



TRIBUNALE DI LOCRI

SEZIONE PENALE

UFFICIO GIP/GUP

QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

(ordinanza di rimessione ex artt. 134, co. 1 Cost., 1 legge cost. n. 1 /48, 23 e ss. legge n. 87/53)

Il Giudice,

con riferimento al procedimento penale in epigrafe indicato, all'esito della camera di consiglio seguita alla discussione delle parti,

OSSERVA

1. *Svolgimento del processo*

In data 3 aprile 2024, il Pubblico Ministero depositava richiesta di rinvio a giudizio per , rispettivamente chiamati a rispondere del delitto di abuso d'ufficio ex art. 323 c.p. e del delitto di falso ideologico in atto pubblico dotato di fede privilegiata ex artt. 479 anche in relazione all'art. 476, co. 2 c.p.

Veniva così fissata l'udienza preliminare del 20 maggio 2024, nel corso della quale, conclusi gli accertamenti relativi alla costituzione delle parti e ammessi i documenti prodotti dalle difese nel termine di cui all'art. 421, co. 3 c.p.p., il C personalmente e il tramite il proprio difensore munito di procura speciale formulavano richiesta di giudizio abbreviato. Il Giudice disponeva la trasformazione del rito e rinviava la discussione all'udienza del 9 settembre 2024.

In data 25 agosto 2024, è entrata in vigore la legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), che, all'art. 1, co. 1, lett. b), ha abrogato il delitto di cui all'art. 323 c.p., previa introduzione nel codice penale dell'art. 314-bis c.p. (Indebita destinazione di denaro o cose mobili) ad opera del d.l. n. 92/24, entrato in vigore il 5 luglio 2024 e convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 112.

All'udienza del 9 settembre 2024, dichiarata aperta la discussione, il Pubblico Ministero, con riferimento al delitto di cui all'art. 323 c.p. contestato al capo 1) della rubrica, ha chiesto di disporre il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 T.F.U.E. affinché stabilisca se la sopravvenuta abrogazione del delitto di abuso d'ufficio e la collaterale introduzione del reato di cui all'art. 314-bis c.p. ostino al rispetto degli obblighi di incriminazione imposti agli Stati membri dalla direttiva UE 2017/1371. In alternativa, l'Ufficio di Procura ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale ex art. 23, co. 1 legge n. 87/53 per violazione delle disposizioni di cui agli artt. 11 e 117 Cost. in relazione alla direttiva UE 2017/1371.

La parte civile si è associata alle richieste del Pubblico Ministero, salvo aggiungere che, in caso di rigetto delle richieste di adire le due corti superiori, il fatto ascritto al a titolo di abuso d'ufficio potrebbe comunque essere punito a titolo di falso ideologico in atto pubblico dotato di fede privilegiata ex art. 479 c.p. in relazione all'art. 476, co. 2 c.p.

Le difese si sono opposte all'accoglimento delle richieste svolte in via principale dal Pubblico Ministero e hanno insistito per l'assoluzione dei rispettivi assistiti.

All'udienza del 30 settembre 2024, fissata per le repliche del Pubblico Ministero, quest'ultimo si è limitato a riportarsi alle conclusioni già svolte.

2. Sui fatti in contestazione al capo 1) della rubrica e sulla loro qualificazione giuridica

Al capo 1) dell'imputazione, è chiamato a rispondere del delitto di abuso d'ufficio poiché, in qualità di responsabile d'ufficio, nello svolgimento delle sue pubbliche funzioni, avrebbe violato le specifiche regole di condotta espressamente impostegli dal R.D. n. 827/24 e dall'art. 21-*quinquies* legge n. 241/90 e senza attribuirgli alcun margine di discrezionalità, al fine di aggiudicare in via definitiva il contratto di compravendita di un immobile del patrimonio disponibile dell'ente comunale - la cui proposta di alienazione era stata pubblicizzata mediante regolare bando - alla conduttrice (di seguito denominata), previa revoca dell'aggiudicazione provvisoria in origine riconosciuta a , costituita parte civile. Il risultato della condotta appena descritta integrerebbe l'intenzionale attribuzione di un ingiusto vantaggio alla , di riflesso, un ingiusto danno alla parte civile, giacché l'aggiudicazione definitiva del contratto di compravendita alla conduttrice dell'immobile comunale sarebbe dipesa dal riconoscimento di un diritto di prelazione che era stato, però, esercitato in palese violazione della specifica prescrizione del bando secondo cui la prelazione del conduttore era subordinato alla condizione che, alla data di esercizio del diritto, non pendesse nei confronti dell'ente comunale alcun rapporto di debito. Detta condizione non era stata nella specie soddisfatta giacché al 6 dicembre 2019, data di esercizio del diritto di prelazione da parte della su quest'ultima gravavano debiti per decine di migliaia di euro derivanti dal rapporto di locazione in corso con l'ente comunale.

