

## CAMERA DEI DEPUTATI

---

S. 808 – Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare (Approvato dal Senato)

N. 1.

### QUESTIONI PREGIUDIZIALI

---

*Seduta del 25 giugno 2024*

---

### QUESTIONI PREGIUDIZIALI DI COSTITUZIONALITÀ

La Camera,

premesso che:

il contenuto del disegno di legge del Governo in esame dell'Assemblea appare in contrasto con alcuni principi costituzionali, attinenti a diversi profili;

*in primis* dispone all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), l'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 del codice penale; ciò desta rilevanti preoccupazioni, poiché crea un grave pregiudizio nei confronti dei principi stabiliti dall'articolo 97 della Costituzione a tutela del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione;

tale disposizione suscita particolare allarme anche alla luce delle ricadute negative che tale abrogazione può comportare rispetto alla lotta alla corruzione, è sufficiente rilevare come con tale abrogazione non si ottenga la finalità di tutelare gli amministratori locali dalla cosiddetta « paura della firma », cioè la condotta ommissiva, tenuta dai pubblici funzionari, che

ostacolano il normale agire dell'Amministrazione;

il vuoto normativo lasciato a seguito dell'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, come segnalato dalla maggioranza degli auditi nel corso dell'*iter* in Commissione Giustizia, potrebbe portare alla contestazione di altri e perfino più gravi reati, quali ad esempio il delitto di corruzione, puniti con pene edittali più elevate e per i quali è possibile l'utilizzo di intercettazioni;

tale reato è infatti un presidio che protegge i cittadini dall'abuso di un pubblico ufficiale. Rinunciarvi si tradurrebbe in un vuoto normativo, senza conseguenze sul piano penale;

quando descritto nella relazione illustrativa, ove si motiva l'intervento legislativo riportando un numero di condanne dibattimentali particolarmente basso, non suffraga la scelta, e appare essere basato su una fallacia logica: considerare un illecito penale inutile perché concretamente poco effettivo non tiene conto né dell'effetto potenziale di prevenzione del diritto penale, che scoraggia i cittadini a commettere determinati reati, né del valore di alcune fattispecie per la tutela di importanti beni giuridici;

l'obiettivo di ridurre la forbice tra i procedimenti iniziati e le condanne definitive pronunciate non può dunque essere l'abolizione del reato stesso, che è tra l'altro esistente in tutte le legislazioni europee e che rappresenta un presidio di garanzia per il consociato;

come segnalato da parte della dottrina tale abrogazione inficerebbe il micro-sistema corruttivo, depotenziandolo, perché tale delitto è l'avamposto delle figure di corruzione in senso stretto;

l'abuso d'ufficio si intreccia inoltre con il principio di legalità dell'azione amministrativa, e dunque con il sindacato del giudice penale sulla discrezionalità amministrativa. L'essenza di tale illecito penale è costituita, infatti, dal comportamento dell'agente pubblico posto in essere in violazione del principio di legalità dell'attività

amministrativa, il quale, volontariamente, avvantaggia o danneggia qualcuno. Al giudice penale sarà dunque precluso di verificare se l'esercizio dei poteri pubblici sia stato volutamente indirizzato, al di fuori della legalità, a favorire o danneggiare qualcuno;

l'abrogazione del reato dunque rischia di abbandonare il privato a qualunque forma di abuso da parte della pubblica amministrazione privandolo della tutela giurisdizionale, creando un sistema nel quale i pubblici ufficiali diverrebbero titolari esclusivi di una potestà di cui non rendere conto a nessuno e minando finanche le fondamenta del principio stesso della separazione dei poteri su cui ogni Stato di diritto è fondato;

si segnala in tal senso come tale controllo del giudice penale origini dal principio illuministico della separazione dei poteri. Al giudice penale è assegnato infatti il compito di garantire i diritti dei cittadini, anche nei confronti dell'attività amministrativa quando essa interferisca con le libertà individuali fondamentali. Alla cognizione del giudice penale non può dunque essere perciò sottratto nulla che possa servire a tutelare il diritto fondamentale della libertà del cittadino;

infine, l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio rappresenta una lesione dell'articolo 117 della Costituzione, che impone « il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ». Il reato è previsto infatti dall'articolo 19 della Convenzione di Merida, ratificata dall'Italia con legge n. 116 del 2009. Inoltre, nella stessa linea della convenzione ONU si muove la recente proposta di direttiva europea sulla lotta alla corruzione, che all'articolo 11 impegna gli Stati membri a prevedere come reato proprio l'abuso d'ufficio;

