

DDL NORDIO: ABOLITO L'ABUSO D'UFFICIO, CITTADINI CON MENO TUTELE DAVANTI ALLE INGIUSTIZIE

Il governo Meloni, incapace di proporre una vera riforma della giustizia nell'interesse dei cittadini, incapace di superare i problemi strutturali che l'affliggono, come la lentezza dei processi, la carenza del personale negli uffici giudiziari, il sovraffollamento delle carceri, l'insopportabile numero di suicidi tra i detenuti, incapace dunque di governare, si rifugia nell'ennesimo provvedimento bandierina e approva il ddl Nordio, contenente "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare" ([AC 1718](#)).

In estrema sintesi questo provvedimento, composto da 9 articoli, abolisce il reato di abuso d'ufficio; interviene in materia di intercettazioni; prevede un collegio per deliberare sulla questione delle misure cautelari; introduce un interrogatorio preventivo in caso di misure cautelari, difficilmente applicabile e solo per alcuni reati con ingiustificabili differenze.

Il Partito democratico ha votato contro.

Per prima cosa, perché questa non è una riforma, non ha né il respiro, né la visione di una riforma, non ci sono risorse adeguate, non ci sono investimenti, non c'è la messa del cittadino al centro del sistema della giustizia.

È un piccolo provvedimento di bandiera, ideologico, in parte già smentito dallo stesso governo che ha approvato in Consiglio dei ministri una norma che introduce una sorta di abuso d'ufficio bis: il peculato per distrazione. Ennesima dimostrazione della confusione che regna nella maggioranza in materia di Giustizia, ma non solo.

Come ha detto **Federico Gianassi**, capogruppo Pd in commissione Giustizia, [durante la dichiarazione di voto](#) rivolgendosi al ministro Nordio “Lei, signor Ministro, non ha avuto il coraggio di venire in quest'Aula a presentare un emendamento all'articolo 1 per introdurre il peculato per distrazione; lei è scappato nel Consiglio dei ministri con un provvedimento d'urgenza e, prima ancora di aver abrogato l'abuso d'ufficio, ha introdotto nell'ordinamento l'abuso d'ufficio-bis”.

Il reato di abuso d'ufficio era già stato riformato e limitato con la riforma del 2020, all'interno della quale era stato stabilito che non ogni violazione di atto normativo, ma solo la violazione di legge determinava l'abuso d'ufficio. Non il comportamento discrezionale del pubblico funzionario, dunque, a determinare la fattispecie di reato ma solo la violazione di un comportamento obbligatorio. In quella riforma era scritto chiaramente che occorreva un dolo intenzionale.

Il centrodestra si è comportato come se quella riforma non esistesse, disinteressato ad affrontare il tema nel merito, preoccupato soltanto di portare a casa una bandierina da sventolare.

Ma la cancellazione del reato di abuso d'ufficio operata da questa riforma **crea sacche di impunità**, altera il corretto rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, e lascia il cittadino **senza tutele di fronte a comportamenti odiosi**. Solo per fare alcuni esempi: il professore universitario, o il magistrato, che trucca un concorso; il comportamento di un carabiniere che fa delle avances a una ragazza, la ragazza le rifiuta e il carabiniere, per ritorsione, la identifica e la conduce in caserma. L'abuso d'ufficio, così come normato nel 2020, non riguardava più tanto i sindaci, quanto tutti coloro che ricoprono incarichi con discrezionalità tecnica, dipendenti o consulenti esterni di aziende pubbliche o di enti territoriali, direttori di carcere, presidi, professori, ricercatori universitari, medici, direttori di strutture sanitarie o altri esercenti professioni sanitarie.

Con questo provvedimento che abolisce quella fattispecie di reato si crea, dunque, **un vuoto normativo non compatibile con il diritto dell'Unione europea**, incoerente con la disciplina degli altri Stati dell'Unione europea, inadatto con le esigenze di tutela dei cittadini. Lo ha detto in Aula il Pd, lo ha detto il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Sempre Gianassi ha detto che con il ddl Nordio “Cancellate dal codice penale l'abuso di potere di un pubblico funzionario che, violando deliberatamente la legge, tradendo la missione che gli è assegnata, **discrimina un cittadino oppure avvantaggia ingiustamente** un altro cittadino perché amico o parente. Si tratta di fatti gravi, odiosi, spregevoli. Voi, per la prima volta nella storia repubblicana, decidete che questi fatti non hanno più rilevanza penale: è un **pericoloso scivolamento verso l'impunità** di comportamenti gravi. (...) Non avete a cuore la tutela dei sindaci, voi volevate un provvedimento per cancellare l'abuso di potere per alcune categorie di pubblici funzionari. Tanto è vero che con il nuovo peculato per distrazione colpirete nuovamente i sindaci e non altre categorie. (...) Se si alterano i rapporti di forza tra pubblica amministrazione e cittadino, diminuisce la qualità delle relazioni democratiche nel nostro Paese e ci spingiamo verso una strada pericolosa di autoritarismo che invece dobbiamo contrastare”.