Così riassunti i fatti di cui al capo d'imputazione, in via preliminare questo Giudice ritiene che gli stessi non si prestino ad essere ricondotti a titoli di reato diversi da quello ipotizzato dall'Ufficio di Procura, contrariamente a quanto sostenuto sul punto dalla parte civile. Il loro nucleo è, infatti, costituito dall'intenzionale deviazione dell'interesse pubblico, di cui il portatore in virtù del suo ruolo istituzionale nel comune di , a favore dell'interesse economico della , preferendola a ai fini della compravendita dell'immobile oggetto di bando in violazione di norme di legge impositive di precisi vincoli nella scelta del contraente e non anche di poteri di attestazione rilevanti agli effetti dell'art. 479 c.p.

3. Sulla richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 T.F.U.E.

Sotto altro profilo, la circostanza che il supposto abuso d'ufficio commesso dal s'inserisce nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla scelta del miglior contraente con cui negoziare la cessione di un immobile rientrante nel patrimonio disponibile del comune basta a ritenere che non ricorrano i presupposti per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

L'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, al comma 2, impone al giudice nazionale di subordinare l'ordine di rinvio a una valutazione di necessità della questione giuridica da sottoporre alla Corte ai fini della decisione di merito.

Nel caso di specie, a parere del Pubblico Ministero, la recente legge abrogativa del delitto di abuso d'ufficio violerebbe gli obblighi d'incriminazione imposti dalla direttiva UE 2017/1371 laddove lascia totalmente prive di tutela penale quelle condotte dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio che siano lesive degli interessi finanziari dell'Unione Europea attraverso una frode o un abuso avente ad oggetto un bene immobile pubblico e che non sia inscrivibile in nessun altro titolo di reato contro la Pubblica Amministrazione (tantomeno nel delitto di nuovo conio previsto e punito

dall'art. 314-bis c.p., che si limita a disciplinare l'indebita destinazione di denaro o cose mobili).

Dalla lettura della citata direttiva si apprende, in primo luogo, che il precipuo obiettivo della stessa è quello di imporre agli Stati membri l'introduzione, il rafforzamento o il mantenimento di illeciti penali repressivi di ogni condotta fraudolenta che si riveli lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. In secondo luogo, la direttiva ricorda che gli interessi finanziari dell'Unione afferiscono a tutti i beni ricompresi nel suo bilancio generale. Tra le principali entrate iscritte al bilancio generale figura la compartecipazione dell'Unione Europea al gettito prodotto in ciascuno Stato Membro dall'Imposta sul Valore Aggiunto alle condizioni stabilite dal Consiglio con la decisione 2000/597/CE, Euratom del 29 settembre 2000 e la direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006.

Se, quindi, le entrate statali che provengono dall'applicazione dell'I.V.A. sono quelle qualificanti il bilancio generale dell'Unione Europea, è evidente che quest'ultimo non è in alcun modo inciso dal caso oggetto di giudizio che, infatti, attiene alla cessione di un immobile appartenente al patrimonio disponibile dell'ente comunale, ossia a un'operazione economica non di carattere commerciale, ma compiuta esclusivamente nell'ambito di attività di pubblica autorità, che l'art. 4, co. 4 d.P.R. n. 633/72 esclude dal regime I.V.A. Da ciò deriva che l'eventuale incidenza dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio sulla normativa sovranazionale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione non è una questione dirimente ai fini del giudizio di merito, il che impedisce allo scrivente di provocare l'intervento della Corte di Lussemburgo sollecitato dall'Ufficio di Procura.

4. Sulla questione di legittimità costituzionale

A diverse conclusioni deve invece giungersi con riferimento alla prospettata questione di legittimità costituzionale, certamente rilevante nel presente giudizio. Oltre a quanto già detto in precedenza sulla concreta impossibilità di attribuire al fatto una definizione giuridica diversa da quella di cui all'editto accusatorio, occorre poi considerare che la depenalizzazione dell'abuso d'ufficio preclude di addivenire a una eventuale sentenza di condanna e, di conseguenza, al vaglio della richiesta risarcitorie avanzata dalla parte civile o, al contrario, di assolvere l'imputato con la formula "*perché il fatto non sussiste*", più favorevole di quella imposta dall'ipotesi di *abolitio criminis* (i.e. "*perché il fatto non è previsto dalla legge come reato*").

Ciò significa che l'Ufficio di Procura mira a una pronuncia d'incostituzionalità in materia di diritto penale sostanziale con effetti *in malam partem*, ossia di reviviscenza di una fattispecie di reato che il Legislatore ha scelto di rimuovere dall'ordinamento.

È dunque doveroso interrogarsi sull'ammissibilità di una simile richiesta a fronte della complessa interazione dalla stessa imposto tra il principio della riserva assoluta di legge *ex art. 25, co. 2 Cost.*, che affida all'organo costituzionale direttamente investito dagli elettori il monopolio della politica criminale, e il principio della gerarchia delle fonti, che impone al Parlamento di legiferare nel rispetto dei principi e delle disposizioni costituzionali.

La questione è già stata affrontata dalla Corte costituzionale, anche in occasione della riduzione del perimetro applicativo dell'abuso d'ufficio operato nel tempo dalla legge n. 234/97 e dal recente decreto legge n. 76/20 (convertito con legge n. 120/20), provvedimenti normativi oggetto delle sentenze costituzionali nn. 447/98 e 8/22.

La più recente pronuncia n. 8/22 è quella che merita particolare richiamo laddove, nel riprendere la distinzione tra norme penali di favore e norme penali sfavorevoli già ampiamente delineata dalla sentenza costituzionale n. 394/06 (e confermata dalle pronunce successive, cfr. n. 324/08, n. 57/09, n. 155/19) precisa che "*per norme penali di favore debbono intendersi quelle che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni compresenti nell'ordinamento. [...] La qualificazione come norma penale di favore non può essere fatta, di contro, discendere, come nel caso di specie, dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di*

rilevanza penale". In quest'ultimo caso - prosegue la Corte - l'effetto *in malam partem* della declaratoria d'incostituzionalità della norma penale di favore "non vulnera la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione, rappresentando una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di ingiustificata disciplina derogatoria"; diversamente, ove ad essere censurata sia una disposizione abolitiva - in misura totale o parziale- di una fattispecie di reato "la richiesta di sindacato *in malam partem* non mira a far riespandere una norma tuttora presente nell'ordinamento, ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale: operazione preclusa alla Corte (sulla inammissibilità delle questioni volte a conseguire il ripristino di norme incriminatrici abrogate o di discipline penali sfavorevoli, *ex plurimis*, sentenze n. 37 del 2019, n. 57 del 2009 e n. 324 del 2008; ordinanze n. 282 del 2019, n. 413 del 2008 e n. 175 del 2001)".

Tuttavia, nella pronuncia in commento la Corte non trascura di rimarcare che costante giurisprudenza costituzionale ammette delle deroghe all'argine che il principio della riserva assoluta di legge oppone alle pronunce d'incostituzionalità con effetti penali di sfavore (cfr. n. 143/18, n. 236/18, n. 37/19).

In vista di quanto a breve si dirà sulla compatibilità della legge n. 114/24 con gli obblighi internazionali, appare illuminante la sentenza costituzionale n. 37/19, nei passaggi in cui la Corte affronta le ipotesi in cui è possibile un suo intervento *in malam partem* nel diritto penale sostanziale:

"Anzitutto, può venire in considerazione la necessità di evitare la creazione di "zone franche" immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme - altrettanto irragionevolmente - un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006).

Un controllo di legittimità con potenziali effetti in malam partem deve altresì ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata.

Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come «mera conseguenza indiretta della reductio ad legitimitatem di una norma processuale», derivante «dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale» (sentenza n. 236 del 2018).

