

**I principali contenuti d'interesse della (possibile)
“Riforma della Giustizia Nordio”
D.d.l. 15 giugno 2023**

1. L’abrogazione della fattispecie di reato di “abuso d’ufficio”

Il 15 giugno 2023 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della giustizia Dott. Carlo Nordio, ha approvato un Disegno di Legge di riforma di alcune disposizioni del codice penale e di procedura penale.

Facendosi portavoce di uno spiccato – e, secondo alcuni, “eccessivo” – sentimento garantistico, la proposta di riforma si è tra l’altro incentrata su due temi senz’altro “spinosi” del nostro diritto penale sostanziale e processuale: l’abrogazione del reato di abuso d’ufficio di cui all’art. 323 c.p. e la limitazione della facoltà di impugnazione di alcune sentenze di proscioglimento da parte del Pubblico Ministero.

Muovendo dalle proposte di modifica al codice penale bene dunque chiarire che il reato di abuso di ufficio, disciplinato dall’art. 323 c.p., assoggetta oggi a pena detentiva fino a quattro anni *“il pubblico ufficiale o l’incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in 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, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto”*.

Siffatta fattispecie ha avuto un’esistenza “travagliata”, tanto da subire ripetute modifiche ad opera (in particolare) dell’art. 1 della Legge 16 luglio 1997, n. 234; dell’art. 1, comma 75, della Legge 6 novembre 2012 n. 190 e – da ultimo – dell’art. 23, comma 1, del D.L. 16 luglio 2020 n. 76, novella con cui è stata “ancorata” la penale rilevanza della condotta del pubblico ufficiale non più alla generica violazione di *“norme di legge o di regolamento”*, ma all’attuale e ben più circoscritta trasgressione *“di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità”*.

Nondimeno, i pur reiterati tentativi di migliorare la tipicità definitoria della condotta illecita non hanno mai “sopito” le critiche provenienti dagli operatori del diritto e dai decisori pubblici, che si sono segnatamente incentrate (da un lato) sulla indeterminatezza della fattispecie criminosa e (dall’altro) sulla stessa opportunità della disposizione al fine di consentire la correttezza e speditezza dell’azione amministrativa.

In siffatto contesto, le istanze di riforma sono state altresì “efficacemente” sorrette dagli stessi dati giudiziari relativi all’applicazione del reato. Si consideri infatti che, secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia nella Relazione di Accompagnamento al Disegno di Legge, soltanto nel corso del 2022 delle 3.938 notizie di reato giunte alle Procure della

Repubblica per il reato di “abuso d’ufficio” ben 3.536 si sono risolte con altrettanti decreti di archiviazione.

A nulla sono valsi quindi i tentativi di porre sul campo pretesi obblighi di incriminazione sovranazionali funzionali al mantenimento di una norma tanto “utile” in chiave politica e accusatoria quanto “discussa” sul piano della propria opportunità e determinatezza. Il Consiglio dei Ministri ha infatti optato per la sua integrale abrogazione e – bene ripetersi – su tale scelta sono senz’altro pesate sia le 3.536 archiviazioni dei 3.938 fascicoli aperti nel 2022 sia le (sole) 18 condanne riportate in primo grado nel corso del 2021.

2. La riforma del reato di “traffico di influenze illecite”

Sempre sul piano del diritto penale sostanziale, la riforma “Nordio” non si è tuttavia limitata alla soppressione dell’art. 323 c.p., ma ha tentato di ricondurre a determinatezza la (assai “fumosa”) fattispecie delittuosa di “*traffico di influenze illecite*” di cui all’art. 346-*bis* c.p., la cui pena, nel minimo edittale, è stata contestualmente innalzata da 1 anno ad 1 anno e 6 mesi.

Se la proposta diverrà definitiva sarà così punito con pena base oscillante tra 1 anno e 6 mesi e 4 anni e 6 mesi colui il quale, al di fuori delle ipotesi di corruzione, “*sfruttando intenzionalmente relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all’articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica, per remunerare un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all’articolo 322-bis, in relazione all’esercizio delle sue funzioni, ovvero per realizzare un’altra mediazione illecita*”.

