FORMAZIONE DECENTRATA DI LECCE

CODICE CORSO D25004

TITOLO DEL CORSO:

"Le novità processuali e sostanziali in materia penale della legge Nordio (L. n. 114 del 2024)".

DATA E LUOGO DEL CORSO:

7 febbraio 2025, Aula Magna della Corte d'Appello di Lecce.

FORMATORE DECENTRATO: Giuseppe DE NOZZA.

Le ragioni dell'abrogazione dell'abuso in atti d'ufficio nella Relazione d'accompagnamento al Disegno di Legge n. 808, presentato dai Ministri NORDIO e CROSETTO al Senato della Repubblica il 19 luglio 2023.

«….Tale squilibrio tra iscrizioni della notizia di reato e decisioni di merito è indicativo ***di una anomalia che ha portato alla scelta proposta con il presente disegno di legge…..***

Il sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione resta, comunque, un apparato repressivo estremamente articolato…

L'insieme organico dei rimedi preventivi, approntati anche in sede di controllo amministrativo, e repressivi, di natura penalistica, disciplinare, contabile ed erariale, consente di assicurare una completa tutela degli interessi pubblici senza arretramenti. Contestualmente si recuperano risorse al sistema, non impegnando inutilmente l'apparato giudiziario e sollevando l'azione amministrativa e il singolo indagato dalla ricadute negative derivanti da iscrizioni per fatti che non risultano rientrare in alcuna categoria di illecito penale».

Le ragioni della riscrittura del traffico d'influenze nella Relazione d'accompagnamento al Disegno di Legge n. 808, presentato dai Ministri NORDIO e CROSETTO al Senato della Repubblica il 19 luglio 2023.

«Il delitto di traffico di influenze di cui all'art. 346 bis c.p. è stato inserito dall'art. 1, comma 75, della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge Severino), e poi modificato dalla Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. legge spazza - corrotti), ***interventi connotati entrambi da un forte intento repressivo.*** *Le modifiche in proposta mirano a meglio precisare alcuni elementi del reato, confermandone la natura di «avamposto» (rispetto al sistema complessivo degli illeciti penali del pubblico agente) e tenendo conto dei rilievi mossi dalla dottrina e dagli sviluppi della più recente elaborazione giurisprudenziale….».*

Il quadro internazionale di riferimento in materia di abuso in atti d'ufficio – l'art. 19 della Convenzione di Mérida.

Articolo 19

Abuso d'ufficio

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 vantaggio per se o per un'altra persona o entità.*

Il quadro internazionale di riferimento in materia di abuso in atti d'ufficio – l'art. 7, comma 4, della Convenzione di Mérida.

Articolo 7

Settore pubblico

……..

4. *Ciascuno Stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno,* ***al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse****.*

Il quadro internazionale di riferimento in materia di abuso in atti d'ufficio – l'art. 65 della Convenzione di Mérida.

Articolo 65

Attuazione della Convenzione

1. *Ciascuno Stato Parte adotta le misure necessarie, comprese le misure legislative ed amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione.*
2. *Ciascuno Stato Parte può adottare misure più strette o severe di quelle previste dalla presente Convenzione al fine di prevenire e combattere la corruzione.*

Le ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale in relazione all'art. 1, comma primo, lett. b), della Legge n. 114 del 2024.

1) ***Tribunale di Firenze*** *del 24 settembre 2024;*
2) ***Tribunale di Locri*** *del 30 settembre 2024;*
3) *Tribunale di Firenze del 3 ottobre 2024;*
4) ***Tribunale di Busto Arsizio*** *del 21 ottobre 2024;*
5) *Tribunale di Firenze del 25 ottobre 2024;*
6) ***Tribunale di Bolzano*** *dell'11 novembre 2024;*
7) ***Tribunale di Teramo*** *del 22 novembre 2024;*
8) ***Tribunale di Catania*** *del 26 novembre 2024.*