Un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti in malam partem può, infine, risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art.117, primo comma, Cost. (sentenza n. 28 del 2010; nonché sentenza n. 32 del 2014, ove l'effetto di ripristino della vigenza delle disposizioni penali illegittimamente sostituite in sede di conversione di un decreto-legge, con effetti in parte peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima, fu motivato anche con riferimento alla necessità di non lasciare impunte «alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117,

primo comma, Cost. »)...”.

Quelli appena richiamati sono principi evocati anche dalla successiva sentenza costituzionale n. 40/19: “... non trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale l'assunto da cui muove il giudice rimettente per cui la riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. precluderebbe in radice a questa Corte la possibilità di intervenire in materia penale con effetti meno favorevoli. Invero, la giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche recentemente (sentenze n. 236 del 2018 e n. 143 del 2018), ammette in particolari situazioni intervenenti con possibili effetti in *malam partem* in materia penale (sentenze n. 32 e n. 5 del 2014, n. 28 del 2010, n. 394 del 2006), restando semmai da verificare l'ampiezza e i limiti dell'ammissibilità di tali interventi nei singoli casi. Certamente il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. rimette al legislatore «la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare» (sentenza n. 5 del 2014), ma non esclude che questa Corte possa assumere decisioni il cui effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti, ma dalla semplice rimozione di disposizioni costituzionalmente illegittime. In tal caso, l'effetto in *malam partem* è ammissibile in quanto esso è una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma costituzionalmente illegittima, la cui caducazione determina l'automatica riespansione di altra norma dettata dallo stesso legislatore (sentenza n. 236 del 2018)”; di estremo interesse è poi il passaggio della pronuncia in esame che richiama la sentenza costituzionale n. 32/14 per evidenziare che anche le dichiarazioni di illegittimità costituzionale con effetti penali di sfavore rientrano nel compito assegnato alla Corte dall'art. 134 Cost., con la conseguenza la disciplina applicabile è “il frutto di precedenti scelte del legislatore che sono tornate ad avere applicazione dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale”.

Le considerazioni svolte finora sull'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale finalizzata a ottenere un effetto penale in *malam partem* portano ad intuire che la contrarietà della recente legge abrogativa del delitto di abuso d'ufficio agli artt. 11 e 117, co. 1 Cost. prospettata dall'Ufficio di Procura risulta a questo Giudice tutt'altro che manifestamente infondata, ad eccezione del riferimento alla direttiva UE n. 2017/1371 per tutte le ragioni ampiamente chiarite in precedenza.

Più precisamente, la paventata lesione dei due parametri costituzionali anzidetti vale se riferita ad altre due norme di diritto internazionale pattizio: l'art. 7, co. 4 e l'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. convenzione di Merida), ratificata dall'Italia con legge n. 116/09.

La Convenzione di Merida, nel Titolo Terzo, vincola gli Stati contraenti ad integrare la propria legislazione penale prevedendo una molteplicità d'illeciti a carattere corruttivo ove gli stessi non siano già disciplinati come reati dal diritto interno.

Ciò che più rileva è il precipuo obiettivo del vincolo internazionale, ossia impegnare i contraenti a uno sforzo di diritto positivo che non si riduca alle ipotesi tradizionali o più gravi di corruzione, ma che si apra anche alla punizione di condotte intermedie, il più delle volte propedeutiche alla conclusione di accordi corruttivi strettamente intesi. Tanto si coglie, soprattutto, dalla *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*, documento elaborato dal *Drugs and Crime Office* delle Nazioni Unite con il dichiarato intento di fornire agli Stati aderenti alla Convenzione di Merida un ausilio interpretativo per procedere in maniera quanto più uniforme alla ratifica del trattato e all'adattamento del diritto interno (cfr. pag. III: “... to assist States seeking to ratify and implement the Convention ...”). Tale documento, al punto 6, prevede espressamente: *The Convention goes on to require the State parties to introduce criminal and other offences to cover a wide range of acts of corruption, to the extent these are not already defined as such under domestic law. The criminalization of some acts is mandatory under the Convention, which also requires that State parties consider the establishment of additional offences. An innovation of the Convention against Corruption is that it addresses not only basic forms of corruption, such as bribery and the embezzlement of public funds, but also acts carried out in support of corruption, obstruction of justice,*

trading in influence and the concealment or laundering of the proceeds of corruption" ("La Convenzione richiede poi agli Stati contraenti di introdurre reati e altri illeciti punitivi di un'ampia gamma di atti di corruzione, laddove questi non siano già disciplinati come tali dal diritto interno. La penalizzazione di alcune condotte è obbligatoria per la Convenzione, che infatti richiede a gli Stati contraenti di considerare l'introduzione di ulteriori fattispecie di reato. Una novità della Convenzione contro la corruzione è che essa affronta non solo le forme basilari di corruzione, come le concussioni e l'appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche le condotte prodromiche alla corruzione, all'intralcio alla giustizia, al traffico d'influenze e all'occultamento o al riciclaggio dei proventi della corruzione").

