenuti nelle precedenti fasi del dibattito sia oggi, è emersa la comune consapevolezza della scarsa tassatività della norma vigente e quindi della necessità di una descrizione più puntuale della condotta costituente reato. L'obiettivo, come è stato opportunamente ricordato, non è quello di lasciare sgaurita di tutela penale l'ipotesi dell'abuso d'ufficio (utilizzo ancora questo termine nel senso che ha assunto nella normativa vigente, nella interpretazione corretta di essa), perchè, se da un lato è stato rilevato il fenomeno indicato come «abuso dell'abuso», dall'altro vi è anche una giusta sensibilità civile e sociale di reazione verso l'utilizzazione strumentale del potere, nel caso concreto del pubblico ufficiale, per fini distorti contrari a quelli della pubblica amministrazione.

A fronte di questa comune individuazione del punto di partenza e del punto di arrivo sta l'obiettivo difficoltà, a mio avviso, di adottare delle soluzioni che siano pienamente soddisfacenti anche sotto il profilo tecnico. Questo spiega l'*iter* sia pure celere ma un po' tormentato che ha avuto l'esame di questi disegni di legge, le diverse proposte, i confronti, l'elaborazione in sede di Comitato ristretto e anche alcune critiche che sono state oggi proposte al testo che è il risultato di un lavoro a mio parere molto positivo e molto concreto che il Comitato ristretto ha svolto sotto la guida del collega Calvi.

Ecco, da questo punto di vista credo che vada accolto l'invito dei colleghi Salvato e Centaro a una riflessione sugli eventuali contributi migliorativi del testo in esame. Credo che sia giusto, che non ci sia alcuna chiusura pregiudiziale ma nello stesso tempo c'è la consapevolezza della difficoltà a costruire la nuova formulazione dell'articolo 323 del codice penale.

Mi soffermo brevemente sui tre punti di critica indicati dalla collega Salvato. Il primo, se ho inteso bene, è relativo alla limitazione dell'ipotesi di reato al vantaggio patrimoniale, con l'esclusione del vantaggio non patrimoniale. Mi sembra chiaro però che il testo non esclude la rilevanza del danno anche non patrimoniale perchè quello di danno è un concetto diverso dal vantaggio patrimoniale. Certamente siamo consapevoli che possono esserci vantaggi di carattere non patrimoniale in grado di inquinare in qualche modo l'operato della pubblica amministrazione, però dobbiamo anche tener conto di un rischio: molto spesso è stato in qualche modo configurato un vantaggio all'immagine che è difficilmente isolabile da quello che può essere l'intento perfettamente lecito, anzi direi quasi doveroso, del pubblico ufficiale di svolgere bene le proprie funzioni. Svolgendo bene le proprie funzioni, infatti, c'è un ritorno di immagine: il sindaco che amministra bene è un sindaco che ha il consenso della cittadinanza. È chiaro che se si confonde o se si estende il concetto di vantaggio non patrimoniale fino a comprendere il vantaggio di immagine che è in qualche maniera insito in ogni comportamento umano che tende a fare bene e anche ad avere la gratificazione dell'aver fatto bene si rischia una distorsione. Allora occorre chiedersi se è possibile individuare una formula che comprenda quei vantaggi non patrimoniali che effettivamente assumono rilevanza nel reato di abuso d'ufficio e che

consenta di escludere, senza cadere nei rischi propri della genericità e della non tassatività dell'attuale norma, ipotesi in cui invece l'elemento di illecito non sussiste.