***L'ordinanza* di rimessione alla Corte Costituzionale del Tribunale di Firenze del 24 settembre 2024 – la sospetta violazione degli artt. 11 e 117, comma primo, della Costituzione in relazione agli artt. 7, comma 4, 19 e 65, comma 1, della Convenzione di Mérida.**

«..... *Per la corretta comprensione del significato dell'espressione impiegata dall'art. 19 della Convenzione di Mèrida ("Each State Party shall consider adopting") e, quindi, del suo contenuto e, soprattutto, per cogliere la sua portata obbligatoria e vincolante per lo Stato contraente/aderente, deve ricorrersi nuovamente alla "**Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption**", quale atto di "interpretazione autentica" della Convenzione stessa, laddove ai punti ai punti 11 e 12 (p. 4), si chiarisce che l'espressione indicata nell'art. 19 della Convenzione di Mérida, con riferimento all'abuso d'ufficio,* ***colloca tale previsione non nell'ambito delle semplici raccomandazioni ("may adopt").***

L'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale del Tribunale di Firenze del 24 settembre 2024 – la sospetta violazione degli artt. 11 e 117, comma primo, della Costituzione in relazione agli artt. 7, comma 4, 19 e 65, comma 1, della Convenzione di Mérida.

.....

Previsione che può essere così traslata: "11. Nello stabilire le loro priorità, i redattori legislativi nazionali e gli altri decisori politici dovrebbero tenere presente che le disposizioni della Convenzione non hanno tutte lo stesso livello di obblighi. In generale, le disposizioni possono essere raggruppate nelle seguenti tre categorie:

***(a) disposizioni obbligatorie**, che consistono in obblighi di legiferare (in modo assoluto o quando sono soddisfatte determinate condizioni);*

(b) Misure che gli Stati parti devono considerare di applicare o tentare di adottare;

***(c) Misure facoltative**.*

*12. Ogni volta che viene utilizzata l'espressione "ciascuno Stato Parte adotta", si fa riferimento a una disposizione imperativa. Altrimenti, il linguaggio utilizzato nella guida è "considererà l'adozione" o "si adopera per", **il che significa che gli Stati sono invitati a prendere in considerazione l'adozione di una determinata misura e a compiere uno sforzo reale per vedere se sarebbe compatibile con il loro ordinamento giuridico**. Per le disposizioni del tutto facoltative la guida utilizza il termine "può adottare".*

***L'ordinanza* di rimessione alla Corte Costituzionale del Tribunale di Firenze del 24 settembre 2024 – la sospetta violazione degli artt. 11 e 117, comma primo, della Costituzione in relazione agli artt. 7, comma 4, 19 e 65, comma 1, della Convenzione di Mérida.**

Orbene, come si coglie da una lettura attenta e ragionevole dell'art. 19 della Convenzione di Mérida, alla luce delle preziose indicazioni interpretative contenute nella Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption, ***la portata dell'art. 19*** *- diretto, anzitutto, (ma non solo, come si dirà) agli Stati contraenti che non avevano già, diversamente dall'Italia, nel proprio ordinamento, la fattispecie di abuso d'ufficio all'atto dell'adesione alla Convenzione stessa* ***- non può considerarsi una mera raccomandazione priva di effetti obbligatori sul piano internazionale e convenzionale****: in ragione della espressione impiegata "shall consider adopting",* ***l'art. 19 della Convenzione non è collocabile tra le disposizioni del tutto facoltative*** *[lett. c) del punto 11 della Legislative guide)], bensì va annoverata tra le "Measures that States parties must consider applying or endeavour to adopt" [lett. b) del punto 11 della Legislative guide].*

***L'ordinanza* di rimessione alla Corte Costituzionale del Tribunale di Firenze del 24 settembre 2024, Pres. Paola Belsito – *l'obbligo* di non decriminalizzare o di stand - still.**

