GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

NOTE A MARGINE DI CORTE COSTITUZIONALE N. 95 DEL 2025: ABUSO D'UFFICIO, ULTERIORI APPRODI IN TEMA DI DIRITTO INTERNAZIONALE COME PARAMETRO INTERPOSTO E RIFLESSIONI SULLA RISERVA DI LEGGE PENALE[*]

MARTINA CAZZANIGA[**]

SOMMARIO: 1. Dove eravamo rimasti: le ordinanze di rimessione e le censure dei giudici *a quibus*. – 2. Il rigetto delle eccezioni di inammissibilità: l'intervento in *malam partem* del Giudice delle Leggi in materia penale. – 3. L'inammissibilità delle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost.: una "morte" preannunciata? – 4. Un cambio di marcia che non passa inosservato: la Convenzione di Merida come parametro interposto. – 5. La non fondatezza delle questioni sull'art. 117, comma 1, Cost.: obblighi di penalizzazione (o comunque di "*stand still*") in relazione all'abuso d'ufficio non pervenuti. – 6. Tra novità e conferme. Il giudizio costituzionale quale strumento inadatto per contestare l'abrogazione dell'abuso d'ufficio.

1. *Dove eravamo rimasti: le ordinanze di rimessione e le censure dei giudici* a quibus

Lo scorso 3 luglio sono state depositate le motivazioni della sentenza n. 95 del 2025, con la quale il Giudice delle Leggi ha deciso sui plurimi dubbi di costituzionalità sollevati in relazione all'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, avvenuta con legge n. 114 del 9 agosto 2024, entrata in vigore nemmeno un anno prima della decisione in commento[1].

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

[**] Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

[1] La dottrina maggioritaria non ha accolto con favore l'*abolitio criminis*, rispetto alla quale ritiene invece preferibile una riformulazione della fattispecie dell'abuso d'ufficio. Si veda, *ex multis*, A. MANNA, *Sull'abolizione dell'abuso d'ufficio e gli ulteriori interventi in tema di delitti contro la p.a.: note critiche,* in *Sistema penale*, 6 agosto 2024. Sul tema, anche in relazione alle questioni di costituzionalità, si segnala altresì V. MONGILLO, *La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale" e occasioni di una nuova legalità amministrativa*, in *Sistema penale*, 4/2025, 83 ss.

Tali motivazioni erano attese sin dall'8 maggio, quando era stato pubblicato il comunicato stampa[2] che anticipava che le questioni erano state dichiarate in parte inammissibili e in parte infondate, a cui era seguito un sospiro di sollievo non solo da parte dell'attuale Governo[3], promotore nonché sostenitore di tale *abolitio criminis*, ma anche dei plurimi soggetti che, essendo stati indagati o imputati per questo reato, confidavano nella stabilità della sua abrogazione.

A dire il vero, la decisione era oggetto di attesa da ancora prima e, più precisamente, da quando, nel settembre 2024, i giudici da tutte le parti d'Italia – quattordici per la precisione[4], tra cui la Corte di cassazione[5] – hanno iniziato a dubitare della legittimità di tale abrogazione.

La corposa sentenza n. 95 del 2025 affronta plurime questioni concernenti tanto la materia costituzionale quanto quella penale, e che coinvolgono altresì il diritto internazionale.

Ma dove eravamo rimasti?

La pronuncia si apre con una densa parte in fatto resa necessaria dall'elevato numero delle ordinanze di rimessione sul medesimo oggetto nonché dalla complessità delle questioni sollevate, che sono state tutte riunite in quanto ritenute analoghe[6].

Secondo quanto prospettato nelle diverse ordinanze di rimessione, l'abrogazione del reato prima previsto e punito dall'art. 323 c.p. contrastava con tre parametri costituzionali.

---

[2] Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale, Comunicato dell'8 maggio 2025 dal titolo *Non è incostituzionale l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio*.

[3] Come segnalato da Gian Luigi Gatta in *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge, la Consulta certifica "indubbi vuoti di tutela" e al contempo difende in via di principio l'art. 117, co. 1 Cost. e gli obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sistema penale*, 9 luglio 2025, «si legge sul sito del Ministero della Giustizia che, a margine di un evento politico svoltosi in questi giorni, il Ministro Nordio ha così commentato: "abbiamo abolito il reato di abuso d'ufficio e la Corte costituzionale ci ha dato ragione". È proprio così? Si, se si intende dire che la Corte ha riconosciuto non illegittima la scelta dell'*abolitio criminis*; no, se si allude a una condivisione di quella scelta, che è rimessa alla discrezionalità e alla responsabilità politica del legislatore».

[4] Per le ordinanze di rimessione si veda Tribunale di Firenze, sezione III penale, 24 settembre 2024, ord. n. 222/2024, in G.U. 1° Serie Speciale n. 49/2024; Tribunale di Firenze, sezione III penale, 25 ottobre 2024, ord. n. 8/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 6/2025; Tribunale di Firenze, sezione GIP-GUP, 3 ottobre 2024, ord. n. 233/2024, in G.U. 1° Serie Speciale n. 52/2024; Tribunale di Locri, sezione penale, ufficio GIP-GUP, 30 settembre 2024, ord. n. 201/2024, pubblicata in G.U. 1° Serie Speciale n. 45/2024; Tribunale di Locri, sezione penale, ufficio GIP-GUP, 13 gennaio 2025, ord. n. 10/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 6/2025; Tribunale di Locri in funzione di Giudice dell'esecuzione, sezione penale, 30 novembre 2024, ord. n. 5/2025, in G.U. 1° Serie speciale n. 5/2025; Tribunale di Modena, sezione penale, 12 novembre 2024, ord. n. 20/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 8/2025; Tribunale di Modena, sezione penale, 12 novembre 2024, ord. n. 25/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 8/2025; Tribunale di Busto Arsizio, sezione penale, 21 ottobre 2024, ord. n. 232/2024, in G.U. 1° Serie Speciale n. 52/2024; Tribunale di Bolzano, sezione penale, 11 novembre 2024, ord. n. 17/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 7/2025; Tribunale di Teramo, sezione penale, 22 novembre 2024, ord. n. 4/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 5/2025; Tribunale di Catania, sezione II penale, 26 novembre 2024, ord. n. 18/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 7/2025; Tribunale di Roma, sezione XXXVIII penale, ufficio GIP-GUP, 5 febbraio 2025, ord. n. 33/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 9/2025.