Durante la discussione in Aula, molti sono stati gli emendamenti presentati dal Pd per cercare di migliorare il testo. Ma la maggioranza ha preferito restare indifferente rispetto alle proposte e bocciare tutti gli emendamenti.

È stato, invece, approvato un ordine del giorno del Pd a prima firma Debora Serracchiani che chiede di superare la differenza di trattamento della norma della legge Severino nella parte in cui sospende i sindaci condannati in primo grado e con sentenza non definitiva, al contrario di quanto avviene per altre cariche pubbliche. L'ordine del giorno, in coerenza con le proposte avanzate dal PD, esclude che cambi di normativa possano valere per tutti i reati di allarme sociale. L'ordine del giorno approvato dalla Camera esclude infatti il superamento della sospensione per tutti i delitti di allarme sociale, non solo dunque per i reati di mafia e criminalità organizzata come invece era stato proposto con una riformulazione del governo che avrebbe prodotto effetti troppi riduttivi.

Chi si aspettava una riforma della giustizia, dopo quasi due anni di governo Meloni e un numero elevato di annunci e dichiarazioni, è nuovamente rimasto deluso. Nel migliore dei casi nessuno dei nodi irrisolti è stato toccato, e lì dove si è messo mano sono stati fatti danni che andranno riparati. I cittadini sono più soli davanti ad eventuali ingiustizie ed abusi da parte della pubblica amministrazione.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge del Governo “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare” (Approvato dal Senato) [AC 1718](#) e ai relativi dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnato alla II Commissione Giustizia.

SINTESI DEL PROVVEDIMENTO

ABOLIZIONE DEL REATO ABUSO D'UFFICIO (Art. 1, co. 1, lett. a, b)

L'articolo 1 interviene sull'abuso d'ufficio, previsto dall'articolo 323 del codice penale, **abrogandolo**. Nello specifico, l'abrogazione dell'art. 323 c.p. è recata dalla lett. b) del comma 1 dell'articolo in commento.

Si ricorda che l'art. 323 c.p. (abuso d'ufficio) nel testo precedentemente vigente **puniva con la reclusione da 1 a 4 anni**, salvo che il fatto costituisse più grave reato, **il pubblico ufficiale** o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, intenzionalmente **procuri a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale**, ovvero **rechi ad altri un danno ingiusto**.

Si ricorda, altresì, che **l'ambito oggettivo del reato era già stato circoscritto con l'art. 23 del DL 76/2020 (decreto c.d. "semplificazioni")**, che ha sostituito l'originaria formulazione: «in violazione di norme di legge o di regolamento» con **quella più restrittiva**: «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».

In via generale, **la giurisprudenza** ha affermato che **per la configurazione del reato di abuso d'ufficio è necessario che sussista un'autonoma e doppia ingiustizia**, nel senso che **ingiusta deve essere la condotta**, in quanto connotata da violazione di legge e dall'assenza di margini di discrezionalità oppure dalla violazione dell'obbligo di astensione, **ed ingiusto deve essere il vantaggio patrimoniale** procurato, in quanto non spettante in base al diritto oggettivo regolante la materia, **o il danno arrecato**. Conseguentemente, **occorre una duplice distinta valutazione**, non potendosi far discendere l'ingiustizia del vantaggio o del danno dall'illegittimità del mezzo utilizzato e, quindi, dall'accertata esistenza dell'illegittimità della sola condotta (**Cass. pen. Sez. III, 04/03/2021, n. 8792**).

TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE (Art. 1, co. 1, lett. c, d, e)

Questa parte dell'articolo 1 interviene sull'art. 346-bis c.p., **modificando il reato di traffico di influenze illecite al fine di restringerne l'ambito di applicazione.**

Inoltre, **sono estese a tale fattispecie le attenuanti** di cui all'art. 322-bis c.p. (lett. c) e la causa di non punibilità prevista dall'art. 322-ter c.p. (lett. d).