Un discorso analogo può essere fatto per quanto riguarda lo sviamento di potere. A titolo personale in sede referente avevo votato a favore dell'emendamento presentato dal collega Fassone perchè mi sembrava che quella proposta potesse integrare il testo, aggiungendo alla condotta consistente nella violazione di norme sulla competenza o di altre norme di legge l'ipotesi dello sviamento di potere manifesto e oggettivo che si può realizzare anche indipendentemente dalla violazione di norme. Certo, non dobbiamo nasconderci che in questa maniera si rischia di tornare a quella genericità di formulazione che oggi tutti riconosciamo essere presente nella formula dell'abuso d'ufficio perchè, in definitiva, è vero che lo sviamento di potere ha una sua definizione abbastanza precisa nella dottrina e nella giurisprudenza amministrativa, ma è pur vero che anche l'abuso d'ufficio nella giurisprudenza, perlomeno in quella che ha dato l'interpretazione più corretta della norma, è stato costruito sullo sviamento oggettivo del potere. In altre parole, l'interpretazione della norma vigente che a me pare oggi più condivisibile (ci sono sentenze della Cassazione in questo senso) ritiene che l'abuso d'ufficio debba consistere in uno sviamento oggettivo del potere e in un contrasto dell'atto rispetto alla sua causa tipica; quindi non identifica l'abuso con il dolo cioè con l'elemento soggettivo, ma ricerca l'abuso su un piano oggettivo. In conclusione, reintroducendo lo sviamento di potere nella norma c'è la possibilità che si lasci nuovamente aperta la porta ad una applicazione della legge che non ne rispetti sufficientemente il carattere tassativo. Dico queste cose per mettere in evidenza quella che a mio parere è una difficoltà oggettiva di fronte alla quale ci troviamo e di fronte alla quale alla fine si dovrà fare una scelta, privilegiando un'esigenza rispetto a un'altra.

Infine, la collega Salvato sosteneva che con il testo in esame non impediamo l'intervento della magistratura rispetto ad atti preparatori interni di un atto amministrativo. Questo è vero perchè, se anche abbiamo costruito l'ipotesi dell'abuso d'ufficio come reato di evento, non c'è dubbio però che rispetto a tale reato è configurabile il tentativo, e il tentativo può essere compiuto anche prima che l'atto giunga al suo effetto. Credo pertanto che sia molto difficile trovare una formula che impedisca l'intervento del magistrato su atti *in itinere* perchè dobbiamo avere la consapevolezza che possiamo trovarci di fronte a un fatto che integra gli estremi del reato prima che siano prodotti gli effetti dell'evento. Questo elemento a mio parere deve essere accettato se vogliamo mantenere la norma con la sua efficacia.

In conclusione, ritengo giusto che si sviluppi un confronto tra le diverse opinioni anche perchè i temi sono abbastanza circoscritti e quindi si può procedere ad un esame attento, senza che si protragga a lungo nel tempo; però si deve trattare di un confronto aperto nel senso che, qualora attraverso gli emendamenti presentati si potessero apportare dei miglioramenti, l'intera Commissione, che si è riconosciuta in una motivazione da tutti condivisa e negli obiettivi da perseguire attraverso la riforma dell'articolo 323 del codice penale, potrà senz'altro approvarli. Mi auguro quindi che, a conclusione di questo dibattito, la Commissione,

sul testo proposto dal Comitato ristretto o su un testo eventualmente emendato, possa trovare quell'ampiezza di consenso che ritengo darebbe alla riforma un significato di particolare peso e valore.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

CALVI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, negli interventi di stasera, al di là di talune punte polemiche, mi sembra sia stato riconosciuto un qualche pregio al lavoro effettuato dal Comitato ristretto, con cui, quanto meno, abbiamo superato le difficoltà individuate nell'interpretazione della norma attualmente vigente.

Da parte mia è necessaria una premessa: è stato ricordato che in questi giorni, questa sera stessa credo, sarà presa in considerazione dalla Corte costituzionale l'eccezione sollevata dal giudice per le indagini preliminari di Piacenza in relazione all'articolo 323 del codice penale. Tale circostanza, stante per un verso l'autonomia e la diversità delle finalità fra il controllo di legittimità costituzionale da un lato e l'impulso alla riforma legislativa dall'altro, che ha il nostro Parlamento, deve farci riflettere circa l'assoluta necessità da parte nostra di giungere a una decisione. Le due finalità che ricordavo, infatti, non sono in contrapposizione, ma al contrario, vanno di pari passo. Anche se dovesse venire dichiarata la non incostituzionalità della norma attualmente vigente, una previsione da non escludere (anzi, se dovessi fare un'analisi mia, del tutto personale non ritengo che vi siano gli elementi per dichiarare la norma incostituzionale), continueremmo nel nostro lavoro. Nessuno di noi ha posto al fondo delle sue impressioni circa la necessità di cambiamento della norma la incostituzionalità della stessa. Abbiamo invece detto che in qualche modo si è verificato un uso strumentale, un abuso della norma che ha viziato l'ispirazione a fondamento della riforma del 1990. Quindi ben potrebbe la Corte rigettare l'eccezione di costituzionalità, a maggior ragione resterebbe il nostro impegno ad andare avanti per la riforma della norma.