in contrasto con le norme costituzionali appare anche quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera p) del disegno di legge, ove si prevede novellando le disposizioni di cui all'articolo 593 del codice di procedura penale, l'abolizione dell'ap-

pello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento per reati di contenuta gravità. La scelta di limitare questa soluzione soltanto ad alcuni reati implica una disparità non giustificabile tra imputati, inaccettabile sia rispetto al principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 Costituzione sia rispetto all'articolo 27 comma 2 della stessa Carta costituzionale. La deflessione della presunzione di innocenza significa quindi la perdita delle potenzialità funzionali dell'accertamento e delle capacità di tutela dei diritti del processo;

l'eliminazione del potere di appello è limitata ai reati meno gravi, con l'unica motivazione apparente della mancanza di possibilità nel trattare tutti gli appelli. La decisione su quali di essi abbandonare viene presa sulla base della gravità del reato, non soddisfacendo alcun parametro costituzionale;

inoltre, tale previsione si preannuncia foriera di una nuova dichiarazione di incostituzionalità, poiché sarebbero violati quei parametri fissati dalla Consulta in occasione della pronuncia sulla cd legge Pecorella (legge 20 febbraio 2006, n. 46). In tal caso (sentenza 06/02/2007 n. 26) la Corte costituzionale giunse alla declaratoria di incostituzionalità degli articoli 1 e 10, comma 2, della legge n. 46 del 2006, all'esito dell'esame delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente, che segnalò: la lesione del principio di eguaglianza, sancito dall'articolo 3 della Costituzione (consentendo all'imputato di proporre appello nei confronti delle sentenze di condanna senza concedere al pubblico ministero lo speculare potere di appellare contro « le sentenze di assoluzione », se non in un caso estremamente circoscritto, significherebbe porre l'imputato in « una posizione di evidente favore nei confronti degli altri componenti la collettività »); il contrasto con l'articolo 24 della Carta costituzione e, non consentendo alla « collettività », i cui interessi sono rappresentati e difesi dal pubblico ministero, « di tutelare adeguatamente i suoi diritti »; la violazione dell'articolo 111 della Costituzione, nella parte in cui impone che ogni processo si svolga « nel contraddittorio tra

le parti, in condizioni di parità davanti ad un giudice terzo e imparziale », posto che la disposizione denunciata non permetterebbe all'accusa di far valere le sue ragioni con modalità e poteri simmetrici a quelli di cui dispone la difesa,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1718.

**N. 1.** Dori, Zanella, Bonelli, Borrelli, Fraiolianni, Ghirra, Grimaldi, Mari, Piccolotti, Zaratti.

La Camera,

premessi che:

il provvedimento in esame reca diverse disposizioni che incidono profondamente sul sistema penale andando a novellare – in senso assolutamente peggiorativo – istituti e delitti di comprovata utilità e necessità;

in particolare, l'abrogazione dell'abuso d'ufficio (articolo 1) e il divieto di impugnazione in appello del pubblico ministero delle sentenze di proscioglimento per reati per i quali l'azione penale si esercita con citazione diretta (articolo 2), appaiono in evidente contrasto con quanto disposto dagli articoli 3, 24, 54, 97, 111 e 117 della Costituzione;

*l'abolitio criminis* dell'abuso d'ufficio anche nei casi in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio intenzionalmente arreca ad altri un danno ingiusto, configura una violazione dell'articolo 24, primo comma, della Costituzione (« Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei loro diritti ed interessi legittimi »), quando l'abuso non viene realizzato con l'adozione di atti suscettibili di ricorsi dinanzi al giudice amministrativo, ma si concreti in comportamenti materiali. Al riguardo l'esame della casistica delle condanne definitive per tale reato dal 1996 a 2020, evidenzia casi di condanne per abusi concretatisi in gravi comportamenti prevaricatori. L'abrogazione totale del reato pri-

verà dunque per il futuro i cittadini di ogni difesa a fronte di abusi di ufficio della tipologia sopra specificata, in violazione del diritto garantito dall'articolo 24 della Costituzione;