L'art. 346-bis c.p. (traffico di influenze illecite) **puniva con la reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi chiunque**, fuori dei casi di concorso in delitti di corruzione, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, indebitamente **fa dare o promettere**, a sé o ad altri, **denaro o altra utilità**:

- **quale prezzo della mediazione illecita** verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio (in tale ipotesi, l'erogazione indebita costituisce il corrispettivo della mediazione illecita presso il pubblico agente);
- **per remunerare il pubblico ufficiale o incaricato di servizio pubblico** in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri. Alla stessa pena della reclusione da 1 anno a 4 anni e sei mesi, soggiace chi dà o promette denaro o altra utilità (secondo comma).

Il reato di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-bis c.p. è stato inserito nel codice dalla c.d. **"Legge Severino"** (legge n. 190 del 2012).

Ai sensi del primo comma **del nuovo art. 346-bis**, come risultante dalle modifiche introdotte dal provvedimento in commento:

- **le relazioni** del mediatore con il pubblico ufficiale **devono essere effettivamente utilizzate** (non solo vantate) e devono essere **esistenti** (non solo asserite).
- l'utilità data o promessa al mediatore, in alternativa al denaro, **deve essere economica**;
- la descrizione della condotta tipica viene modificata al fine di prevedere che il **farsi dare o promettere indebitamente**, per sé o per altri, **denaro o altra utilità economica** sia finalizzato: **alla remunerazione di 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**; alla realizzazione di **un'altra mediazione illecita**;
- il **trattamento sanzionatorio del minimo** edittale è aumentato da 1 anno a 1 anno e 6 mesi.

Inoltre, all'art. 346-bis c.p. è introdotto **un nuovo secondo comma** che reca una **esplicita definizione di "altra mediazione illecita"**, richiamata dal primo comma. Per mediazione illecita si intende quindi 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.

Al nuovo quarto comma dell'art. 346-bis c.p. si estende l'aggravante ivi prevista nel senso di prevedere il caso in cui **il soggetto** che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica **riveste anche una delle qualifiche di cui all'articolo 322-bis**, e non solo la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio.

| Codice penale | |
|--|---|
| Testo vigente | Testo come modificato dall'A.S. 808 |
| Art. 346-bis (<i>Traffico di influenze illecite</i>) | |
| Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, sfruttando e vantando relazioni esistenti e asserite 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, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni e dei suoi poteri , è punito con la pena della reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi. | Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, utilizzando intenzionalmente allo scopo 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 , è punito con la pena della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni e sei mesi. |
| | Ai fini di cui al primo comma, per altra mediazione illecita si intende 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 costituenti reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito. |
| La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità. | La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità economica . |
| La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio. | La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio o una delle qualifiche di cui all'articolo 322-bis . |
| Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio. | La pena è altresì aumentata se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio. |

~~Se i fatti sono di particolare tenuta, la pena è diminuita.~~

MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE (Art. 2)

L'articolo 2 reca una serie di modifiche al codice di procedura penale, intervenendo in particolare **sulla tutela delle comunicazioni tra imputato e difensore**. In materia di intercettazioni, poi, le modifiche hanno lo scopo di assicurare una maggiore tutela al terzo estraneo al procedimento rispetto alla circolazione delle comunicazioni intercettate.

È così introdotto il divieto di pubblicazione, anche parziale, **del contenuto** delle intercettazioni in tutti i casi in cui quest'ultimo **non sia riprodotto dal giudice nella motivazione di un provvedimento o utilizzato nel corso del dibattimento**; è escluso il **rilascio di copia** delle intercettazioni di cui è vietata la pubblicazione quando la richiesta è presentata da un soggetto diverso dalle parti e dai loro difensori; è introdotto il **divieto di riportare nei verbali** di trascrizione delle intercettazioni espressioni che consentano di **identificare soggetti diversi dalle parti**; è infine introdotto l'obbligo per il PM di **stralciare dai cd. brogliacci espressioni lesive** della reputazione o riguardanti dati sensibili di soggetti diversi dalle parti.

In materia di misure cautelari, oltre ad essere previsto l'**istituto dell'interrogatorio preventivo** della persona sottoposta alle indagini preliminari rispetto alla eventuale applicazione della misura cautelare, interrogatorio che deve essere documentato integralmente mediante riproduzione audiovisiva o fonografica, **si introduce la decisione collegiale per l'adozione** dell'ordinanza applicativa **della custodia in carcere** nel corso delle indagini preliminari.