Le osservazioni della collega Salvato, così come degli altri intervenuti, sono tutte straordinariamente ragionevoli. Abbiamo avuto più occasioni di rilevarlo. Non credo che si siano determinate contrapposizioni radicali, tutti abbiamo cercato di ragionare sulla possibile formulazione, abbiamo raggiunto un equilibrio sulla formulazione stessa e a tale equilibrio ci riportiamo. Naturalmente comprendo le esigenze di chi sottolinea come in qualche modo ci siano condotte del pubblico ufficiale che potrebbero sfuggire a un controllo di giurisdizione. Ritengo però che questo sia un prezzo che dobbiamo sapere affrontare: non tutte le condotte dei cittadini, non tutti gli atti amministrativi devono essere assoggettati a un controllo della giurisdizione penale; non necessariamente l'imperio della normativa penale deve governare tutte le questioni. Una condotta può tranquillamente essere illecita dal punto di vista amministrativo senza che debba estendersi ad essa il controllo di giurisdizione penale. Del resto l'effetto più devastante provocato dall'applicazione distorta dell'attuale normativa è proprio in questo: la paralisi della pubblica amministrazione nasce proprio dal fatto che nell'incertezza della legittimità di un atto non si procede. E questo nella migliore delle ipotesi. L'altra ipotesi che si verifica infatti è quella del pubblico ammi-

nistratore che, per essere tranquillizzato, si reca dal giudice per averne un avallo preventivo. In quei casi abbiamo un controllo preventivo del giudice penale sull'atto amministrativo. Certo sono eventi marginali che si verificano forse solo nei piccoli centri, non possiamo però non prendere atto di questa realtà che, peraltro, ci è stata esposta proprio qui nella nostra Commissione nel corso della audizione dei rappresentanti dell'ANCI.

Dobbiamo capire allora che è un prezzo questo che dobbiamo comunque pagare ma che non consente di sostenere che determinati atti rimarranno impuniti. Se una fascia di condotta può rimanere estranea al controllo di giurisdizione penale è però sempre sottoposta al controllo della giurisdizione amministrativa e quindi, in qualche modo, sanzionabile. In ogni modo il prezzo pagato ci permette di riportare il controllo ad un criterio di tassatività. Non credo che la norma che ci proponiamo di varare possa divenire oggetto di un esame sulla sua costituzionalità, è invece una norma che, come tutte le altre, può essere migliorata e formulata in modo più preciso. Quando dopo una lunga meditazione e scelte approfondite abbiamo delimitato il vantaggio patrimoniale avevamo presente, come ci ha ricordato il collega Russo, che nel concetto di danno in una visione tipica civilistica si comprende anche il danno materiale, immateriale, personale e anche non patrimoniale. L'evento prodotto dalla condotta del pubblico ufficiale è connotato anche dalla possibilità di un danno che non sia necessariamente patrimoniale.

Mi rendo conto che aver inserito nel testo il termine «intenzionalmente» rappresenta una novità e che - lo ricordava il sottosegretario Ayala - l'espressione è estranea al linguaggio legislativo e tipica invece di quello dottrinale. Non credo però che occorra sempre legarsi ad un linguaggio già formulato. Voler sottolineare «l'intenzionalità» serve ad escludere il dolo eventuale e il suo generico. Non so perchè il senatore Centaro che è un magistrato abbia i timori che ha. Io che sono un avvocato non condivido la sua radicale disistima nei confronti dei magistrati. Sono del parere che la magistratura sa interpretare. Le sollecitazioni che ci sono venute dal collega Centaro allora, pure se rappresentano delle comprensibili esigenze, presuppongono però la reiterazione di prescrizioni già presenti nella norma sottolineando appunto una certa diffidenza. Il collega sembra pensare che *repetita iuvant*, io ritengo invece che i magistrati, gli operatori del diritto sapranno interpretare nel modo più corretto la norma che verrà formulata.