inoltre il « declassamento » di comportamenti prevaricatori da condotte integranti il reato di abuso di ufficio a condotte rilevanti solo sul piano etico-morale, e la conseguente neutralizzazione della funzione deterrente della sanzione penale, assume l'indubbia valenza di un riorientamento culturale negativo da parte del legislatore nei confronti di tutto l'ampio articolato comparto della pubblica amministrazione, che annovera un numero elevatissimo di operatori. Una direzione che appare agli scriventi idonea ad alimentare un senso di impunità e ad implementare quindi comportamenti prevaricatori oggi inibiti dal rischio e dal costo penale conseguenti alla incriminazione penale, che così sarebbero, in futuro, esentati da rischi e costi penali;

si configura quindi, sotto questo ulteriore profilo, anche la violazione dell'articolo 97 della Costituzione per il grave pregiudizio arrecato al buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione, nonché la violazione dell'articolo 54 della Costituzione (« I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge »);

*Abolitio criminis* dell'abuso d'ufficio nei casi in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, configura una violazione dell'articolo 97, secondo comma, della Costituzione che attribuisce rilevanza costituzionale al bene giuridico dell'imparzialità della pubblica amministrazione. La violazione dell'articolo 97 della Costituzione appare tanto più rilevante, ove si consideri che la disattivazione della deterrenza della sanzione penale, si somma alla inadeguatezza della legislazione vigente in materia

di conflitto di interessi, ripetutamente rilevata anche in qualificate sedi istituzionali, e alla totale assenza di una legge di regolamentazione dell'attività delle *lobbies*. La sinergia negativa tra la « neutralizzazione » della fattispecie dell'abuso di potere per conflitto di interesse, con gli altri fattori accennati, può creare l'habitat ideale per una sorta di occulta e strisciante liberalizzazione del conflitto di interesse, con grave pregiudizio dei valori tutelati dall'articolo 97 della Costituzione del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione;

*Abolitio criminis* dell'abuso d'ufficio presenta profili di incostituzionalità anche ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione, attesa la irragionevolezza della scelta – da un lato – di abolire tale reato, che, come noto, può concretizzarsi in una pluralità di condotte, tra le quali anche intenzionali strumentalizzazioni del potere pubblico per finalità profittatrici, sopraffattive e prevaricatrici, e – dall'altra – di mantenere contemporaneamente la vigenza del reato di cui all'articolo 328 codice penale, che prevede la sanzione penale per condotte meramente omissive del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio: condotte aventi comparativamente minor disvalore;

*Abolitio criminis* dell'abuso d'ufficio basata sulla ratio di evitare la c.d. « paura della firma » che causerebbe la decelerazione o addirittura la stasi dei processi decisionali amministrativi, è priva di ogni ragionevolezza atteso che la riforma del reato attuata con il decreto-legge 11 luglio 2020 n. 76 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020 n. 120, ha escluso ogni sindacato del giudice penale su tutta l'ampia tipologia dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione, circoscrivendo la consumazione del reato esclusivamente ai casi in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio intenzionalmente procuri a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale 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. L'a-

brogazione del reato anche quando l'abuso venga consumato con l'intenzionale violazione di tali residuali regole di condotta, si configura come decisione legislativa affetta da irragionevolezza, quindi in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, per l'inconferenza dello strumento prescelto rispetto allo scopo dichiarato (eliminazione della paura della firma), ed in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione;

L'*abolitio criminis* dell'abuso d'ufficio configura anche una violazione dell'articolo 117 della Costituzione avuto riguardo alle gravi ricadute negative ed immediate sull'attività della Procura Europea (EPPO), Organismo indipendente dell'Unione europea operativo dal 1° giugno 2021, incaricato di indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. Tale attività assume un rilievo particolarmente pregnante in questa fase storica nella quale è elevato il rischio della predazione e/o della dispersione di quote significative dei fondi del PNRR, nonché dei fondi di coesione mediante condotte che a legislazione vigente integrano il reato di abuso d'ufficio. Si considerino al riguardo a titolo meramente esemplificativo, i casi di abuso d'ufficio finalizzati al voto di scambio con la creazione di reti clientelari finanziate con le risorse pubbliche. Tale rischio si è particolarmente accresciuto a seguito della dilatazione della discrezionalità dei pubblici amministratori nell'affidamento di appalti pubblici (per importi fino a 150.000 euro: affidamenti diretti; per importi da 150.000 euro e inferiori a 1 milione di euro: procedura negoziata, senza pubblicazione del bando, previa consultazione di almeno 5 operatori economici; per importi compresi tra 1 milione di euro fino alle soglie di rilevanza europea: procedura negoziata, senza pubblicazione del bando, previa consultazione di almeno 10 operatori economici). L'*abolitio criminis* dell'abuso d'ufficio determinerebbe anche l'archiviazione dei procedimenti penali attualmente instaurati dalla Procura Europea per il reato di abuso di ufficio e disabiliterebbe per il futuro l'esercizio dell'azione penale di tale organo a tutela degli interessi economico

finanziari dell'Unione Europea con violazione del combinato disposto dell'articolo 117 della Costituzione, dell'articolo 83 TFUE e del Regolamento EPPO adottato dal Consiglio Ue nell'ottobre 2017;

tale ultimo profilo si integra anche con quanto disposto dalla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione. Invero, l'abrogazione dell'abuso d'ufficio potrebbe determinare una ipotetica procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese che, per giunta, sul piano internazionale veicolerebbe un messaggio opposto rispetto all'obiettivo espressamente perseguito dalla citata direttiva, ovvero quello del necessario rigore che dovrebbero assumere gli Stati membri nel contrasto all'illegalità nella pubblica amministrazione. Per di più, dall'analisi delle informazioni comunicate dagli Stati membri nell'ambito della predisposizione della direttiva, emerge che tali Paesi prevedono, nella propria normativa nazionale, reati di corruzione nei settori pubblico e privato, peculato, appropriazione indebita, intralcio alla giustizia e proprio abuso d'ufficio. L'Italia, quindi, in ragione della su citata abrogazione, rappresenterebbe un *unicum* a livello europeo per quanto concerne il mancato contrasto al delitto di abuso d'ufficio;

l'articolo 2, comma 1, lettera p), elimina la possibilità in capo al pubblico ministero di proporre appello nei casi di proscioglimento dell'imputato quando si proceda per delitti per i quali può essere esercitata l'azione penale mediante la citazione diretta a giudizio;

l'articolo 550 del codice di procedura penale individua i reati in ordine ai quali si procede con citazione diretta a giudizio da parte del pubblico ministero, adottando un criterio misto, in parte quantitativo, in parte qualitativo. L'operatività dell'articolo 550 attiene: a tutte le contravvenzioni; a tutti i delitti (consumati o tentati) puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, anche congiunta a pena pecuniaria, determinata ai sensi dell'articolo 4 del codice di procedura penale e ai reati tassativamente

indicati dal comma 2. Proprio su quest'ultimo aspetto, occorre specificare che l'elenco dei delitti è stato notevolmente ampliato dalla cosiddetta « riforma Cartabia » (articolo 32, comma 1, lettera *a*), decreto legislativo n. 150 del 2022,) la quale ha ricompreso anche fattispecie punite con la pena della reclusione non superiore nel massimo a 6 anni. Da ciò ne consegue che l'elenco dei delitti ivi compresi ha visto accrescere – e di molto – le tipologie e l'offensività degli stessi. È, infatti, palese che non ci si trovi di fronte né a delitti di scarsa gravità né di minore complessità di accertamento, bensì di rilevante offensività e di considerevole allarme sociale, che coinvolgono valori di primario rilievo costituzionale. Alcuni esempi di delitti per i quali si procede a citazione diretta dell'imputato potranno meglio chiarire l'irrazionalità del trattamento che il disegno di legge intende introdurre: lesioni personali stradali gravi o gravissime (articolo 590-*bis* del codice penale); violazione di domicilio, quando il fatto è commesso con violenza alle persone, oppure il colpevole è palesemente armato o il fatto è commesso con violenza sulle cose nei confronti di persona incapace, per età o per infermità (articolo 614, quarto comma, del codice penale); truffa, quando il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o dell'Unione europea o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare (articolo 640, secondo comma, del codice penale); contraffazione o alterazione di un visto di ingresso o reingresso, di proroga del visto, di permesso di soggiorno, di contratto di soggiorno o carta di soggiorno, ovvero contraffazione o alterazione di documenti al fine di determinare il rilascio dei documenti qui sopra menzionati, oppure utilizzo di uno di tali documenti contraffatti o alterati (articolo 5, comma 8-*bis* del Testo unico immigrazione di cui decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286);

tali premesse sono essenziali nel rapportare tale intervento normativo operato dal provvedimento in esame, alla pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (sentenza del 6 febbraio 2007, n. 26) nella parte in cui,

