



# Ministero della Giustizia

**INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA N. 4-07411 DEP. SERRACCHIANI ED ALTRI (res. n. 635 del 27 marzo 2026)**

## **RISPOSTA**

Con riferimento all'atto di sindacato ispettivo in oggetto, con il quale i deputati interroganti sollevano specifici quesiti in ordine all'eventuale adozione di *“provvedimenti normativi che riportino la configurazione normativa del reato di abuso d'ufficio nell'alveo del rispetto delle convenzioni internazionali e della direttiva anticorruzione”* nonché a *“possibili rilievi formulati o formulabili dagli organismi internazionali, in particolare dal GRECO, circa l'inadeguatezza del sistema italiano di contrasto alle condotte abusive dei pubblici ufficiali nell'ambito della strategia europea di contrasto alla corruzione, in seguito all'entrata in vigore della legge che ... ha abrogato il reato”*, si rappresenta quanto segue.

Con la risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2026 è stato adottato il testo della proposta di Direttiva sul contrasto alla corruzione, destinata a sostituire la Decisione-quadro del Consiglio 2003/568/GAI e la Convenzione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali dell'Unione e degli Stati membri.

In particolare, l'articolo 7 della proposta stabilisce che *«Member States shall take necessary measures to ensure that, where intentional, at least certain serious violations of law in the performance of or failure to perform an act by a public official*

*in the exercise of that official's functions constitute criminal offences*», consentendo, al contempo, agli Stati membri di limitare l'ambito applicativo della disposizione a determinate categorie di soggetti attivi.

Secondo la prospettazione degli interroganti, la disposizione si lascerebbe interpretare nel senso di imporre una ripenalizzazione di alcune condotte precedentemente riconducibili al reato di abuso d'ufficio, per pretese lacune della legislazione penale e non essendo, comunque, sufficienti gli altri rimedi, di natura preventiva e sanzionatoria, offerti dai diversi rami dell'ordinamento.

Tuttavia, siffatta ricostruzione degli obblighi di penalizzazione nascenti dallo strumento euro-unitario non trova alcun riscontro nel dato testuale dell'articolo 7 che, diversamente da altre disposizioni contenute nella proposta di Direttiva, non individua alcuna fattispecie incriminatrice tipica che gli Stati membri sarebbero obbligati a introdurre nei rispettivi ordinamenti interni.

Significativo, in tale prospettiva, è il progressivo mutamento della rubrica della disposizione — dall'originaria "*Abuse of function*" a "*Misconduct in office*", fino all'attuale "*Unlawful exercise of public functions*" — che segnala un chiaro orientamento volto ad abbandonare il riferimento ad un autonomo e generalizzato reato di abuso d'ufficio.

La proposta di Direttiva, piuttosto, impegna gli Stati ad assicurare una rilevanza penale effettiva delle gravi violazioni dei doveri o l'abuso di poteri connessi alla funzione pubblica, lasciando ampi margini di discrezionalità sulle modalità di adempimento a tale impegno, anche con riferimento alla selezione del novero dei soggetti attivi.

Al riguardo, va ricordato che l'ordinamento giuridico italiano già dispone di un sistema articolato e coerente di fattispecie penali idonee a contrastare efficacemente l'abuso della funzione pubblicistica, collocate, nel codice penale, nell'ambito dei reati contro la pubblica amministrazione.

Si richiamano, in particolare, le disposizioni di cui agli articoli 353 e 353- *bis* c.p., la cui vocazione è proprio quella di tutelare le procedure ad evidenza pubblica – espressamente richiamate nel considerando n. 17 della proposta di direttiva – nonché l'articolo 314-*bis* c.p., di recente introduzione, volto a sanzionare gli usi indebiti del denaro o di altri beni mobili da parte del pubblico agente.

A ciò si aggiungono i più risalenti interventi legislativi che hanno profondamente rimodulato il sistema dei delitti di corruzione, abbandonando la classica dicotomia “corruzione per l’atto conforme” e “corruzione per l’atto contrario” a favore di una più ampia previsione di corruzione “per l'esercizio della funzione”, accanto all’ipotesi di cui all’ articolo 319 c.p.

E ancora. L’ordinamento penale contempla ulteriori disposizioni pienamente idonee ad intercettare e reprimere efficacemente le condotte abusive perpetrate dal pubblico agente, quali ad esempio i delitti di falso che, nella casistica pratica, hanno frequentemente accompagnato le contestazioni del reato di abuso di ufficio, dimostrando peraltro una maggiore efficacia repressiva anche alla luce dei più ampi termini di prescrizione connessi alla più elevata cornice sanzionatoria.

Quest'ultima notazione vale, a maggior ragione, alla luce del consolidato indirizzo giurisprudenziale che riconduce nel cono di applicazione delle disposizioni sul falso ideologico anche l’attività valutativa del pubblico ufficiale caratterizzata da discrezionalità tecnica, quando essa sia vincolata da «parametri predeterminati».

Ciò nondimeno, a fronte di tale assetto normativo, potrebbe essere oggetto di valutazione l'eventualità che la specifica disposizione euro-unitaria in commento sia intesa, già dagli organi dell’Unione, come veicolo anche di un'ulteriore richiesta di penalizzazione, funzionale a rafforzare lo scopo di preservare la “*fiducia dei cittadini, lo Stato di diritto e l'equità economica*” (vd. Considerando 17).

In questa prospettiva, eventuali riflessioni potrebbero riguardare, in ambito civilistico-penale, la previsione di cui all’articolo 2634 c.c., che, in materia di “società, di consorzi e di altri enti privati”, annovera il conflitto d’interesse quale presupposto

del reato societario di infedeltà patrimoniale. Detta disposizione, in effetti, potrebbe essere valorizzata per sostenere l'esigenza di una corrispondente fattispecie per il settore pubblico, per i casi in cui l'ente pubblico non assuma la veste societaria e sempre che non si versi nei casi di cui agli articoli 314 e 314-*bis* c.p.

In ogni caso, resta fermo che un'eventuale riflessione in questa direzione non potrebbe in nessun caso equivalere ad una rimeditazione circa l'opportunità di reintrodurre l'art. 323 c.p.

Sul punto, appare necessario ribadire con chiarezza che la scelta legislativa di abrogare l'articolo 323 del codice penale si colloca all'interno di una consapevole, organica e non occasionale revisione del sistema penale, orientata al rafforzamento dei principi costituzionali di legalità, determinatezza, proporzionalità ed effettività della risposta sanzionatoria, nonché alla tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa attraverso strumenti più mirati ed efficaci.

Ogni eventuale e successiva valutazione futura potrà utilmente giovare di un confronto comparato con le esperienze degli altri Stati membri, e in particolare con ordinamenti, come quello della Repubblica federale di Germania, che hanno da tempo rinunciato ad una previsione generale del reato di abuso d'ufficio, concentrando l'intervento penale su condotte specifiche, rigorosamente tipizzate e realmente offensive.

Il Ministro  
Carlo Nordio

[Testo dell'interrogazione](#)