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ho già avuto modo di sottolineare quanto il dibattito sviluppatosi sull'argomento sia stato interessante e come esso si fondi sulla comune convinzione di dover riformulare la norma attualmente vigente. Il Governo peraltro non è insensibile al problema e il relatore ha ricordato il lavoro svolto dalla commissione presso il Ministero di grazia e giustizia. In presenza di iniziative parlamentari però il Governo, come è stato pubblicamente dichiarato anche dal ministro Flick, riteneva opportuno attendere la pronuncia della Corte costituzionale non perchè dall'eventuale conferma della costituzionalità della norma attualmente vigente qualcuno possa derivare la convinzione che non sia necessario

intervenire, ma perchè la Corte potrà fissare utili elementi di riferimento per il legislatore novellista.

Però la sensibilità c'è e anche il Governo condivide la necessità di fare chiarezza su una norma che concerne l'abuso due volte: perchè prevede l'abuso e perchè se ne è fatto un uso indubbiamente definibile abuso.

Con il testo proposto dal Comitato ristretto si è scelta una strada che ha fissato dei punti piuttosto precisi. Innanzi tutto si è cercato di superare il limite forse più grave che affligge l'attuale testo dell'articolo 323 del codice penale: passare, cioè, da un reato di mero pericolo a un reato di evento e contemporaneamente prevedere che il vantaggio per chi commette il fatto abbia caratteristiche patrimoniali. È una scelta che è difficile possa trovare qualunque forma di dissenso se l'obiettivo era quello di rimediare ad una scarsa tipicizzazione della norma in vigore.

Scelte significative sono state fatte anche sotto il profilo sanzionatorio, non tanto per stabilire la misura della pena da infliggere a chi commette questo reato quanto soprattutto evitando che per questo reato si possa ricorrere alla custodia cautelare. Il Parlamento ritiene che questa debba essere la strada da intraprendere: non credo che nessuno possa gridare allo scandalo.

Se mi è consentito, forse più a titolo personale, vorrei ora fare una riflessione: anche se - ripeto - il testo in esame è un punto di riferimento su cui tutti più o meno concordate, occorre tener conto dei pericoli giustamente evidenziati dal collega Russo a proposito dello sviamento e dell'eccesso di potere, facendo riferimento all'emendamento presentato dal senatore Fassone.

Infine, mi suscita qualche perplessità il termine «intenzionalmente» inserito nella nuova ipotesi normativa. Forse può sembrare un argomento legato più alla forma che alla sostanza, però devo dire che in quell'«intenzionalmente» c'è una componente freudiana: tutti siamo spinti dalla necessità di difendere questa norma dall'abuso che ne è stato fatto, tuttavia l'inserimento di quell'avverbio nella nuova formulazione è troppo teso ad affermare la particolare specificità del dolo. Ciò denuncia comunque il bisogno che tutti avvertiamo di inquadrare finalmente questa norma in ambiti più precisi.

CALVI, *relatore alla Commissione*. È stata una scelta ponderata.

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Me ne rendo conto. In conclusione, credo di poter dire sostanzialmente che il lavoro fatto dalla Commissione è molto valido e, anche attraverso la presentazione di alcuni emendamenti, come preannunciato, sarà possibile fare una profonda riflessione su argomenti così delicati. Mi sembra che siamo sulla buona strada e quello che mi auguro è di arrivare al traguardo in tempi brevi, naturalmente varando la migliore norma possibile.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, come avevamo già concordato nella riunione informale dei Capigruppo, ritengo che la Commissione possa assumere come testo base quello elaborato dal Comitato ristretto e approvato in sede referente. Il termine per la presentazione degli

emendamenti rimane fissato alle ore 10,30 di domani. Se non ci sono osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio quindi il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE

