

**Focus sul DDL Nordio:
modifiche al codice penale, al codice di procedura penale
e al codice dell'ordinamento militare**
di Stefano Guerra¹

Il presente contributo analizza sinteticamente le novità apportate dal Disegno di legge di iniziativa governativa A.C. 1718, c.d. "Ddl Nordio" dal cognome del suo proponente, l'attuale Ministro della Giustizia italiano, approvato prima dal Senato il 13 febbraio 2024 e poi dalla Camera dei deputati in via definitiva il 10 luglio scorso. Il testo si compone di nove articoli e di un allegato, producendo, ex multis, l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, modifiche al traffico di influenze, una riforma delle intercettazioni con la tutela del terzo estraneo, oltretutto dell'avviso di garanzia con la riservatezza del destinatario, la collegialità nelle decisioni sull'applicazione della custodia in carcere e limiti al potere di appellare del pubblico ministero per determinati reati. Più nel dettaglio, in appresso, si specificano i contenuti dei nove articoli, offrendone una breve disamina.

L'articolo 1 contiene alcune modifiche al codice penale. Innanzitutto, esso abroga il delitto di abuso d'ufficio, già previsto dall'articolo 323 del codice penale², siglando un cambio radicale di prospettiva con riguardo a tale fattispecie. L'abrogazione secca dell'art. 323 c.p. rappresenta una vera e propria *abolitio criminis*, con ogni relativo effetto in tema di successione di leggi nel tempo.

Inoltre, tale intervento normativo pone senz'altro la questione della relazione con gli obblighi derivanti sia a livello internazionale sia dall'Unione europea. Intanto, rileva al riguardo la Convenzione ONU contro la corruzione, c.d. Convenzione di Merida³, nella parte concernente le misure penali (titolo III), che obbliga gli Stati parte a conferire carattere penale ad una ampia serie di infrazioni connesse ad atti di corruzione, qualora queste non siano già penalmente rilevanti nel sistema giuridico interno. Più nel dettaglio, l'art. 19 della Convenzione rende attuale (e vigente) il contrasto al fenomeno dell'abuso d'ufficio da parte degli Stati membri, prevedendo che «ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito

¹ <https://www.sicurezzaegiustizia.com/stefano-guerra/>

² Per un inquadramento storico del reato di abuso d'ufficio, si vedano E. Mattevi, *L'abuso d'ufficio: una questione aperta. Evoluzione e prospettive di una fattispecie discussa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022 e G. Perulli, *L'abuso d'ufficio*, Venezia, Supernova, 2023.

³ Adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. «Per quanto concerne le misure penali (titolo III), la Convenzione pone in capo agli Stati parte l'obbligo di conferire carattere penale a una grande diversità di infrazioni correlate ad atti di corruzione, qualora esse non siano già nel diritto interno definite come infrazioni penali. Rispetto ad alcuni atti la Convenzione rende l'incriminazione imperativa, mentre agli Stati parte è indicata la prospettiva di individuare figure supplementari di infrazione. Un elemento innovativo della Convenzione contro la corruzione è l'ampliamento del campo di applicazione: essa non prende in considerazione solamente forme elementari e "tradizionali" di corruzione, ma anche atti commessi allo scopo di facilitare la corruzione stessa, quali l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia, o la ricettazione o il riciclaggio di proventi della corruzione. Infine, la sezione della Convenzione dedicata agli aspetti penali tratta altrettanto efficacemente della corruzione nel settore privato» ([Camera.it - Documenti - Temi dell'Attività parlamentare](#), sito web consultato il 20.07.2024).

vantaggio per sé o per un'altra persona o entità».

A livello europeo, invece, giova menzionare una proposta di Direttiva dell'Unione europea del 2023⁴, in cui viene imposta agli Stati membri la rilevanza penale dell'abuso d'ufficio, con ovvie ripercussioni per l'Italia laddove divenisse fonte dell'ordinamento, stante la recente abrogazione del delitto *de quo*.

Un'altra questione emergente dall'attuale dibattito scaturente dall'abrogazione in analisi riguarda l'impianto sanzionatorio dei fenomeni corruttivi; da un lato, rileva la grande forza dissuasiva e deterrente del reato di abuso d'ufficio, ormai abrogato; dall'altro, altre condotte penalmente rilevanti già presenti nel codice penale (ad esempio: artt. 353 e 353 *bis*, c.p.) potrebbero assorbire quelle di cui al delitto abolito, con sanzioni anche più severe. Ciò, con ogni effetto sulla successione di leggi penali nel tempo e sull'intento del Guardasigilli di evitare processi azzardati nei confronti dei funzionari pubblici.