[5] Corte di cassazione, sezione VI penale, 7 marzo 2025, ord. n. 50/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 11/2025.

[6] Corte cost., n. 95 del 3 luglio 2025, punto 2 del *Considerato in diritto*. Per un commento all'ordinanza di rimessione della Cassazione si veda, tra i molti, M.C. TRIMBOLI, *Abrogazione dell'abuso d'ufficio: brevi note a margine dell'ordinanza di rimessione della Cassazione*, in *Sistema penale*, 4/2025, 69 ss.

Il primo è l'art. 3 Cost.[7], in quanto si riteneva che l'abolizione dell'abuso d'ufficio violasse il principio di uguaglianza poiché altri comportamenti, considerati di analoga offensività, continuano a costituire reato, generando così una irragionevole disparità di trattamento.

Alcuni giudici *a quibus* avevano altresì individuato come parametro l'art. 97 Cost.[8] – anche in relazione all'art. 28 Cost. – perché sostenevano che non prevedere più l'abuso d'ufficio come illecito penale creasse un *vulnus* illegittimo rispetto ai principi di buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione Pubblica, anche considerato che la legge abrogatrice non ha contestualmente introdotto ipotesi di responsabilità civile o amministrativa per i fatti prima costituenti reato.

Da ultimo, ma non per importanza (al contrario, si tratta dell'aspetto più rilevante e maggiormente dibattuto), vi erano i dubbi sollevati chiamando in causa l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 1, 5, 7 paragrafo 4, 19 e 65 della Convenzione ONU contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida o "UNCAC")[9]: i giudici del rinvio ritenevano che l'*abolitio criminis* avesse infranto le previsioni di tale fonte di diritto internazionale, che viene invocata da tutti i rimettenti come parametro interposto di costituzionalità, poiché dalla stessa discenderebbe un obbligo di penalizzazione in relazione all'abuso d'ufficio, o quantomeno un c.d. obbligo di "*stand still*", ossia il divieto di abrogare il reato se lo stesso era già previsto dall'ordinamento nel momento della ratifica della Convenzione da parte dello Stato contraente. Esattamente come è accaduto nel contesto italiano.

Alla luce delle numerose ordinanze di rimessione, le domande sorte in attesa della pronuncia erano diverse: in materia penale, quali sono i limiti degli interventi in *malam partem* della Corte costituzionale? La Convenzione di Merida può validamente costituire un parametro interposto di legittimità costituzionale? Con l'abrogazione censurata, il legislatore ha violato obblighi di penalizzazione che discendono dalla stessa Costituzione o da fonti internazionali?

2. *Il rigetto delle eccezioni di inammissibilità: l'intervento in* malam partem *del Giudice delle Leggi in materia penale*

In prima battuta, come di consueto, la Corte costituzionale ha esaminato le eccezioni di inammissibilità sollevate durante l'udienza pubblica dall'Avvocatura dello

[7] Come ricordato dalla Corte, solo le «ordinanze iscritte al n. 233 reg. ord. del 2024 e al n. 33 del 2025 reg. ord. del 2025 dubitano […] della compatibilità della disposizione con l'art. 3». Cfr. Corte cost., n. 95/2025, punto 1.3.2 del *Ritenuto in fatto* e 2.2. del *Considerato in diritto*.

[8] Anche in questo caso, non tutte le ordinanze di rimessione individuavano tale parametro di legittimità ma solamente quelle «iscritte ai numeri 222 e 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 4, 8 e 33 reg. ord. del 2025». Si veda Corte cost., n. 95/2025, punto 1.6 del *Ritenuto in fatto* e 2.3. del *Considerato in diritto*.

[9] La Convenzione in questione è stata adottata dall'Assemblea generale dell'ONU con risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003, sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre del medesimo anno e infine ratificata con l. 3 agosto 2009, n. 116. Dal punto di vista del contenuto, essa disciplina una serie di misure preventive, punitive e di cooperazione internazionale per il contrasto transfrontaliero della corruzione.

Stato nonché dai numerosi difensori di indagati, imputati e condannati per abuso d'ufficio nei giudizi *a quibus*, parti costituite nel processo costituzionale.

Tali eccezioni vengono suddivise in due "gruppi": il primo concerne quelle relative al lamentato difetto di motivazione in punto di rilevanza della questione in relazione ad alcune delle ordinanze di rimessione – nessuna delle quali viene accolta dalla Corte[10] –, mentre il secondo riguarda l'asserita impossibilità per il Giudice costituzionale di intervenire nel merito a causa dell'esistenza di un divieto di pronunce in *malam partem* in materia penale[11].

Quest'ultimo gruppo, sul quale ci si intende soffermare brevemente in questa sede, pone un tema di tutto rilievo poiché, qualora le questioni fossero state ritenute fondate, di certo la pronuncia in commento sarebbe rientrata nel novero di quelle aventi effetti in *malam partem* in materia penale, in quanto ne sarebbe conseguita la reviviscenza della fattispecie abrogata. E suo il ripristino avrebbe causato non poche problematiche, soprattutto con riferimento a coloro che, nella vigenza della legge di abrogazione, hanno visto archiviato il procedimento nei propri confronti, sono stati assolti o, se detenuti, scarcerati[12].

Dopo aver ribadito che tali interventi sarebbero in generale preclusi a fronte della riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost., il Giudice costituzionale richiama la propria giurisprudenza e, in particolare, la sentenza n. 37 del 2019, vero e proprio "decalogo" dei casi in cui è possibile derogare al divieto generale di intervento in materia penale con effetti negativi[13].

---

[10] Cfr. Corte cost., n. 95/2025, punto 4 del *Considerato in diritto*.

[11] Sul tema si segnala A.G. RISPOLI, *Abrogazione dell'abuso d'ufficio: dubbi di legittimità costituzionale*, in *Sistema penale*, 2/2025, 46 ss.

[12] Sugli effetti di una eventuale pronuncia di incostituzionalità sia consentito il rimando a M. CAZZANIGA, *Discrezionalità legislativa in materia penale e obblighi di criminalizzazione: le questioni di costituzionalità sollevate in relazione all'abrogazione dell'abuso d'ufficio*, in *Rivista AIC*, 2/2025, 51 ss. Anche la pronuncia annotata richiama tale tematica con un *obiter dictum* al punto 5.1.5 del *Considerato in diritto*. Più in generale sul tema della reviviscenza delle norme giuridiche si vedano F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, 647 ss.; A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1998, 1 ss.; A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988; P. VIPIANA, *La 'legislazione negativa'. Saggio su un'insolita e controversa nozione del diritto costituzionale*, Torino, 2017, 92 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Quale spazio per la reviviscenza delle norme abrogate dopo la sentenza 13 del 2012?*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, 303 ss.; N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2017, 139 ss. con particolare riferimento alla materia penale.

[13] Oltre all'ipotesi ricordata nella nota successiva, nella pronuncia n. 37 del 6 marzo 2019, la Corte costituzionale elenca gli altri casi in cui ritiene di poter pronunciare una sentenza di accoglimento in materia penale con effetti in *malam partem*: (i) quando, in violazione del principio di eguaglianza, il legislatore introduce una norma penale di favore che, in modo irragionevole, sottrae un insieme di condotte alla regola generale, prevedendo solo per un determinato gruppo di individui un trattamento sanzionatorio più favorevole (cfr. Corte cost., sentenza 23 novembre 2006, n. 394); (ii) in caso di scorretto esercizio del potere legislativo, ad esempio qualora un Consiglio regionale intervenisse sulle scelte di incriminazione del legislatore nazionale (cfr. Corte cost., sentenza 13 marzo 2014, n. 46); (iii) qualora il Governo abrogasse tramite decreto legislativo una fattispecie di reato senza che nella legge delega sia inserita una autorizzazione in tal senso (cfr. Corte cost., sentenza 23 gennaio 2014, n. 5) oppure nel caso in cui sia il Parlamento a non aver rispettato i principi costituzionali in materia di conversione del decreto-legge (cfr. Corte cost., sentenza 25 febbraio 2014, n. 32); inoltre (iv) quando l'effetto

E una di queste ipotesi è proprio quella in cui la disciplina penale nazionale violi «obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost.»[14].

Viene altresì richiamata la più che nota pronuncia n. 28 del 2010 sulle c.d. "ceneri di pirite", con la quale per la prima – e, allo stato, unica – volta, la Corte costituzionale ha accolto una questione relativa a un contrasto tra una norma nazionale e un obbligo di penalizzazione europeo[15].

Dunque, alla luce di tale orientamento, il Giudice costituzionale ribadisce la propria competenza a intervenire nel caso di specie con una pronuncia con effetti peggiorativi.

E fin qui, potremmo dire, niente di nuovo sotto il sole: la Corte conferma una conclusione conosciuta e che non stupisce anche se, soprattutto in relazione alle questioni relative all'art. 117, comma 1, Cost., avrà modo di approfondire il significato dei c.d. "vincoli derivanti dagli obblighi internazionali" che, se violati dal legislatore, possono giustificare l'intervento sfavorevole del Giudice delle Leggi.

In relazione a tale profilo, si potrebbe di certo discutere sulla effettiva legittimità dei poteri di intervento in *malam partem* che la Corte si riconosce in materia penale: anche se questa non è la sede adatta per una riflessione di tale portata[16], non si può non sottolineare come, anche in tale occasione, sia stata perentoria nell'indicare tali ipotesi come eccezionali oltreché tassative.

---

peggiorativo si configura 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» (cfr. Corte cost., sentenza 14 dicembre 2018, n. 236).

[14] *Ivi*, punto 7.1. del *Considerato in diritto*.

[15] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.1.4 nonché 5.3.3 del *Considerato in diritto*. Nella sentenza relativa alle c.d. "ceneri di pirite", la n. 28 del 2010, il giudice del rinvio aveva sollevato, con riferimento agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., una questione di legittimità costituzionale individuando come oggetto l'art. 183, comma 1, lettera n), quarto periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ossia il Testo Unico dell'ambiente: si trattava di una disciplina che, modificando la precedente, aveva ricompreso le ceneri di pirite nella nozione di "sottoprodotto", con la conseguenza di sottrarle dal novero delle sostanze rientranti in quella di "rifiuto" e, dunque, dalla repressione penale delle attività di gestione di rifiuti pericolosi con autorizzazione assente o scaduta. Il dubbio di costituzionalità viene giudicato fondato poiché tale modifica legislativa contrastava con la normativa comunitaria vigente che prevedeva un obbligo di penalizzazione. Nel caso di specie, nonostante la norma dichiarata illegittima fosse di natura extra-penale, la sentenza di accoglimento ha prodotto effetti sulla disposizione incriminatrice, (ri)espandendo l'area del penalmente rilevante con la conseguente applicazione del reato di cui all'art. 256 d.lgs. n. 152/2006 anche alle ceneri di pirite.

[16] Sul tema del sindacato costituzionale con effetti sfavorevoli in materia penale si veda, senza pretesa di esaustività, M. D'AMICO, *Relazione introduttiva*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del* 'favor rei'. *Il falso in bilancio davanti alla Corte costituzionale e di Giustizia*, Torino, 2005, 1 ss.; N. ZANON, *Corte costituzionale e norme penali di favore: verso un sindacato sulle scelte politico criminali?*, in L. ZILLETTI-F. OLIVA (a cura di), *Verso un sindacato di legittimità sulle scelte politico-criminali?*, Pisa, 2007, 53 ss.; A. BONOMI, *Zone d'ombra, norme penali di favore e additive in* malam partem: *una «differenziazione ingiustificata» da parte della Corte costituzionale?*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 154 ss.; M. GAMBARDELLA, Lex mitior *e giustizia penale*, Torino, 2013, 111 ss.; I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale. Problemi e prospettive*, Milano, 2015, 47 ss.

3. *L'inammissibilità delle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost.: una "morte" preannunciata?*

«Tutto ciò premesso, le censure formulate dai giudici del rinvio in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili»[17]: si apre così il frammento di pronuncia dedicato alle prime due questioni di legittimità sollevate.

La Corte anzitutto sottolinea che, già in passato, il legislatore è più volte intervenuto rimodulando la fattispecie dell'abuso d'ufficio[18] e che, quando in relazione a tali modifiche dei "confini" del penalmente rilevante era sorto un dubbio di costituzionalità, lo stesso è sempre stato dichiarato inammissibile[19].