sostituendo l'articolo 593 del codice di procedura penale, escludeva che il pubblico ministero potesse proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento, salvo che sopravvengano o si scoprano nuove prove decisive dopo il giudizio di primo grado. Lo spirito della decisione rimane assolutamente attuale ed impone al Legislatore un'attenta riflessione;

il secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione dispone che « ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità ». Sulla base di tale assunto la giurisprudenza costituzionale ha sviluppato il ragionamento che l'ha portata a considerare il principio di parità tra accusa e difesa non inderogabile in assoluto, in quanto lo stesso non comporta necessariamente l'equivalenza tra i poteri processuali della pubblica accusa rispetto a quelli dell'imputato potendo « una disparità di trattamento risultare giustificata nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione ad esso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia ». Del resto, nell'ambito del procedimento penale, il principio di parità delle parti non è inteso quale necessaria omologazione di « poteri e facoltà ». Infatti, il potere d'appello del pubblico ministero presenta margini di « cedevolezza » più ampi rispetto al « simmetrico potere dell'imputato », perché quest'ultimo potere può ritenersi connesso « al fondamentale valore espresso dal diritto di difesa », mentre quello del pubblico ministero può riconoscersi « unicamente entro i limiti di operatività del principio di parità delle parti »;

interventi normativi volti a modificare *in peius* la facoltà di proporre appello in capo ad una delle parti, devono però necessariamente essere sorretti da giustificazioni adeguate e proporzionate non essendo possibili altrimenti « squilibri di posizioni ». Alterazioni di una tale simmetria, quindi, risulterebbero compatibili con il principio di parità delle parti solo ove « trovino un'adeguata ratio giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico

ministero, in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale, ovvero risultino comunque contenute entro i limiti della ragionevolezza ». Condizioni che, invece, non sembrano ricorrere nel presente intervento normativo;

più specificamente, nel caso in esame, la limitazione del potere del pubblico ministero nel proporre appello non risulterebbe giustificata né dalla realizzazione in termini parziali – ma comunque prevalenti – della pretesa punitiva (come ad esempio nel vigente articolo 593, comma 1), né da un correlativo e distinto vantaggio processuale della parte pubblica sul piano probatorio (come ad esempio nel caso del rito abbreviato);

inoltre, la disposizione prevista dal disegno di legge in esame, non potrebbe neanche essere sorretta dalla motivazione relativa alla necessità del rispetto del diritto in capo alla persona accusata alla rapida definizione del processo a suo carico, in forza del principio di ragionevole durata del medesimo. Infatti, suddetto principio mai potrebbe essere realizzato tramite il sacrificio del potere costituzionale della parità delle parti nel procedimento, il cui ambito applicativo investe, quale capitolo della complessiva regolamentazione del processo, anche il grado di appello e più, in generale, la disciplina delle impugnazioni. Questa tesi proposta dalla maggioranza sarebbe, per giunta, tutta da dimostrare in quanto l'eliminazione della facoltà in capo al pubblico ministero di poter proporre appello nei casi di assoluzione per delitti rientranti tra le ipotesi per le quali è prevista la citazione diretta, non precludendo – ovviamente – la ricorribilità per Cassazione, potrebbe paradossalmente risolversi in un allungamento dei tempi processuali laddove determinasse una moltiplicazione degli annullamenti con rinvio da parte della Suprema Corte;

in ragione di quanto sopra illustrato,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1718.

**N. 2.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano, Alfonso Colucci, Alifano, Auriemma, Penza.

La Camera,

premesso che:

il provvedimento all'esame dell'Aula dispone all'articolo 1, comma 1, lettera b), l'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 del codice penale;

tale disposizione desta particolare allarme anche alla luce delle ricadute negative che tale abrogazione può comportare rispetto al contrasto alla criminalità e all'abuso di potere del funzionario pubblico a discapito del cittadino. Preliminarmente, val la pena evidenziare come con tale abrogazione non si ottenga lo scopo di tutelare maggiormente gli amministratori locali dalla cosiddetta « paura della firma »;

infatti, il vuoto normativo lasciato a seguito dell'abrogazione del reato di abuso d'ufficio potrebbe portare alla contestazione di altri e perfino più gravi reati, quali ad esempio il delitto di corruzione, puniti con pene edittali più elevate e per i quali è possibile l'utilizzo di intercettazioni;

il Partito Democratico da sempre si è mosso con attenzione verso il tema, con un approccio volto a tenere insieme le preoccupazioni degli amministratori locali, da un lato, e la tutela del cittadino dinanzi agli abusi di potere della Pubblica Amministrazione, dall'altro. Inoltre, occorre evidenziare che il reato di abuso di ufficio è stato già oggetto di intervento nel corso della scorsa legislatura durante il Governo Conte II, che ha ridotto la portata della fattispecie. Ulteriori modifiche migliorative possono essere apportate senza giungere alla soluzione estrema della cancellazione.