…Ad avviso del Tribunale, dunque, gli obblighi discendenti dalla Convenzione di Mérida (ci si concentra ora su quelli di cui all'art. 19) vanno declinati diversamente, tenuto conto anche dell'art. 7, comma 4 della Convenzione medesima, ***a seconda del fatto che lo Stato aderente abbia o meno già adottato nel proprio ordinamento la fattispecie di abuso d'ufficio****, sicché:*

a) lo Stato parte che non abbia introdotto la fattispecie prima dell'adesione alla Convenzione di Mérida, sarà tenuto a valutare concretamente e seriamente la sua introduzione in conformità al proprio diritto interno, dovendo compiere uno sforzo reale per vedere se essa sia compatibile con il proprio ordinamento giuridico; di talché, laddove tale compatibilità sussista, lo Stato contraente, onde intenda adeguarsi all'obbligo internazionale, sarà ragionevolmente tenuto ad introdurlo;

b) ***lo Stato parte che, invece, come l'Italia, abbia già introdotto la fattispecie prima dell'adesione alla Convenzione di Mérida e che ha, dunque, già positivamente valutato la conformità della fattispecie rispetto al proprio diritto interno - dovendo mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse (art. 7, comma 4, Convenzione di Mérida) - per adeguarsi all'obbligo internazionale di cui all'art. 19, sarà tenuto a non abrogare la fattispecie già vigente, vieppiù senza la contestuale adozione di alcuna misura preventiva e/o repressiva sanzionatoria caratterizzata da concreta ed effettiva dissuasività****».*

L'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale del Tribunale di Firenze del 24 settembre 2024, Pres. Paola Belsito – la sospetta violazione dell'art. 97 della Costituzione.

*«….il legislatore è intervenuto in modo così pesante sul sistema dei reati contro la pubblica amministrazione, eliminando importanti presidi penali a tutela del buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, nella dichiarata intenzione di perseguire una più efficace e libera azione amministrativa, senza adeguatamente considerare, però, gli effetti della parziale abolitio approvata nel 2020 e delle altre riforme medio tempore entrate in vigore…..**la decisa contrazione dell'area del penalmente rilevante ad opera della L. 114 del 2024 non è stata in alcun modo compensata dalla introduzione di appositi illeciti amministrativi o dal potenziamento delle misure di prevenzione di condotte gravemente lesive del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione o di una disciplina delle attività di lobbying…….»*

Il quadro internazionale di riferimento in materia di traffico d'influenze – l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo.

Articolo 12

Malversazione

*Ciascuna Parte **adotta** i provvedimenti legislativi e di altro tipo che si rivelano necessari per configurare in quanto reato in conformità al proprio diritto interno quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, il fatto di proporre, offrire o dare, direttamente o indirettamente qualsiasi indebito vantaggio a titolo di remunerazione a chiunque dichiari o confermi di essere in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni delle persone indicate agli articoli 2, 4 a 6 e 9 ad 11, a prescindere che l'indebito vantaggio sia per se stesso o per altra persona, come pure il fatto di sollecitare, di ricevere, o di accettarne l'offerta o la promessa di remunerazione per tale influenza, a prescindere che quest'ultima sia o meno esercitata o che produca o meno il risultato auspicato.*

Il quadro internazionale di riferimento in materia di traffico d'influenze – l'art. 18 della Convenzione di Mérida.

Art. 18

Millantato credito

Ciascuno Stato Parte ***esamina l'adozione*** *di misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quanto tali atti sono stati commessi intenzionalmente:*

al fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio affinché detto ufficiale o detta persona abusi della sua influenza reale o supposta al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte un indebito vantaggio per l'istigatore inziale di tale atto o per ogni altra persona;

al fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o di accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello stato Parte".

La memoria depositata dal P.M. di Roma nel p.p. n. 37684 del 2020 RGNR, all'udienza del 2 dicembre 2024, avente ad oggetto la questione di costituzionalità dell'art. 346 bis del c.p. – la sospetta violazione degli artt. 11 e 117, comma primo, della Costituzione in relazione all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo.