Infine, in relazione alla predetta abrogazione rileva l'inserimento del nuovo reato denominato "indebita destinazione di denaro o cose mobili" *ex art. 314-bis c.p.* ad opera del D.L. 92/2024 "svuota carceri"⁵.

Sempre l'articolo 1 del Ddl Nordio prevede la modifica dell'art. 346-*bis* c.p., che disciplina il reato di traffico di influenze illecite⁶ – fattispecie inserita nel codice penale nel 2012 successivamente alla c.d. Legge anticorruzione – andando a restringerne l'operatività: il primo comma sancisce che chiunque 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

4 COM(2023) 234 final, 2023/0135(COD), Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, consultabile al seguente web link (ultima visita il 20.07.2024): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52023PC0234>.

5 Articolo introdotto dall'art. 9, d.l. 4 luglio 2024, n. 92, recante misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della Giustizia: «il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, li destina ad un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità e intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto». Cfr. sul punto i seguenti contributi che pongono diverse questioni e muovono diverse critiche alla riforma de qua circa il rapporto tra l'abrogazione dell'art. 323 c.p. e l'introduzione del nuovo art. 314-*bis* c.p.: S. Seminara, *Sui possibili significati del nuovo art. 314-bis c.p.*, consultabile al seguente web link [1721307393_seminara-il-nuovo-art-314-bis.pdf \(sistemapenale.it\)](https://www.sistemapenale.it/documenti/1721307393_seminara-il-nuovo-art-314-bis.pdf) (ultima visita il 20.07.2024); G.L. Gatta, *Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona Cesarini del 'peculato per distrazione' (art. 314-bis c.p.) e obblighi (non pienamente soddisfatti) di attuazione della Direttiva UE 2017/1371*, consultabile al seguente web link <https://www.sistemapenale.it/documenti/morte-dellabuso-dufficio-recupero-in-zona-cesarini-del-peculato-per-distrazione-art-314-bis-cp-e-obblighi-non-pienamente-soddisfatti-di-attuazione-della-direttiva-ue-2017-1371> (ultima visita il 20.07.2024); M. Gambardella, *Peculato, abuso d'ufficio e nuovo delitto di "indebita destinazione di denaro o cose mobili" (art. 314-bis c.p.)*. I riflessi intertemporali del decreto-legge n. 92/2024, consultabile al seguente web link <https://www.sistemapenale.it/documenti/gambardella-peculato-abuso-dufficio-e-nuovo-delitto-di-indebita-destinazione-di-denaro-o-cose-mobili-art-314-bis-cp> (ultima visita il 20.07.2024).

6 Per un approfondimento sul tema, precedente rispetto all'approvazione del Ddl Nordio, si vedano P. Semeraro, *La riforma del traffico di influenze illecite*, in A. Bondi (a cura di), *Studi in onore di Lucio Monaco*, Urbino, Urbino University Press, 2020, pp. 717-726 e G. Esposito, *Traffico di influenze illecite*, in V. Battiloro *et alia*, *Reati contro la Pubblica Amministrazione: aspetti sostanziali e processuali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021, pp. 601-610.

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. In sintesi, le relazioni del mediatore con il pubblico ufficiale devono essere realmente esistenti e non solo asserite, oltreché le stesse devono essere utilizzate con l'intenzione di produrre l'utilità.

Il neo introdotto secondo comma definisce il significato di "mediazione illecita"⁷: quella finalizzata ad indurre il pubblico ufficiale o uno degli altri soggetti sopra indicati a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato da cui possa derivare un indebito vantaggio. La stessa predetta pena si applica a chiunque indebitamente dia o prometta denaro o altra utilità, in base al comma 3, mentre la pena aumenta (comma 4) 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*, come pure aumenta (comma 5) 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.

L'articolo 2 del Ddl Nordio apporta una serie di modifiche al codice di procedura penale.

Vengono inseriti diversi commi all'art. 103, così rafforzando la tutela della libertà e della segretezza delle comunicazioni del difensore, estendendo il divieto di acquisizione delle comunicazioni da parte dell'autorità giudiziaria anche ad ogni altra forma di comunicazione, diversa dalla corrispondenza, intercorsa tra l'imputato ed il proprio difensore e obbligando di interrompere immediatamente le operazioni di intercettazione, quando risulta che la conversazione o la comunicazione rientrano tra quelle vietate.

Con riguardo alla circolazione delle comunicazioni intercettate⁸, viene erogata maggiore tutela al terzo estraneo al procedimento, cioè al soggetto non coinvolto, non facente parte del procedimento penale. Altresì, appaiono rilevanti le seguenti novità: viene 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 fatto divieto di riportare nei verbali di trascrizione delle intercettazioni espressioni che consentano di identificare soggetti diversi dalle parti; viene introdotto l'obbligo per il pubblico ministero di stralciare dai c.d. brogliacci espressioni lesive della reputazione o riguardanti dati sensibili di soggetti diversi dalle parti.

L'art. 369 c.p.p., riguardante l'informazione di garanzia, viene riformato: la trasmissione di tale avviso dovrà avvenire nell'esclusivo interesse della persona sottoposta alle indagini preliminari, al fine di tutelarne il diritto di difesa, ragion per cui, con tale intervento, il pubblico ministero notifica alla persona indagata e alla persona offesa una informazione di garanzia non solo con indicazione delle norme di legge che si assumono violate, della data e del luogo del fatto e con invito a esercitare

7 Cfr. V. Mongillo, *Un nodo irrisolto: la mediazione illecita nella grey zone dell'attività politica o amministrativa discrezionale*, in C. Iasevoli (a cura di), *La cd. Legge Spazzacorrotti: croniche innovazioni tra diritto e processo penale*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 62-67.

8 Per un'ampia disamina sulla disciplina delle intercettazioni, comprensiva della relativa circolazione e pubblicazione, precedente all'approvazione del Ddl Nordio, che comunque agevola la comprensione della riforma stessa sul punto, si veda P. Maggio (a cura di), *La nuova disciplina delle intercettazioni*, Torino, Giappichelli, 2023.

la facoltà di nominare un difensore di fiducia, ma contenente innanzitutto la “descrizione sommaria del fatto”. Altresì, viene aggiunto il comma 1-*quater*: la notificazione dell’informazione di garanzia può essere eseguita dalla polizia giudiziaria in presenza di situazioni di urgenza che non consentono il ricorso alle modalità ordinarie. In questi casi, la consegna va effettuata in modo tale da garantire la riservatezza del destinatario.

Nel procedimento per l’applicazione di misura cautelare, è previsto l’interrogatorio preventivo – prima di dovere disporre l’applicazione di una misura cautelare – che va documentato integralmente mediante riproduzione audiovisiva o fonografica; occorrerà, dunque, il precedente deposito degli atti procedurali, consentendo alla difesa la possibilità di estrarne copia, garantendo alla persona indagata una sorta di difesa preventiva; inoltre, viene prescritta la collegialità della decisione sull’applicazione della custodia in carcere o di una misura di sicurezza detentiva durante le indagini preliminari.

Il potere del pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all’articolo 550, commi 1 e 2, c.p.p. – reati, questi, per cui l’azione penale è esercitata con citazione diretta davanti al tribunale in composizione monocratica – è escluso. Ancora nell’ambito delle impugnazioni, è abrogato l’art. 581, comma 1-*ter*; inserendo al comma 1-*quater* dello stesso articolo le parole “di ufficio”, nel caso di imputato rispetto a cui si è proceduto in assenza, con l’atto d’impugnazione del difensore d’ufficio è depositato, a pena d’inammissibilità, specifico mandato ad impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza e contenente la dichiarazione o l’elezione di domicilio dell’imputato, ai fini della notificazione del decreto di citazione a giudizio.

L’articolo 3 del testo in esame modifica le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, intervenendo sull’articolo 89-*bis* disp. att. c.p.p., concernente l’archivio delle intercettazioni, per includere anche i dati personali relativi a soggetti diversi dalle parti tra quelli per cui è necessario garantire la segretezza.

L’articolo 4 apporta diverse modifiche all’ordinamento giudiziario (R.D. n. 12 del 1941), che conseguono alla composizione collegiale del giudice per le indagini preliminari introdotta dall’articolo 2, in materia di decisione circa l’applicazione della custodia in carcere o di una misura di sicurezza detentiva. Nel dettaglio, vengono modificati l’art. 7-*bis* riguardante le tabelle infra-distrettuali e l’art. 7-*ter* relativo ai criteri per l’assegnazione degli affari penali al giudice per le indagini preliminari, per assicurare la costituzione di un collegio anche nell’ambito delle tabelle infra-distrettuali.