E anche di fronte all'abrogazione la Corte non fa altro che riconfermare tale posizione, richiamando l'ampia discrezionalità che spetta al legislatore in materia penale: «[t]ale discrezionalità […] deve essere riconosciuta in termini assai ampi rispetto alle scelte di non punire determinate condotte in precedenza incriminate, pur lesive di interessi costituzionalmente rilevanti o comunque meritevoli di tutela […] nell'ottica dell'*extrema ratio* della tutela penale – criterio, quest'ultimo, esso pure di rilevo costituzionale, alla luce del principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale»[20].

Tale conclusione avrebbe potuto essere dedotta non solo dalla giurisprudenza costituzionale ma anche dalla *ratio* dell'istituto della riserva di legge in materia penale: il legislatore – *rectius*, il Parlamento – è l'indiscusso *dominus* in tale ambito e la Corte costituzionale ritiene di non poter incidere sul perimetro delle fattispecie di reato ampliando essa stessa le ipotesi di responsabilità penale, in quanto tali scelte rientrano nella piena titolarità dell'organo rappresentativo per eccellenza[21].

In particolare, la Corte si sofferma sulla questione relativa all'art. 97, nonché a quella formulata dal Tribunale di Teramo in punto di art. 28 Cost.[22], e conferma l'insussistenza di «puntuali obblighi di incriminazione discendenti dalla Costituzione o

[17] Si veda Corte cost., n. 95/2025, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

[18] Per un *excursus* sulle principali riforme si veda A. MERLO, *La felicità di Sisifo: a proposito dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio*, in *Diritto penale e processo*, 9/2024, 1113, mentre sul rapporto tra formulazione del reato e la sua interpretazione giurisprudenziale si rimanda a M. PELISSERO, *L'instabilità dell'abuso d'ufficio e la lotta di Sumo*, in *Diritto penale e processo*, 5/2023, 613 ss.

[19] Ci si riferisce in particolare alle sentenze nn. 447 del 1998 e 8 del 2022.

[20] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.2.3 del *Considerato in diritto*.

[21] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.2.3 del *Considerato in diritto*. Per un maggiore approfondimento su questi profili, si consenta il rimando a M. CAZZANIGA, *Discrezionalità legislativa in materia penale*, cit., 46 ss.

[22] Il giudice rimettente del Tribunale di Teramo, pur individuando come parametro di legittimità costituzionale l'art. 97 Cost., argomentava anche richiamando l'art. 28 Cost.: secondo il giudice *a quo*, quest'ultimo, nella parte in cui prevede che «[i] funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti», deve ritenersi «espressione della necessità di una soglia di tutela penale minima di fatti realizzati da dipendenti pubblici che ledono o espongono a pericolo i diritti dei cittadini». Più in generale, sostiene che «l'espressa previsione in Costituzione di alcuni obblighi di tutela penale porta a ritenere sussistenti anche obblighi impliciti di tutela di interessi costituzionali attraverso lo strumento penale». Dunque, il giudice del rinvio asseriva la possibilità di ricavare dall'art. 28 un obbligo implicito di criminalizzazione che sarebbe violato da una siffatta abrogazione. Si veda Tribunale di Teramo, sezione penale, cit., 8.

da altre fonti vincolanti per il legislatore»[23]: dunque, anche a fronte di un bene giuridico di certa tutela costituzionale – quale è il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione – il legislatore dispone di "carta bianca" circa le modalità attraverso le quali assicurare tale protezione, con anche la possibilità (pienamente lecita) di non ricorrere allo strumento penale.

Di conseguenza, la pronuncia annotata avalla quella giurisprudenza costituzionale e quelle posizioni dottrinali[24] che da tempo sostengono l'impossibilità di ricavare dalla Costituzione dei veri e propri obblighi di ricorso allo strumento penale, ad eccezione della previsione di cui all'art. 13, comma 4, Cost.

Dunque, quantomeno rispetto al corretto andamento della Pubblica Amministrazione, viene ribadita la legittimità di una scelta legislativa che concepisca la sanzione penale come una *extrema ratio*.

Il messaggio che la Corte sembra voler veicolare tra le righe è il seguente: anche se l'abrogazione dell'abuso d'ufficio fa sorgere delle indubbie perplessità, la stessa non può essere revocata riconoscendo l'esistenza di un obbligo perentorio derivante dalla Carta costituzionale di utilizzare lo strumento penale per tutelare il bene giuridico prima protetto dall'art. 323 c.p.

E questa conclusione non può che essere salutata con favore, anche considerato che la previsione di obblighi di incriminazione ha sempre l'effetto (negativo) di ridurre lo spazio di manovra del legislatore in tale (delicatissima) materia, che gli viene espressamente riservata dalla Costituzione.

In definitiva, anche in questa occasione la Corte non ha ritenuto sindacabile una scelta assunta nell'ambito di quello che lo stesso redattore della sentenza ha in altra sede definito l'«arbitrio del non punire»[25].

4. *Un cambio di marcia che non passa inosservato: la Convenzione di Merida come parametro interposto*

Veniamo quindi alla questione relativa all'art. 117, comma 1, Cost.[26]. Prima di entrare nel merito della stessa, anche in questo caso la Corte argomenta in punto di ammissibilità.

---

[23] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.2.5 del *Considerato in diritto*.

[24] Quello degli obblighi costituzionali di penalizzazione è un tema che interessa la dottrina da decenni. Senza pretese di esaustività, ci si limita a richiamare alcuni dei capisaldi del dibattito: D. PULITANÒ, *Obblighi costituzionali di tutela penale?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1983, 484 ss.; M. ROMANO, *«Meritevolezza di pena», «bisogno di pena» e teoria del reato*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1/1992, 39 ss.; F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Scritto di diritto penale*, vol. I, tomo I, Milano, 1997, 572. Sul tema, più di recente si vedano, tra i molti, L. GROSSI, *I "nuovi" obblighi costituzionali di tutela penale: dall'*an *al* quomodo *dell'incriminazione*, in *Legislazione penale*, 1/2024 nonché C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009.

[25] F. VIGANÒ, *L'arbitrio del non punire. Sugli obblighi di tutela penale dei diritti fondamentali*, in *Studi in onore di Mario Romano*, IV, Napoli, 2011, 2645.