Con particolare riferimento al delitto di abuso d'ufficio, la Convenzione di Merida, all'art. 19, prevede: *"Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the abuse of functions or position, that is the performance of or failure to perform an act, in violation of laws, by a public official in the discharge of his or her functions, for the purpose of obtaining an undue advantage for himself or herself or for another person or entity"* (nella traduzione allegata alla legge di ratifica, la disposizione viene così riprodotta: "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"). In altre parole, la disposizione convenzionale in esame prescrive agli Stati contraenti di operare una ricognizione del diritto penale interno al fine di verificare se vi sia o meno una fattispecie di reato in cui sussumere i descritti abusi del pubblico ufficiale e, in caso negativo, adoperarsi per colmare la lacuna. Se però la lacuna normativa non sussiste, lo Stato contraente è obbligato a mantenere la norma interna preesistente, così come previsto dall'art. 7 della Convenzione che, al comma 4, statuisce: *"Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest."* ("... 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 d'interesse").

Circa il grado di coerenza da attribuire alle prescrizioni appena richiamate a fronte della molteplicità di locuzioni equipollenti che il corpo della Convenzione presenta, anche in questo caso occorre attingere alla *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*, in particolare ai punti 11 e 12 laddove chiariscono la diversa intensità di vincolo a seconda dell'espressione utilizzata: "11. In establishing their priorities, national legislative drafters and other policymakers should bear in mind that the provisions of the Convention do not all have the same level of obligation. In general, provisions can be grouped into the following three categories: (a) Mandatory provisions, which consist of obligations to legislate (either absolutely or where specified conditions have been met); (b) Measures that States parties must consider applying or endeavour to adopt; (c) Measures that are optional. 12. Whenever the phrase "each State Party shall adopt" is used, the reference is to a mandatory provision. Otherwise, the language used in the guide is "shall consider adopting" or "shall endeavour to", which means that States are urged to consider adopting a certain measure and to make a genuine effort to see whether it would be compatible with their legal system. For entirely optional provisions, the guide employs the term "may adopt" ("11. Nello stabilire le loro priorità, i legislatori nazionali e i membri dell'esecutivo dovrebbero considerare 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 al ricorrere di determinate condizioni); (b) Misure che gli Stati contraenti 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 sollecitati a considerare l'adozione di una determinata misura, nonché a compiere uno sforzo concreto nel verificarne la compatibilità con il loro ordinamento giuridico. Per le disposizioni del tutto facoltative la guida utilizza il termine "può adottare").

I criteri interpretativi appena richiamati portano a comprendere che la Convenzione pone agli Stati aderenti tre livelli d'impegno in ordine decrescente, dei quali il livello intermedio - ossia quello individuato dai verbi *"shall consider adopting"* o *"shall endeavour to"* - non può che intendersi come fonte di prescrizioni flessibili quanto alla tempistica e alle modalità di realizzazione, ma certamente non facoltative, poiché, se così fosse, la divisata gradualità dell'impegno verrebbe del tutto svuotata di senso o comunque esporrebbe il trattato ad interpretazioni arbitrarie, sostanzialmente elusive dei precetti concordati. È così possibile cogliere appieno il significato da attribuire ai verbi prescrittivi scelti dagli artt. 7, co. 4 e 19 della Convenzione e, per l'effetto, il tenore del vincolo imposto all'Italia tenuto conto della legislazione penale vigente alla data di adesione al trattato. Se, cioè, a tale data lo Stato italiano aveva già dotato il proprio ordinamento giuridico del reato di abuso d'ufficio, tanto bastava a precluderne l'abrogazione poiché un simile intervento di soppressione normativa confligge con quell'obbligo di sforzo concreto finalizzato a mantenere una legge preesistente che assicuri la realizzazione degli obiettivi del trattato oppure, in caso contrario, a seriamente pianificare degli interventi normativi che colmino il rilevato *deficit* di tutela. A tale ultimo riguardo, poi, non è pure possibile sostenere che il vuoto di tutela lasciato dall'abrogazione dell'abuso di ufficio sia stato colmato dalla pressoché contemporanea introduzione del delitto di cui all'art. 314-bis c.p., trattandosi di reato che si limita a punire l'uso illegittimo di denaro o cose mobili da parte del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, ossia una condotta illecita circoscritta ad una categoria molto ristretta di beni pubblici che come tale è oggettivamente impossibilitata a ricomprendere l'infinita molteplicità di abusi ai danni della Pubblica Amministrazione che prima era efficacemente perseguita dalla fattispecie penale oggi abrogata.