In tal senso basti pensare ai disegni di legge già presentati dal Partito Democratico che, attraverso la modifica del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ridisegnano la responsabilità politica e amministrativa dei sindaci e dei presidenti delle province;

nel corso di una sola seduta in Commissione, tenutasi ingiustificatamente in notturna e, ad avviso dei presentatori, con un atteggiamento di pregiudiziale chiusura della maggioranza e del Governo, sono state respinte le proposte emendative presentate dal Gruppo del Partito democratico che cercavano, definendo ancor più precisamente i contorni della fattispecie penale, di salvaguardare contestualmente l'esigenza di legalità e quella di una maggiore funzionalità della pubblica amministrazione;

a quanto detto si aggiunga che la scelta di abolire il delitto di abuso d'ufficio sta destando preoccupazioni anche nelle sedi europee, oltre al fatto che appare esporsi a vizi di costituzionalità per il contrasto con le disposizioni di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione che, come noto, chiarisce come la potestà legislativa vada esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;

ebbene, proprio tali vincoli appaiono violati, in particolare l'articolo 19 della Convenzione di Mérida, in base al quale: « 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. »;

l'abrogazione del reato dunque rischia di abbandonare il privato a qualunque forma di abuso da parte della pubblica amministrazione privandolo della tutela giu-

risdizionale, creando un sistema nel quale i pubblici ufficiali diverrebbero titolari esclusivi di una potestà di cui non rendere conto a nessuno e minando finanche le fondamenta del principio stesso della separazione dei poteri su cui ogni Stato di diritto è fondato;

tale risultato peraltro appare in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, venendosi a creare con l'abolizione della fattispecie penale di abuso d'ufficio, una palese disparità tra cittadini sottoposti al controllo del giudice e cittadini che, peraltro nell'esercizio delle funzioni pubbliche, non vi sarebbero sottoposti;

infine, l'argomentazione addotta dal Governo, ovvero quella di tutelare i sindaci dalla c.d. paura della firma, appare priva di fondamento anche alla luce delle statistiche fornite dallo stesso Ministero della giustizia, poiché da un'analisi dei dati emerge come le sentenze che li riguardano siano di gran lunga inferiori rispetto alle sentenze di condanna di altri funzionari pubblici;

considerato altresì che:

la previsione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *p*), che prevede, novellando le disposizioni di cui all'articolo 593 del codice di procedura penale, l'inappellabilità per il pubblico ministero delle sentenze di proscioglimento per i reati oggetto di citazione diretta ai sensi dell'articolo 550, commi 1 e 2 del codice di procedura penale, presenta profili di illegittimità costituzionale;

al riguardo si ricorda come la Corte costituzionale, con sentenza n. 26 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 20 febbraio 2006, n. 46, cosiddetta legge Pecorella, che disponeva l'inappellabilità per il pubblico ministero avverso le sentenze di proscioglimento, salvo il caso in cui fossero ricorse nuove prove a seguito del giudizio di primo grado. Ebbene, il giudice delle leggi in tale sentenza, oltre a censurare la rimozione del potere di appello del pubblico ministero generalizzata e unilaterale, ha affermato che: « l'alterazione del trattamento paritario dei conten-



dentì, indotta dalla norma in esame, non può essere giustificata in termini di adeguatezza e proporzionalità »;

non solo, a quanto detto si aggiunga che il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 ha provveduto ad ampliare il novero dei reati per i quali si procede a citazione diretta e si sono venute dunque a creare un numero di ipotesi particolarmente ampio per le quali non sarà possibile per il pubblico ministero procedere con l'appello. Pertanto, a seguito della novella che si intende introdurre nel provvedimento de quo, l'i-

nappellabilità delle sentenze di proscioglimento finisce con l'avere nuovamente il carattere generalizzato già censurato dalla Corte, oltre a ledere palesemente il principio di parità di trattamento delle parti in ragione del tipo di reato commesso,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1718.

**N. 3.** Gianassi, Di Biase, Lacarra, Serracchiani, Zan, Casu, Fornaro.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*19QPR0096290\*