[26] Come già previsto in dottrina, tra cui in G.M. RUOTOLO, *L'abrogazione del reato di abuso d'ufficio alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Alcune brevi considerazioni internazionalistiche*, in *Sistema penale*, 19 dicembre 2024, la Corte ha dichiarato inammissibili le

Si tratta, almeno ad avviso di chi scrive, di uno dei passaggi più interessanti della pronuncia in commento, in quanto concerne la possibilità di considerare la Convenzione di Merida un parametro interposto di legittimità, aspetto del tutto tralasciato dai rimettenti sul quale, tuttavia, gli studiosi della giurisprudenza costituzionale avevano posto l'attenzione[27].

Tale aspetto era emerso anche durante l'udienza pubblica, poiché l'Avvocatura generale dello Stato nonché le difese delle parti costituite *ad opponendum* sostenevano che, nel caso di specie, l'intervento in *malam partem* della Corte costituzionale non fosse possibile in quanto la deroga prima richiamata si riferisce ai soli casi di obblighi di criminalizzazione previsti in una normativa europea[28].

Peraltro, come noto, dopo le c.d. "sentenze gemelle" del 2007, che pure hanno riconosciuto in termini generali la vincolatività – e dunque l'idoneità a fungere da parametro di costituzionalità – degli obblighi internazionali, solamente i trattati internazionali in materia di diritti umani, tra cui principalmente la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU) e la Carta Sociale Europea[29], sono poi stati in concreto adoperati quali parametri interposti di legittimità costituzionale nei giudizi della Corte[30].

---

questioni di legittimità relative all'art. 11 Cost., il quale rappresenta la disposizione costituzionale da invocare in relazione ai dubbi di legittimità in cui il parametro interposto è costituito dal diritto europeo e non anche dal diritto internazionale. Si veda Corte cost., n. 95/2025, punti 1 e 5.3 del *Considerato in diritto*. Per un approfondimento sui profili di diritto internazionale di tale questione si veda L. ACCONCIAMESSA, *Sull'inesistenza di un obbligo internazionale di* stand still *e la conseguente liceità giuridica internazionale dell'eliminazione del reato d'abuso d'ufficio*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 18, 3/2024, 647 ss.

[27] I commenti a prima lettura spiegano che «non era affatto scontato che la Corte dichiarasse ammissibili le questioni prospettate, al metro dell'art. 117, co. 1 Cost. La parte più rilevante della sentenza annotata – che va ben oltre il tema del moribondo e ora morto e sepolto abuso d'ufficio – è quella contenuta nei §§ 5.3.2 – 5.3.4. del considerato in diritto. In un momento storico di crisi del diritto internazionale, come portato dei sovranismi, emerge dalle citate pagine della sentenza 95 il volto di una Corte che prende sul serio il diritto internazionale pattizio. Non è una notizia da poco». Così G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge*, cit.

[28] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.3.1 del *Considerato in diritto*.

[29] Con riferimento alla Carta Sociale Europea come parametro interposto di legittimità costituzionale, si vedano le sentenze nn. 120 e 194 del 2018 nonché la più recente n. 7 del 2024. In tali occasioni, il Giudice delle Leggi ha ritenuto ammissibile l'evocazione della Carta Sociale Europea come parametro interposto in quanto presenta elementi di "specialità" rispetto alla generalità dei trattati internazionali, avendo contenuto e caratteristiche simili a quelle della CEDU. In commento a queste pronunce si vedano, *ex multis*, C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 120/2018 e n. 194/2018*, in *Federalismi.it*, 4/2019; G. E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *Federalismi.it*, 4/2019; A. TANCREDI, *La Carta sociale europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale: novità e questioni aperte*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2019, 490 ss.

[30] A seguito delle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, ossia le c.d. "sentenze gemelle", solo la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e pochi altri trattati internazionali – comunque in materia di diritti umani, tra cui la Carta Sociale Europea – sono stati effettivamente adoperati quali parametri interposti in questioni di legittimità costituzionale. Nei rari casi in cui sono state sollevate questioni aventi come parametro interposto un trattato internazionale non concernente i diritti umani, le stesse sono sempre state dichiarate infondate o inammissibili oppure il Giudice delle Leggi ha evitato di "entrare" nel merito dell'asserito contrasto tra la norma interna e quella internazionale, scegliendo di ripararsi sotto lo "scudo" dell'assorbimento del vizio: è questo il caso della

Insomma, sino a prima della pronuncia che si annota, nessuna convenzione concernente altri ambiti era stata considerata effettivamente degna di ricoprire tale ruolo. E soprattutto in nessun caso si era lamentata apertamente la violazione di asseriti obblighi di penalizzazione derivanti da una fonte internazionale.

In relazione a tale profilo, la sentenza in commento presenta alcuni spunti degni di nota e costituisce un vero *turning point* rispetto alla giurisprudenza costituzionale finora formatasi sul punto.

Anzitutto, la Corte sottolinea che la lettera del primo comma dell'art. 117 Cost. non differenzia in alcun modo i vincoli derivanti dal diritto europeo rispetto a quelli internazionali; di conseguenza, in caso di violazione degli stessi da parte di una normativa interna, le conseguenze sono del tutto sovrapponibili, potendo sfociare, in ambedue i casi, in una illegittimità costituzionale.

In secondo luogo, viene esplicitato che tale considerazione vale altresì nei casi in cui viene in gioco la materia penale e che ciò non comporta una violazione dell'art. 25, comma 2, Cost.

Da ultimo, si spiega che «il rispetto della *ratio* anche "democratica" del principio di legalità in materia penale è comunque assicurato dal coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di ratifica delle convenzioni internazionali»[31].

Come si può notare, il Giudice delle leggi, con tre passaggi logici strettamente concatenati, ritiene il diritto internazionale parimenti vincolante rispetto a quello europeo e che la Convenzione di Merida può validamente costituire un parametro interposto, alla stregua degli altri trattati a cui finora è stato già riconosciuto questo ruolo: di conseguenza, i principi fondanti la giurisprudenza costituzionale formatasi in casi di violazione di obblighi di penalizzazione europei da parte di disposizioni interne – si veda, ad esempio, il già richiamato caso della sentenza n. 28 del 2010 – possono operare allo stesso modo in relazione al diritto internazionale. Ciò significa che, se una normativa nazionale contrasta con un obbligo di incriminazione sancito da una convenzione o da un trattato, dovrà essere dichiarata incostituzionale.

