



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice GELMINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 NOVEMBRE 2022

Modifiche all'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio

ONOREVOLI SENATORI. - Il reato di abuso d'ufficio, sino a oggi, è stato oggetto di quattro riforme legislative, che tuttavia non sono riuscite, in modo pienamente soddisfacente, a scongiurare la tendenza all'eccessiva dilatazione della fattispecie e la più generale deriva a utilizzarla, spesso strumentalmente, come figura omnicomprensiva. Con la legge n. 86 del 1990 l'applicabilità è stata estesa da chi rivestiva la qualità di pubblico ufficiale anche a chi è incaricato di pubblico servizio, circoscrivendo la natura di « abuso innominato » che in precedenza era stata disapprovata da parte della dottrina sul testo del codice Rocco.

Con la legge n. 234 del 1997, è stato ridotto il limite massimo della pena da cinque a quattro anni, per il fatto commesso per procurare a sé o altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, escludendo la possibilità per il pubblico ministero di chiedere, nel corso delle indagini, intercettazioni telefoniche (infatti, ai sensi dell'articolo 266, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale, questo mezzo di ricerca della prova è consentito nei procedimenti per delitti contro la pubblica amministrazione per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni) e, inoltre, riducendo l'area del penalmente illecito; nella versione previgente era punito il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio qualora avesse abusato del suo ufficio al fine di procurare a sé o altri un ingiusto vantaggio, patrimoniale o non patrimoniale, o per arrecare agli altri un danno ingiusto (l'evento si sostanzava nell'esercizio di prerogative secondo modalità difformi dal paradigma normativo). Invece, nella versione modificata, la punibilità è stata prevista per

il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che intenzionalmente procura a sé o altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o intenzionalmente arreca un danno ingiusto (l'evento è il conseguimento di un vantaggio ingiusto o il prodursi di un danno ingiusto). L'elemento soggettivo richiesto in questo caso era il dolo intenzionale e non più il dolo specifico, e quindi non si poteva realizzare un dolo eventuale. È stato anche espunto il vantaggio non patrimoniale: ai fini dell'integrabilità del reato, il vantaggio deve essere « patrimoniale ».

Con la legge n. 190 del 2012 la durata della pena è stata modificata, i termini editali minimi sono stati portati da sei mesi ad un anno e quelli massimi da tre a quattro anni.

Di recente, con il decreto-legge n. 76 del 2020 (« decreto-legge Semplificazioni »), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020, attraverso l'articolo 23 sono state apportate delle modifiche all'articolo 323 del codice di procedura penale: la punibilità è stata limitata alla violazione « di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità », circoscrivendo l'ambito oggettivo di applicazione in maniera tale che non siano più sanzionati i casi, dai contorni fisiologicamente indeterminati, di eccesso di potere (nel senso amministrativistico), ma solo quelli di violazione di specifiche regole di condotta previste da norma di rango primario, ossia leggi e atti avente forza di legge, non anche violazioni di regolamenti, fonti inferiori o casi di discrezionalità.

Allo stato attuale, però, continuano ad esistere problemi per l'uso strumentale che le

procure e i media ne fanno. Infatti le contestazioni sono molte, ma le condanne sono pochissime. La paura dell'imputazione e le indagini ledono l'immagine dei funzionari pubblici e la serenità degli amministratori. Difatti poco importa che poi vengano assolti, il danno è fatto, in termini di paura della firma, burocrazia difensiva, delegittimazione politica e giustizialismo.

L'obiettivo del presente disegno di legge è, dunque, circoscrivere in modo ancora più netto e rigoroso la fattispecie, così da scongiurare a monte, per quanto possibile, la contestazione strumentale dei reati e la paura degli amministratori;

In questa prospettiva, limitiamo la fattispecie di reato ai soli casi in cui la volontà di procurare il danno o il vantaggio siano stati l'unico ed esclusivo fine della violazione delle norme, ed a condizione, in ogni

caso, che si sia prodotto un danno o un vantaggio di rilevante gravità (« doppia rete di protezione » che scongiura contestazioni pretestuose).

L'obiettivo è:

1) restringimento e perimetrazione dell'elemento soggettivo e del dolo specifico: la volontà di procurarsi un vantaggio o arrecare un danno devono essere il fine esclusivo della violazione;

2) restringimento e perimetrazione dell'elemento oggettivo: il reato è integrato solo se dalla violazione consegua effettivamente il vantaggio o il danno (elemento della concretezza della lesione) e solo se il vantaggio e il danno sono di rilevante gravità (quella che è oggi un aggravante di viene parte della condotta tipica ed elemento costitutivo del reato).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 323 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole da: « in violazione di specifiche regole » fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: « al solo fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero di arrecare ad altri un danno ingiusto, intenzionalmente violi specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero intenzionalmente ometta di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, è punito con la reclusione da uno a quattro anni, nel caso in cui alla condotta o all'omissione consegua effettivamente un vantaggio o un danno di rilevante gravità »;

b) il secondo comma è abrogato.