

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1190

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SCOPELLITI e PELLEGRINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° DICEMBRE 1994

---

Norme in materia di abuso di ufficio

---

ONOREVOLI SENATORI. - Tra i diversi reati contro la pubblica amministrazione riteniamo debba trovare una rapida ridefinizione, alla luce delle note vicende giudiziarie di questi ultimi anni, l'abuso di ufficio.

Si tratta di un reato minore ma molto diffuso sia a livello dell'amministrazione centrale che di quella periferica. Pertanto una generale riforma dei reati contro la pubblica amministrazione, non può prescindere da una modifica anche della norma costituita dall'attuale articolo 323 del codice penale.

Il delitto di abuso d'ufficio nella attuale formulazione è centrato sulla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio che «abusa del suo ufficio» (articolo 323 del codice penale), riportando così alla illegittimità amministrativa la condotta dell'autore.

Ai fini dell'integrazione del reato, l'abuso richiede il dolo specifico consistente nel fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio non patrimoniale o di arrecare ad altri un danno ingiusto o di procurare a sé o ad altri un vantaggio patrimoniale.

Tale fattispecie ha preso il posto, con la legge 24 aprile 1990, n. 86, di riforma della normativa in tema di delitti contro la pubblica amministrazione, di diversi delitti (il peculato e la malversazione per distrazione, l'interesse privato in atti d'ufficio, l'abuso innominato d'ufficio) previsti nella originaria disciplina del codice Rocco.

L'innovazione della legge n. 86 del 1990 fu determinata dall'esigenza di circoscrivere i possibili sconfinamenti da parte del potere giudiziario nel settore riservato istituzionalmente all'attività discrezionale della pubblica amministrazione. Peraltro anche la nuova dizione dell'articolo 323 del codice penale non ha eliminato le incertezze interpretative e le difficoltà di applicazio-

ne della norma, essendosi la stessa prestata ad applicazioni non sufficientemente garantite sul terreno della tassatività, elastiche e, in qualche caso, arbitrarie. Infatti il giudice penale può sindacare - in forza dell'attuale articolo 323 - la legittimità dell'atto amministrativo assumendo il potere di accertare l'esistenza non solo della violazione di legge e dell'incompetenza, ma anche dell'eccesso di potere.

In tale prospettiva come sottolineato da autorevole dottrina, «a dispetto delle prescrizioni dei legislatori del '90 tutte tese a delimitare l'ambito delle ipotesi penalmente rilevanti, il criterio di valutazione di queste illiceità» viene «stemperato nel quadro di un generico riferimento al concetto di strumentalizzazione dell'ufficio a finalità diverse da quelle istituzionali».

Ora è agevole osservare come non ogni finalizzazione dell'ufficio per scopi estranei ai fini istituzionali dell'ente può costituire l'ingiustizia di cui all'articolo 323 del codice penale: l'uso soggettivo dell'ufficio non costituisce sempre delitto, ma sono state equiparate (in qualche caso giudiziario), finalizzazioni di profitto egoistico e finalizzazioni dell'ufficio rispondenti ad un interesse generale ampiamente politico.

La tutela della buona amministrazione pubblica si conserva beninteso pienamente, quando si consideri che l'atto illegittimo amministrativamente resta tale con tutte le conseguenze in sede di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile (anche quando la carenza del dolo lo renda penalmente irrilevante), sicché non viene a ferirsi in alcun modo il principio di tutela, ma si corregge una situazione determinata dal fatto che molti atti compiuti senza dolo specifico sono qualificati come criminosi, stante l'attuale non univoca formulazione della norma.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Inoltre grande dispendio di attività giurisdizionale penale ha avuto oggetto atti amministrativi presunti illegittimi, atti prodromici o che costituiscono comunque momenti di un iter ancora non concluso.

Per evitare tale attività dispendiosa ed inutile e al fine di meglio garantire la formazione progressiva delle fattispecie complesse amministrative, appare opportuno limitare l'intervento del giudice penale soltanto alle ipotesi nelle quali sia stato

completato l'intero procedimento amministrativo.

Sussiste quindi, ad avviso dei proponenti, l'opportunità di riformulare l'articolo 323 del codice penale, tenendo presenti le stesse esigenze che portarono la riforma attuata con legge 26 aprile 1990, n. 86, ma delimitando l'incerto confine tra l'accertamento della criminalità del comportamento del soggetto pubblico e sindacato sul merito amministrativo e politico delle scelte.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

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

«Art. 323. - (*Abuso d'ufficio*). - Il pubblico ufficiale, o l'incaricato di un pubblico servizio, che procurando a sé o ad altri un ingiusto vantaggio e arrecando ad altri ingiusto danno, abusi del suo ufficio, violando consapevolmente disposizioni di legge vincolanti, 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».