E, in tal senso, la legalità penale, «principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale […] idoneo a operare quale "controlimite"»[32], non costituisce un ostacolo, in quanto la fonte della responsabilità penale non è da individuare nell'atto di diritto internazionale quanto, invece, nella normativa interna di attuazione dell'obbligo imposto dalla convenzione o dal trattato.

---

sentenza n. 106 del 2020, nella quale il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici era stato indicato nell'ordinanza di rimessione come parametro interposto. Sul tema dei trattati internazionali come parametro interposto si vedano in dottrina, tra i molti, A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, in *Consulta Online*, 2/2015, 504 ss.; N. CANZIAN-E. LAMARQUE, *Due pesi e due misure. I trattati internazionali sui diritti umani e gli "altri" obblighi internazionali secondo i giudici italiani*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 373 ss.; A. FUSCO, *Il mito di Procruste. Il problema dell'interposizione delle norme generative di obblighi internazionali nei giudizi di legittimità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 250 ss.

[31] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.3.1 del *Considerato in diritto*.

[32] *Ivi*, punto 5.3.3 del *Considerato in diritto*.

In sostanza, il Giudice delle Leggi dichiara di non concordare con alcune prospettazioni formulate durante l'udienza pubblica, atte a sostenere che la riserva di legge sarebbe sostanzialmente "svuotata" dalla previsione di obblighi sovranazionali e internazionali di criminalizzazione, poiché, sempre secondo la Corte, questi ultimi sono «liberamente accettati dallo stesso Parlamento per il tramite della legge che autorizza la ratifica dei singoli trattati, la quale può altresì indicare al Governo di apporre riserve e dichiarazioni, nei limiti consentiti dal diritto internazionale, in ordine a loro specifiche previsioni all'atto della ratifica»[33].

E continua spiegando che «si deve dunque ritenere che, autorizzando *tout court* la ratifica, il Parlamento abbia consapevolmente condiviso le scelte compiute dallo strumento pattizio negoziato dal Governo con gli altri Stati firmatari (anche) in merito all'*an* e alle specifiche condizioni della criminalizzazione, o non criminalizzazione, di determinate condotte; e abbia così accettato di assumere, anche rispetto a tali scelte, impegni giuridicamente vincolanti nei confronti delle altre Parti contraenti, contestualmente assoggettando la propria successiva produzione normativa al rispetto degli obblighi medesimi ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.»[34].

La tematica delle riserve, infatti, non si pone nel caso di specie, considerato che la ratifica della Convenzione di Merida è stata autorizzata con legge n. 116 del 3 agosto 2009 senza condizione alcuna.

A detta della Corte costituzionale, questo ragionamento sarebbe avvalorato dal fatto che per lo Stato contraente residua sempre e comunque la possibilità di tornare sui propri passi e discostarsi dagli obblighi imposti dal trattato, dichiarando la volontà di emendarlo o denunciarlo secondo le regole proprie del diritto internazionale pattizio.

Peraltro, il Giudice delle Leggi sottolinea altresì che, nel caso in cui dovesse dichiarare incostituzionale l'abrogazione di una legge interna rispettosa di un obbligo europeo o internazionale di criminalizzazione, l'effetto della sentenza sarebbe semplicemente quello di ripristinare la vigenza di una disposizione nazionale illegittimamente abolita[35].

Orbene, in relazione a tale passaggio nevralgico si impongono alcune considerazioni.

Da un lato, almeno a parere di chi scrive, quello in esame costituiva un caso ottimale per una presa di posizione in merito alla possibilità di elevare altre fonti del diritto internazionale al rango di parametro interposto.

L'art. 117, comma 1, Cost. in effetti contiene una proposizione oggettivamente generica sul punto, limitandosi a prevedere che il legislatore (nazionale e regionale) è tenuto al rispetto di vincoli derivanti da obblighi internazionali. Dunque, da una formula così "ampia" discende che potenzialmente ogni trattato di diritto internazionale merita pari rispetto, e ciò anche quando lo stesso non ha una rilevanza paragonabile a quella della CEDU.

[33] *Ivi*, punto 5.3.4 del *Considerato in diritto*.

[34] *Ibidem*.

[35] *Ivi*, punto 5.3.3 del *Considerato in diritto*. Si veda V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012, 112.

Dopotutto, la Convenzione di Merida sembra avere tutte le caratteristiche per ricoprire tale ruolo, anche considerato che si tratta di un atto adottato nel contesto delle Nazioni Unite: insomma, sarebbe stato difficile per la Corte sostenere che il trattato in questione non rientra tra quelli a cui l'art. 117, comma 1, fa riferimento[36].

Certo, tale decisione apre a un interrogativo: bisogna dunque ritenere che ogni atto pattizio di diritto internazionale, anche di natura bilaterale e in materie del tutto secondarie, vincola il legislatore in egual maniera? Alla luce della decisione in commento, la risposta della Corte sembra, almeno in astratto, positiva.

D'altro lato, invece, come già si è cercato di spiegare, il Giudice costituzionale ritiene che la riserva di legge non venga "rinnegata" per il solo fatto che una convenzione internazionale preveda obblighi di criminalizzazione in capo ai contraenti e questo perché viene "liberamente" recepita dal Parlamento nazionale.

Tale passaggio del ragionamento della Corte suscita alcune perplessità.

Da tempo ormai, parte della dottrina costituzionalistica classifica quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali alla stregua di "leggi meramente formali"[37].

Secondo questa corrente di pensiero, infatti, si tratterebbe di atti normativi che hanno la veste formale della legge ma sul cui contenuto il Parlamento può tutt'altro che decidere in modo autonomo e discrezionale poiché sussisterebbe il c.d. principio del *ne varietur*: «in altre parole […] il Legislatore, nella fase deliberativa, può solo approvare o
respingere l'accordo attraverso la concessione o il diniego dell'autorizzazione alla ratifica e la piena esecuzione [e] non gode, invece, di alcun potere emendativo»[38].