L’articolo 5 prevede l’aumento del ruolo organico del personale di magistratura ordinaria con duecentocinquanta unità da destinare alle funzioni giudicanti di primo grado. Per l’effetto, la tabella B allegata alla legge 5 marzo 1991, n. 71, è sostituita dalla tabella B (articolo 1, comma 2) di cui all’allegato 1 alla presente legge (articolo 5, comma 1), riportata di seguito.

RUOLO ORGANICO DELLA MAGISTRATURA ORDINARIA	
A. Magistrato con funzioni direttive apicali giudicanti di legittimità: primo presidente della Corte di cassazione	1
B. Magistrato con funzioni direttive apicali requirenti di legittimità: procuratore generale presso la Corte di cassazione	1
C. Magistrati con funzioni direttive superiori di legittimità:	
Presidente aggiunto della Corte di cassazione	1
Procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione	1
Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche	1
D. Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti direttive di legittimità	65

E. Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di legittimità nonché magistrati destinati all'esercizio delle funzioni di procuratori europei delegati innanzi alla Corte di cassazione	442
F. Magistrato con funzioni direttive requirenti di coordinamento nazionale: procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo	1
G. Magistrati con funzioni direttive di merito di secondo grado, giudicanti e requirenti	52
H. Magistrati con funzioni direttive di merito di primo grado elevate, giudicanti e requirenti	53
I. Magistrati con funzioni direttive di merito giudicanti e requirenti di primo grado	314
L. Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di merito di primo e di secondo grado, di magistrato distrettuale, di coordinamento nazionale presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e semidirettive di primo grado, di primo grado elevate e di secondo grado, magistrati destinati alle funzioni di procuratori europei delegati, nonché magistrati destinati alle funzioni requirenti di membro nazionale, aggiunto e assistente presso l'Eurojust	9.977
M. Magistrati destinati a funzioni non giudiziarie	194
N. Magistrati ordinari in tirocinio	(numero pari a quello dei posti vacanti nell'organico)
TOTALE	11.103

Pertanto, il Ministero della giustizia è autorizzato a bandire nel corso dell'anno 2024, in aggiunta alle ordinarie facoltà assunzionali, le procedure concorsuali di reclutamento finalizzate all'assunzione, nell'anno 2025, delle unità di personale di magistratura di cui al comma 1. Per la gestione delle predette procedure concorsuali è autorizzata la spesa di euro 1.291.000 per l'anno 2024 (art. 5, comma 2).

L'articolo 6 introduce una norma di interpretazione autentica circa il limite di età di sessantacinque anni previsto per i giudici popolari delle Corti d'assise, precisando che esso è riferito solo al momento in cui il giudice è chiamato a prestare servizio.

L'articolo 7 apporta una modifica all'articolo 1051, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66: la riforma riguarda l'incidenza dei provvedimenti giudiziari nella procedura per l'avanzamento al grado superiore dei militari, stabilendo che tale procedura sia preclusa solo da una sentenza di condanna di primo grado, una sentenza di applicazione della pena su richiesta, ovvero un decreto penale di condanna esecutivo e non (come da normativa vigente) dal mero rinvio a giudizio.

L'articolo 8 contiene le disposizioni finanziarie, indicando 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.

L'articolo 9, infine, 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 presente legge.

In conclusione, l'approvazione di questo Disegno di legge ha suscitato un corposo dibattito multilivello, sia in ambito politico sia in ambito tecnico-giuridico, tra favorevoli e contrari, soprattutto per ciò che concerne l'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio⁹, il tema delle intercettazioni e la

⁹ In particolare, il principale pericolo dell'intervenuta abrogazione del reato di abuso d'ufficio appare, allo stato, come *supra* indicato nel testo, quello di sospetta incostituzionalità per contrasto con le previsioni inserite nei trattati internazionali e, nello specifico, con la convenzione Onu di Merida contro la corruzione.

disciplina del delitto di traffico di influenze illecite. Il Guardasigilli Nordio ha espresso, invece, piena soddisfazione per l'esito dell'iter raggiunto dalla sua proposta, la quale – secondo il Ministro della giustizia – rappresenterebbe una svolta nel rafforzamento delle garanzie per gli indagati e garantirebbe una tutela sostanziale dei pubblici amministratori.

Eventuali scenari di giustizia costituzionale, l'evoluzione del sistema giuridico alla luce della produzione di fonti in ambito europeo e soprattutto la sperimentazione dell'applicazione di queste nuove norme alle fattispecie emergenti, con la conseguente produzione di un relativo diritto vivente, sapranno aggiungere elementi importanti per inquadrare in maniera esaustiva tutti gli aspetti contenuti nella riforma appena approvata.