«....In conclusione, deve ritenersi che violino la Convenzione di Strasburgo:

- *l'omessa incriminazione del traffico d'influenze;*
- *una fictio incriminatrice, dotata di un elevatissimo tasso di ineffettività, che disvuole ciò che vuole;*
- ***ogni forma di incriminazione che colpisca con la sanzione penale un novero di condotte più limitate rispetto al contenuto minimo previsto dall'art. 12****…»*

La sentenza della Corte Costituzionale n. 349 del 24 ottobre 2007 – l'art. 117 della Costituzione, comma primo.

«……..

6.2. – È dunque alla luce della complessiva disciplina stabilita dalla Costituzione, quale risulta anche dagli orientamenti di questa Corte, che deve essere preso in considerazione e sistematicamente interpretato l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto parametro rispetto al quale valutare la compatibilità della norma censurata con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, così come interpretato dalla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Il dato subito emergente è la lacuna esistente prima della sostituzione di detta norma da parte dell'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per il fatto che la conformità delle leggi ordinarie alle norme di diritto internazionale convenzionale era suscettibile di controllo da parte di questa Corte soltanto entro i limiti e nei casi sopra indicati al punto 6.1.

La conseguenza era che la violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale non contemplate dall'art. 10 e dall'art. 11 Cost. da parte di leggi interne comportava l'incostituzionalità delle medesime solo con riferimento alla violazione diretta di norme costituzionali (sentenza n. 223 del 1996).

E ciò si verificava a dispetto di uno degli elementi caratterizzanti dell'ordinamento giuridico fondato sulla Costituzione, costituito dalla forte apertura al rispetto del diritto internazionale e più in generale delle fonti esterne, ivi comprese quelle richiamate dalle norme di diritto internazionale privato; e nonostante l'espressa rilevanza della violazione delle norme internazionali oggetto di altri e specifici parametri costituzionali.

Inoltre, tale violazione di obblighi internazionali non riusciva ad essere scongiurata adeguatamente dal solo strumento interpretativo, mentre, come sopra precisato, per le norme della CEDU neppure è ammissibile il ricorso alla "non applicazione" utilizzabile per il diritto comunitario.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 349 del 24 ottobre 2007 - l'art. 117 della Costituzione, comma primo.

……

Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"; e che è soggetta a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione.

Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. **Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, come correttamente è stato fatto dai rimettenti in questa occasione».**

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, approvata dalla Commissione Europea il 3 maggio 2023 e dal Consiglio il 14 giugno 2014 – il futuro del traffico d'influenze.

Articolo 10
Traffico d'influenze

Gli Stati membri ***prendono le misure necessarie*** *affinché siano punibili come reato le condotte seguenti, se intenzionali:*

il fatto di promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura per qualsiasi persona al fine di esercitare un'influenza illecita su una decisione o su una misura che un funzionario pubblico deve adottare nell'esercizio delle sue funzioni, in vista di ottenere un indebito vantaggio da un funzionario pubblico;

il fatto che una persona solleciti o riceva, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura o accetti l'offerta o la promessa di un siffatto vantaggio da parte di qualsiasi persona al fine di esercitare un'influenza illecita su una decisione o su una misura che un funzionario pubblico deve adottare nell'esercizio delle sue funzioni, in vista di ottenere un indebito vantaggio da un funzionario pubblico.

Affinché le condotte di cui al paragrafo 1 siano punibili come reato è irrilevante che l'influenza sia esercitata o meno o che l'influenza porti o meno ai risultati voluti.

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, approvata dalla Commissione Europea il 3 maggio 2023 e dal Consiglio il 14 giugno 2014 – il futuro dell'abuso in atti d'ufficio.

Articolo 11
Abuso di ufficio

Gli Stati membri ***possono prendere le misure necessarie*** *affinché l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo, sia punibile come reato, se intenzionale.*

Grazie per l'attenzione.