Del resto, una simile soluzione ermeneutica è anche quella additata dall'art. 31 della Convenzione di Vienna, che, nell'enucleare le regole generali d'interpretazione dei trattati, statuisce:

"1. Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo.

2. Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati inclusi:

- a) ogni accordo relativo al trattato e che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione;*
- b) ogni strumento disposto da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al trattato.*

3. Verrà tenuto conto, oltre che del contesto:

- a) di ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso contenute;*
- b) di ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato;*
- c) di ogni norma pertinente di diritto internazionale, applicabile alle relazioni fra le parti."*

Da ultimo, il carattere conclamato della violazione degli obblighi internazionali cui l'Italia si è esposta con la legge di abrogazione del delitto di abuso d'ufficio è, a ben vedere desumibile, anche dalla preoccupazione manifestata sul punto dall'Unione Europea, in particolare dalla Commissione che, nella Relazione annuale sullo Stato di diritto per il 2024, adottata a Bruxelles il 24 luglio 2024, a pag. 22 osserva: *"In alcuni Stati membri, tuttavia, determinate riforme del diritto penale rischiano di compromettere la lotta contro la corruzione. In Slovacchia una riforma recente del diritto penale solleva*

gravi preoccupazioni ed è stata oggetto di ulteriori modifiche poco tempo fa. Ridurre le sanzioni per i reati di corruzione e per quelli connessi alla corruzione, abbreviare i termini di prescrizione applicabili ai reati di corruzione e abolire la procura speciale sono misure che rischiano di indebolire la lotta contro la corruzione. In Italia una nuova legge che abroga il reato di abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenza potrebbe avere implicazioni per l'individuazione e l'indagine di casi di frode e corruzione...".

In definitiva, tutte le questioni affrontate inducono a sospettare dell'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett. b) legge n. 114/24 nella parte in cui abroga il delitto previsto e punito dall'art. 323 c.p. per violazione degli artt. 11 e 117, co. 1 Cost., in relazione agli artt. 7, co. 4 e 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione.

5. Sospensione del giudizio e della prescrizione

Alla luce della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, visti gli articoli 23 legge n. 87/53 e 159 c.p., va ordinata la sospensione del giudizio in corso e, per l'effetto, la sospensione della prescrizione di tutti i reati, compreso quello di cui al capo 2) della rubrica contestato al sussistendo tra questo e l'abrogato delitto di abuso d'ufficio di cui al capo 1) contestato al un apparente rapporto di connessione ex art. 12, lett. c) c.p.p. che, allo stato, non consente una trattazione separata delle posizioni.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge cost. n. 1/48 e 23 e ss. legge n. 87/53,

solleva

questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1, comma 1, lett. b) della legge 9 agosto 2024, n.114 (pubblicata in G.U. n.187 del 10 agosto 2024, entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui abroga l'art. 323 c.p., per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1 Cost. (in relazione agli obblighi discendenti dagli artt. 7, comma 4, e 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116);

sospende

il giudizio in corso nei confronti degli imputati ed i relativi termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice procedente;

dispone

l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

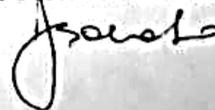
manda

la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte Costituzionale.

Locri, 30 settembre 2024

Il G.I.P.

dott. Andrea Bonato



TRIBUNALE DI LOCRI
DEPOSITATO IN UDIENZA

oggi 30 09 2024
L'ASSISTENTE GIUDIZIARIO
Dott. ssa Emilia Capozzero