Le modifiche rispetto alla disposizione vigente sono numerose ed evidenti. In primo luogo, nella nuova formulazione, le relazioni con un pubblico ufficiale, incaricato di un pubblico servizio ovvero con uno degli altri soggetti di cui all’articolo 322-*bis* c.p.¹ dovrebbero essere esistenti (non solo asserite) e sfruttate *intenzionalmente* dal mediatore: dunque non solo vantate.

¹ Il riferimento è: ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee; ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee; alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee; ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee; a coloro che, nell’ambito di altri Stati membri dell’Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio; ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale; alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell’ambito di organizzazioni pubbliche internazionali; ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un’organizzazione internazionale o sovranazionale e ai giudici e funzionari delle corti internazionali; alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell’ambito di Stati non appartenenti all’Unione europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell’Unione.

L'utilità data o promessa tornerebbe poi a caratterizzarsi per il suo necessario substrato economico, sicché non potrebbero più rientrare nell'ambito di applicazione della fattispecie quelli che sono oggi favori indeterminati di diversa natura tra cui (ad esempio) di carattere sessuale.

Ed ancora, il denaro o l'altra utilità economica dovrebbero essere destinati a remunerare il pubblico ufficiale, l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis c.p. per l'esercizio di una sua funzione, ovvero dovrebbero connotarsi quale compenso per la realizzazione di *“un'altra mediazione illecita”*. Per *“altra mediazione illecita”* – prosegue la norma – si dovrebbe dunque oggi intendere *“la mediazione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito”*.

Da ultimo, si segnala che la riforma assoggetta la fattispecie di *“traffico di influenze illecite”* di cui all'art. 346-bis c.p. all'applicabilità dell'art. 323-bis c.p., norma che prevede una riduzione di pena fino ad 1/3 nei casi di particolare tenuità, nonché da 1/3 a 2/3 *“per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite”*.

3. Le modifiche apportate al codice di procedura penale

Come anticipato, accanto alle modifiche al codice penale si pongono quindi i (più numerosi) interventi operati sul codice di rito, che si concentrano in particolare: sulla disciplina delle intercettazioni; sulla regolamentazione del *sub*-procedimento cautelare; sull'informazione di garanzia, nonché sull'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte del Pubblico Ministero.

a) In tema di intercettazioni la riforma si segnala in particolare per:

- il divieto di pubblicazione, anche parziale, del contenuto delle intercettazioni se non *“riprodotto dal giudice nella motivazione di un provvedimento o utilizzato nel corso del dibattimento”* (art. 114, comma 2-bis c.p.p.) ed il divieto di prendere copia di queste *“quando la richiesta è presentata da un soggetto diverso dalle parti e dai loro difensori, salvo che tale richiesta sia motivata dalla esigenza di utilizzare i risultati delle intercettazioni in altro procedimento specificamente indicato”*;
- il divieto per la polizia giudiziaria di riportare nei verbali di intercettazione i dati *“relativi a soggetti diversi dalle parti, salvo che risultino rilevanti ai fini delle indagini”* (art. 268, comma 2-bis, c.p.p.);
- il divieto per il giudice di acquisire, nel c.d. *“stralcio”*, le registrazioni e i verbali di intercettazione che riguardino soggetti diversi dalle parti, *“sempre che non ne sia dimostrata la rilevanza”* (art. 268, comma 6, c.p.p.).

b) In materia cautelare si propone quindi:

- il divieto, per il Pubblico Ministero, di indicare nei brani essenziali delle comunicazioni e conversazioni intercettate inserite nella Richiesta di misura cautelare dati personali dei soggetti diversi dalle parti salvo che ciò sia indispensabile per la “compiuta esposizione” (art. 291, comma 1-*ter*, c.p.p.) e, di conseguenza, la preclusione per il giudice di indicare quegli stessi dati nell’ordinanza di misura cautelare (art. 292, comma 2-*quater*, c.p.p.);
- l’obbligo per l’organo giudicante, prima di disporre la misura cautelare, di procedere all’interrogatorio della persona sottoposta alle indagini (con le modalità indicate agli articoli 64 e 65 c.p.p.), salvo che sussista il pericolo di inquinamento probatorio (art. 274, comma 1, lettera a) c.p.p.), il pericolo di fuga (art. 274, comma 1, lettera b) c.p.p.), ovvero, nelle ipotesi di reiterazione del reato (art. 274, comma 1, lettera a) c.p.p.), se si procede per reati (molto gravi) indicati agli artt. 407, comma 2, lettera a) e 362, comma 1-*ter* c.p.p. o per (non meglio specificati) “*gravi delitti commessi con uso di armi o con altri mezzi di violenza personale*” (art. 291, comma 1-*quater*, c.p.p.);
- la nullità dell’ordinanza di applicazione di misura cautelare in mancanza di una specifica valutazione degli elementi esposti dalla persona indagata nel corso dell’interrogatorio preventivo (art. 292, comma 2-*ter*, c.p.p.) ovvero in caso di sua nullità o di suo mancato esperimento;
- la necessaria composizione collegiale del Giudice per le indagini preliminari che decida sia l’applicazione della misura cautelare della custodia cautelare in carcere (art. 328, comma 1-*quinqies* c.p.p.) sia sull’inflizione di una misura di sicurezza detentiva (art. 313, comma 1, c.p.p.). Tali disposizioni sono tuttavia destinate ad entrare in vigore solo a seguito di un futuro rafforzamento dell’organico della magistratura.

c) In merito all’informazione di garanzia (art. 369 c.p.p.) si introduce:

- la previsione – invero simbolica – che questa sia data “*a tutela del diritto di difesa*”; interpolazione che dimostra l’esigenza, ad oggi ancora fortemente avvertita, di assicurare una – spesso negata – piena attuazione del principio di presunzione innocenza;
- l’inclusione, tra gli elementi indicati nell’informazione di garanzia, della “*descrizione sommaria del fatto, comprensiva di data e luogo di commissione del reato*”, che va ad affiancarsi alle – già previste – indicazioni circa le norme di legge che si assumono violate, la data e luogo del fatto e l’invito ad esercitare la facoltà di nominare un difensore di fiducia (art. 369, comma 1, c.p.p.).

e) Infine, sulla facoltà del Pubblico Ministero di proporre appello avverso alcune sentenze di proscioglimento si prevede:

- il divieto per la Pubblica Accusa di appellare le sentenze di proscioglimento per i reati per cui è prevista la citazione diretta a giudizio (art. 550 c.p.p.), quindi per le contravvenzioni, per i delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni o con la multa, sola o congiunta alla predetta pena detentiva, nonché per tutti i delitti indicati all'art. 550, comma 2, c.p.p. (art. 593, comma 2, c.p.p.). Da ciò discende che rimarrebbero impugnabili dal Pubblico Ministero le sentenze di proscioglimento per tutti gli altri reati e le sentenze di condanna nei limiti oggi posti dall'art. 593, comma 1, c.p.p.

4. Sintesi e conclusioni

Come anticipato in premessa, la riforma “Nordio” si apprezza per i suoi connotati spiccatamente garantistici. Sul piano sostanziale, sono sicuramente apprezzabili sia l'abrogazione della (di fatto inoperante) ipotesi delittuosa di abuso d'ufficio sia il tentativo di riportare la formulazione del delitto di “traffico di influenze illecite” su binari di effettiva legalità. Sul piano processuale, paiono invece senz'altro condivisibili le scelte di negare l'appellabilità di sentenze di proscioglimento per reati meno gravi, di “arricchire” le informazioni contenute nell'informazione di garanzia anche di una sommaria descrizione del fatto e di estendere – seppur limitatamente – i casi di interrogatorio preventivo rispetto ad una eventuale applicazione di misura cautelare. Più contenute sembrano, invece, le modifiche apportate alla disciplina delle intercettazioni.