

## IN EVIDENZA

### ABUSO D'UFFICIO E TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE

REATI	Stati membri in cui è contemplato il reato	Stati membri in cui non è contemplato il reato
Corruzione nel settore pubblico	25	0
Corruzione nel settore privato	25	0
Peculato nel settore privato	25	0
Traffico di influenze	23	2
Abuso d'ufficio	25	0
Arricchimento senza causa	8	17
Intralcio alla giustizia	25	0

# STATO DI DIRITTO E REATO DI ABUSO D'UFFICIO

Unione Europea sullo Stato di diritto dell'Italia: presentato disegno di legge per abrogare il reato di abuso d'ufficio e a limitare l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite. Non è stata ancora adottata una legislazione globale sul conflitto di interessi.

EMANUELE FISICARO  
MILANO

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 15 giugno u.s., ha approvato il disegno di legge che prevede l'abrogazione della fattispecie dell'abuso d'ufficio. Il disegno di legge – oltre all'abolizione del reato di abuso d'ufficio – contiene anche la modifica del codice di procedura penale con riferimento alla disciplina delle intercettazioni telefoniche, della custodia cautelare, delle informazioni di garanzia e, infine, dei reati contro la Pubblica amministrazione. Per quanto concerne il reato di abuso d'ufficio, disciplinato dall'articolo 323 c.p., esso «punisce con la reclusione da 1 a 4 anni, salvo che il fatto costituisca 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». La fattispecie di reato è composta da due condotte alternative: a) la 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; b) la violazione dell'obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti. Elementi essenziali della fattispecie sono il danno ingiusto per la vittima ovvero l'ingiusto vantaggio patrimoniale per l'autore o per altri. Costituisce circostanza aggravante il caso in cui il vantaggio o il danno abbiano un carattere di rilevante gravità. È utile sottolineare che, nel corso del tempo, la fattispecie è stata più volte oggetto di revisione con l'obiettivo di circoscriverne l'ambito. In particolare, l'ambito oggettivo del reato è stato circoscritto, da ultimo, a seguito della novella apportata con l'art. 23, del D.L. n. 76 del 2020 (c.d. decreto "semplificazioni"), che ne ha sostituito l'originaria formulazione, ossia «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 merito la dottrina sottolinea che si tratta di un reato a soggettività limitata, poiché possono essere autori del reato il pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio, e, comunque, chiunque eserciti una pubblica funzione o presti un servizio pubblico nel campo legislativo, giudiziario od amministrativo. Nello specifico, la disposizione incrimina il duplice comportamento del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che, intenzionalmente, procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale oppure procura ad altri un danno ingiusto. Perché la condotta sia rilevante sul piano penale, è richiesto che essa sia compiuta nello svolgimento delle funzioni o del servizio e che presenti un carattere anti-doveroso.

Con riferimento, invece, al traffico di influenze illecite, l'art. 346-bis c.p. «punisce 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) o per remunerare il pubblico ufficiale o incaricato di servizio pubblico in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei



**reato di abuso d'ufficio, si tratta di un reato a soggettività limitata**

suoi poteri (in tale ipotesi la corresponsione illecita è effettuata all'intermediario affinché questi, a sua volta, remunerino il soggetto pubblico in relazione all'esercizio delle sue funzioni o poteri).

Si rammenta che il reato di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-bis c.p. è stato inserito dalla c.d. Legge Severino - Legge n. 190 del 2012 -. In merito alla fattispecie penale in esame, si segnala che è stata presentata alla Camera dei deputati la proposta di legge (C. 645 Pittalis) che prevede che l'utilità conseguita

essere di carattere patrimoniale e che l'esercizio delle funzioni del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio debba essere "illecito". Analogamente, il disegno di legge governativo prevede anch'esso la modifica di tale fattispecie di reato. Difatti, viene previsto, tra l'altro, che le relazioni del mediatore con il pubblico ufficiale devono essere sfruttate concretamente e devono essere esistenti (non solo assicurate), e che ciò deve essere posto "intenzionalmente". L'accertamento penale deve essere di natura probatoria reale, ossia l'utilità data o promessa al mediatore deve essere economica. Infine, nella fattispecie in esame è stata utilizzata una definizione normativa di "altra utilità". Con riguardo al trattamento sanzionatorio, è stata prevista una pena edittale nel minimo di 1 anno e 6 mesi, anziché di un anno come previsto nella versione in vigore. Si ritiene utile richiamare il termine di prescrizione di tali fattispecie di reato, le quali sono sottoposte alla disciplina ordinaria. Nello specifico, per calcolare il tempo necessario a prescrivere un reato, deve farsi riferimento alla pena massima prevista per il reato stesso con due limiti: nel caso di delitto, il tempo non può mai essere inferiore ai 6 anni; nel caso di contravvenzione, il medesimo non può mai essere inferiore a 4 anni.

#### Efficienza dell'apparato giudiziario

L'Unione Europea nella relazione sullo Stato di diritto in Italia ha sottolineato che: «nonostante vi siano stati miglioramenti, la durata dei procedimenti rimane un grave problema. Dopo il temporaneo rallentamento dell'attività giudiziaria nel 2020 e il ritorno ai livelli pre-pandemia nel 2021, nel 2022 l'efficienza ha continuato a migliorare sia nei procedimenti civili sia in quelli penali. I tempi di esaurimento dei contenziosi civili e commerciali di primo grado sono diminuiti di 100 giorni dal 2020 al 2021, e nel 2022 si sono riscontrati ulteriori miglioramenti, stando ai dati presentati dalle autorità. Ciononostante, i tempi di esaurimento rimangono tra i più lunghi nell'UE: nel 2021 in media occorre ancora più di 550 giorni per risolvere tali contenziosi. La Corte suprema di cassazione, che attualmente ha un tasso di ricambio pari al 113 % per i procedimenti penali, ha segnalato alcuni sviluppi positivi. Le cause tributarie rappresentano il 50 % delle cause pendenti dinanzi alla Corte suprema di cassazione ed è previsto un nuovo incentivo per accelerarne la chiusura».

#### SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO IN ITALIA

#### SEPARAZIONE DELLE CARRIERE DI GIUDICI E PUBBLICI MINISTERI

Sono in discussione vari progetti di legge sulla separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri e sulla riforma della procura. Il 2 febbraio 2023 la Commissione Affari costituzionali della Camera ha discusso diverse proposte di legge elaborate dai parlamentari, volte a separare le carriere dei giudici e dei pubblici ministeri. Le proposte di legge prevedono anche l'introduzione di due distinti organi di autogoverno e l'abrogazione di una disposizione della Costituzione che stabilisce che i magistrati si distinguono fra loro solo soltanto per diversità di funzioni. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazione per il fatto che una rigida separazione delle carriere possa portare a un pubblico ministero sempre più lontano dalla cultura della giurisdizione, e potrebbe renderlo più esposto a potenziali influenze politiche. L'11 giugno 2023 il Ministro della Giustizia ha comunicato all'assemblea dell'ANM che qualsiasi intervento del governo per riformare il sistema giudiziario sarà ispirato ai valori costituzionali dell'indipendenza e dell'autonomia di tutti i magistrati, giudici e pubblici ministeri. Sebbene nell'UE non esista un modello unico di assetto istituzionale degli uffici della procura, sono necessarie garanzie istituzionali affinché i pubblici ministeri siano in grado di adempiere ai loro doveri e responsabilità in condizioni giuridiche e organizzative adeguate e senza interferenze. In base alle norme europee, occorre garantire un'autonomia sufficiente per proteggere le autorità responsabili dell'azione penale da ingerenze politiche indebite».