E difatti, proprio in relazione alla legge n. 116 del 2009 che ha autorizzato la ratifica della Convenzione di Merida, non vi è stato un dibattito parlamentare

[36] Parte della dottrina da tempo reclamava una risposta dalla Corte costituzionale sul punto: «la Consulta *deve* […] decidersi: o i trattati internazionali regolarmente ratificati […] sono – tutti (non solo la Cedu in senso stretto), in ogni loro parte ed anche nell'interpretazione concreta e consolidata datane dagli organi giurisdizionali internazionali a ciò preposti – "vincolanti" per il nostro ordinamento, in quanto "norme interposte", o non lo sono». Si veda A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale*, cit., 511.

[37] In A. COSSIRI, *Art. 80*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, 2008, 730, si spiega che si tratta di «atti normativi che pur avendo veste formale di legge, recano un contenuto materiale non definibile autonomamente dalle Camere, come invece accade nell'esercizio della funzione legislativa tipica». Inoltre, l'autrice ricorda anche che «la prassi applicativa dell'art. 80 è stata nel senso di minimizzare l'intervento parlamentare, in accordo alla più generale tendenza ad interpretare restrittivamente il ruolo dell'Assemblea rappresentativa in politica estera». Anche in R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, 2012, 120, si afferma che «la prassi parlamentare porta a dichiarare inammissibili gli emendamenti sia della *formula di autorizzazione* sia dell'*ordine di esecuzione* (il che giustifica la vecchia definizione di "*legge meramente formale*" che viene ancora applicata a questi atti)».

[38] S. SASSI, *Il puzzle costituzionale del* treaty-making power *in Italia*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 12. Sull'impossibilità di presentare emendamenti rispetto al testo del trattato si veda anche L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, 2023, 297-298: «L'attenzione che i parlamentari prestano alle leggi di autorizzazione alla ratifica è in genere piuttosto bassa. Ciò è, del resto, comprensibile, posto che il trattato sia già concluso, sostanzialmente inemendabile».

particolarmente attento rispetto al contenuto dell'atto di diritto internazionale e alle obbligazioni che lo Stato avrebbe assunto in materia penale[39].

Il Parlamento, dunque, sembra svolgere una funzione profondamente diversa rispetto a quella che gli viene riconosciuta dall'art. 25 Cost., poiché si limita ad autorizzare il Capo dello Stato a ratificare un testo predisposto in sede internazionale dai rappresentanti dell'esecutivo in carica[40].

In conclusione, restano non pochi dubbi sull'effettivo ruolo del Parlamento nel procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali nonché sul fatto che l'organo rappresentativo possa concretamente intervenire sul testo della Convenzione in modo "libero", senza alcun sacrificio della riserva di legge in materia penale. E ne residuano altresì in relazione al procedimento di denuncia di un trattato internazionale, il quale non pare essere così agevole, sia giuridicamente che sul piano politico, come la Corte sembra invece ritenere.

5. *La non fondatezza delle questioni sull'art. 117, comma 1, Cost.: obblighi di penalizzazione (o comunque di* "stand still"*) in relazione all'abuso d'ufficio non pervenuti*

Superato lo "scoglio" del parametro interposto, si entra dunque nel vivo della questione: la Convenzione di Merida contiene obblighi di incriminazione o divieti di regresso in relazione al reato di abuso d'ufficio?

Si tratta di uno snodo cruciale in quanto, qualora la Corte avesse accolto la questione, ne sarebbe conseguito il "ritorno in vita" del delitto abrogato.

Nonostante l'interpretazione dei numerosissimi giudici del rinvio, per la Corte costituzionale non sussistono obblighi di penalizzazione in relazione alla condotta di cui all'art. 323 c.p.: a differenza di altre disposizioni della Convenzione di Merida[41], l'art. 19 in materia di abuso d'ufficio, il cui testo viene definito «inequivoco»[42], costituisce solamente una «*non-mandatory offence*»[43] e, dunque, in relazione a tale reato, lo Stato ha solo il dovere di valutare il ricorso alla sanzione penale.

E a nulla è valso il tentativo dei rimettenti di invocare altri articoli della Convenzione – in particolare, gli artt. 1, 5, 7 e 65 – per cercare di sostenere l'esistenza di tale vincolo.

Viene altresì richiamato un aspetto molto interessante: durante i lavori preparatori relativi alla predisposizione del testo della Convenzione, gli Stati firmatari hanno deciso di «trasformare le originarie proposte di introdurre un vero e proprio obbligo di incriminazione di questa specifica condotta, formulate da Messico, Colombia e Turchia,

[39] Per un approfondimento si vedano i lavori preparatori al Senato e alla Camera.

[40] Per una ricostruzione più articolata, sia consentito rimandare a M. CAZZANIGA, *Discrezionalità legislativa in materia penale*, cit., 39 ss.

[41] La Corte sottolinea la differenza dell'art. 19 rispetto ad altri, tra cui l'art. 16, che invece impone un vero e proprio obbligo di incriminazione della corruzione. Si veda Corte cost., n. 95/2025, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

[42] *Ivi*, punto 7.3.1 del *Considerato in diritto*.

[43] *Ivi*, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

in un mero obbligo di "considerare" tale soluzione, recependo così una proposta formulata dalla Croazia in coordinamento con il Canada e con la stessa delegazione italiana»[44].

La Corte spiega che l'unica obbligazione che grava in capo allo Stato firmatario è quella di prendere in considerazione i vantaggi e gli svantaggi della previsione dell'abuso d'ufficio come illecito penale, lasciando allo stesso la scelta finale di far prevalere gli elementi a favore o a sfavore di tale incriminazione.

E nulla vieta, proprio come è avvenuto nel contesto italiano, che l'analisi dei *pro* e dei *contra* venga riformulata nel tempo addivenendo altresì a una abrogazione sopravvenuta.

La conclusione della Corte sul punto lascia poco margine all'interpretazione: dalla Convenzione di Merida non discende alcun obbligo di incriminazione dell'abuso d'ufficio, né tanto meno uno di "*stand still*", ossia di non abrogare il reato se questo era previsto dall'ordinamento interno al momento della sottoscrizione dell'atto in sede internazionale[45].