Si interviene, inoltre, sulla forma delle impugnazioni, modificando gli elementi che l'impugnazione deve contenere a pena di inammissibilità.

Sempre in tema di impugnazioni, infine, **è escluso il potere del PM di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento** per i reati di cui all'articolo 550, commi 1 e 2, c.p.p.

MODIFICA ALLE NORME DI ATTUAZIONE, DI COORDINAMENTO E TRANSITORIE DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE (Art. 3)

L'articolo 3 apporta modifiche all'articolo 89-bis disp. att. c.p.p., **relativo all'archivio delle intercettazioni**. Più nel dettaglio, l'articolo 3 modifica l'articolo 89-bis disp. att. c.p.p., relativo all'archivio delle intercettazioni. L'articolo 89-bis disp. att. c.p.p., è stato introdotto dal decreto legislativo n. 216 del 2017 e successivamente modificato dal decreto legge n. 161/2019 (conv. legge n. 7 del 2020).

L'articolo 3 estende l'applicazione del comma 2 dell'articolo 89-bis **anche ai dati personali relativi a soggetti diversi dalle parti**, in modo da realizzare un necessario coordinamento normativo con le modifiche introdotte all'art. 268 c.p.p.

MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO (Art. 4)

L'articolo 4 reca alcune **modifiche** all'ordinamento giudiziario (R.D. n. 12 del 1941), in particolare all'art. 7-*bis*, **in materia di tabelle infradistrettuali**, e all'art. 7-*ter*, in materia di criteri per l'assegnazione degli affari penali al giudice per le indagini preliminari, **conseguenti all'introduzione della composizione collegiale del giudice per le indagini preliminari prevista dall'articolo 2.**

AUMENTO DEL RUOLO ORGANICO DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA ORDINARIA (Art. 5)

L'articolo 5 reca **l'aumento di 250 unità del ruolo organico della magistratura**, da destinare **alle funzioni giudicanti di primo grado**, a decorrere dal 1° luglio 2025.

Tale aumento sarebbe conseguente all'introduzione della competenza collegiale del giudice per le indagini preliminari, con particolare riferimento alle esigenze di natura organizzativa derivanti dalle incompatibilità.

NORMA DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA IN MATERIA DI REQUISITI DI ETÀ DEI GIUDICI POPOLARI DELLE CORTI D'ASSISE (Art. 6)

L'articolo 6 contiene una **norma di interpretazione autentica riguardante il limite di età di 65 anni previsto per i giudici popolari** delle Corti d'assise.

Nello specifico riguardo l'art. 9, primo comma, lettera c), della legge n. 287/1951 (Riordinamento dei giudizi di Assise), al fine di **chiarire che il requisito dell'età non superiore a 65 anni** dei giudici popolari debba essere riferito **esclusivamente al momento in cui il giudice viene chiamato** a prestare servizio nel collegio ai sensi dell'art. 25 della legge medesima.

MODIFICHE AL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE (Art. 7)

L'articolo 7 interviene in materia di **incidenza di provvedimenti giudiziari** nelle procedure **per l'avanzamento al grado superiore dei militari**.

Il codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo 15 marzo 2010, n.66) **prevedeva**, all'art. 1051, co.2, **che già il mero rinvio a giudizio o l'ammissione ai riti alternativi** per delitto non colposo **costituisse un impedimento** della valutazione per l'avanzamento al grado superiore.

La modifica dell'art 7 prevede, invece, che **al militare sia preclusa la procedura di avanzamento solo nel caso in cui nei suoi confronti sia stata emessa**, sempre per delitto non colposo, **una sentenza di condanna di primo grado**, una sentenza di applicazione della pena su richiesta, ovvero un decreto penale di condanna esecutivo, anche qualora la pena sia sospesa in via condizionale.

DISPOSIZIONI FINANZIARIE (Art. 8)

L'articolo 8 reca la **quantificazione degli oneri di cui all'articolo 5** (aumento di organico della magistratura) e le relative fonti di copertura finanziaria. **Per le altre** disposizioni è prevista la clausola di **invarianza finanziaria**.

DECORRENZA DELL'EFFICACIA DI ALCUNE DISPOSIZIONI (Art. 9)

L'articolo 9 prevede che **le modifiche al codice** di rito in materia di decisione collegiale e quelle ad essa collegate di carattere ordinamentale **si applichino decorsi due anni** dalla entrata in vigore della legge