Mutuando le parole utilizzate nella sentenza che si annota, «in definitiva, questa Corte ritiene di non potere, sulla base dei parametri evocati, sindacare la complessiva efficacia del sistema di prevenzione e contrasto alle condotte abusive dei pubblici agenti risultante dall'abolizione del delitto di abuso d'ufficio, sovrapponendo la propria valutazione a quella del legislatore»[46].

Questa conclusione chiude il cerchio del ragionamento condotto dal Giudice delle Leggi in tale complessa vicenda. Se, da un lato, il diritto internazionale vincola il legislatore domestico, d'altro lato, la Corte sembra voler specificare, seppur tra le righe, che il concetto di obbligo di criminalizzazione deve essere interpretato in senso restrittivo: dunque, a meno che si tratti di un'obbligazione precisa, dai confini ben definiti e che non lascia alcun margine di discrezionalità, il legislatore nazionale non deve essere costretto a introdurre (o a mantenere in vigore) una determinata fattispecie di reato perché, in relazione alla stessa, non sussiste alcun concreto vincolo di ricorso alla sanzione penale.

---

[44] *Ivi*, punto 7.3.1 del *Considerato in diritto* dove si fa riferimento a UNODC, *Travaux préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention Against Corruption*, United Nations Publications, 2010, 191-193.

[45] Avevano dunque ragione tribunali come quello di Reggio Emilia che, nonostante le sollecitazioni della Procura, non hanno sollevato la questione alla Corte poiché ritenevano insussistenti obblighi di penalizzazione o divieti di regresso derivanti dalla Convenzione di Merida. Si veda Tribunale di Reggio Emilia, sezione penale, ordinanza del 7 ottobre 2024, disponibile su *Sistema penale*. In dottrina, per un'opinione critica dell'interpretazione della Convenzione di Merida da parte dei giudici *a quibus* si rimanda a R. D'ANDREA, *Più torti non fanno una ragione. Le vicissitudini giurisprudenziali relative all'abrogazione del reato di abuso d'ufficio*, in *Sistema penale*, 30 dicembre 2024; M. RAVENNA, *Riflessioni sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale della norma che ha abrogato il delitto di abuso d'ufficio*, in *Giurisprudenza penale*, 12/2024, 12. Più di recente, si è messo in luce che i giudici del rinvio «hanno ricorso ad "acrobazie" interpretative per ricavare un obbligo di incriminazione funzionale ad attivare un intervento ripristinatorio da parte della Corte Costituzionale». Si veda L. CARRARO, *La Convenzione di Mérida non contempla un obbligo di incriminazione dell'abuso d'ufficio: questioni risolte e questioni ancora aperte. Osservazioni a prima lettura su C. Cost. 3 luglio 2025, n. 95*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 7-8/2025, 3.

[46] Corte cost., n. 95/2025, punto 8 del *Considerato in diritto*.

La decisione di interpretare in modo rigoroso l'esistenza di obblighi di incriminazione internazionali consente di rispettare la riserva di legge in materia penale, e questo perché i casi in cui il legislatore nazionale non può pienamente esercitare il proprio potere discrezionale in tale ambito devono costituire l'eccezione e non la regola.

In definitiva, gli obblighi di penalizzazione, anche derivanti da fonti internazionali, sono vincolanti a tal punto da espungere dall'ordinamento disposizioni contrastanti (anche se favorevoli), a patto che si tratti di un vero e proprio vincolo, formulato in modo inequivoco, e non di una mera raccomandazione.

6. *Tra novità e conferme. Il giudizio costituzionale quale strumento inadatto per contestare l'abrogazione dell'abuso d'ufficio*

In chiusura, il Giudice delle Leggi non manca di sottolineare che «se gli indubbi vuoti di tutela penale[47] che derivano dall'abolizione del reato – emblematicamente illustrati dalle vicende oggetto dei quattordici giudizi *a quibus* – possano ritenersi o meno compensati dai benefici che il legislatore si è ripromesso di ottenere, secondo quanto puntualmente illustrato nei lavori preparatori della riforma, è questione che investe esclusivamente la responsabilità politica del legislatore, non giustiziabile innanzi a questa Corte al metro dei parametri costituzionali e internazionali esaminati»[48].

Come correttamente constatato in dottrina, «non si tratta di una decisione che appone il bollino verde su una legge, negandone il carattere problematico. La Corte non ha questa funzione: quando non dichiara l'incostituzionalità, esclude soltanto la violazione di un principio costituzionale ma non avalla scelte politiche, la cui responsabilità rimane del Parlamento»[49].

Invero, da queste parole si può capire che la stessa Corte costituzionale sembra non condividere la scelta di abrogare *tout court* il reato d'abuso d'ufficio, ma che, al netto di tali valutazioni di opportunità politico-criminale, non può comunque essere ritenuta costituzionalmente illegittima. E questo perché non esistono né obblighi costituzionali né tantomeno internazionali che impongano di sanzionare tale condotta con lo strumento penale.

Dunque, se le questioni più strettamente relative alla convenienza di tale *abolitio criminis* vengono rimesse al legislatore presente e (soprattutto) futuro, significa allora

[47] Sui vuoti di tutela "lasciati" dall'abrogazione dell'abuso d'ufficio si veda la recente ricostruzione di C. PAGELLA, *Sui vuoti di tutela lasciati dal (fu) abuso d'ufficio: uno sguardo alla costellazione dei casi oggetto delle ordinanze di rimessione alla consulta*, in *Sistema penale*, 16 giugno 2025 nonché E. MATTEVI, *L'abuso d'ufficio: considerazioni a margine della sua abrogazione*, in *La legislazione penale*, 3/2024, 327 ss.

[48] Corte cost., n. 95 del 3 luglio 2025, punto 8 del *Considerato in diritto*.

[49] R. CANTONE-G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio. Il problema resta*, in *Sistema penale*, 14 maggio 2025, anche pubblicato su *La Repubblica* l'11 maggio 2025.

che il piano della legittimità costituzionale non era quello corretto per "bocciare" la c.d. riforma Nordio sul punto e ripristinare lo *status quo ante*[50].

Come si è cercato di far emergere, al di là della questione relativa all'abuso d'ufficio, la pronuncia n. 95 del 2025 sarà ricordata nel tempo per le numerose tematiche affrontate, tra cui l'operatività e i limiti della riserva di legge in materia penale, la forza cogente degli obblighi di penalizzazione internazionali nonché l'ampiezza del potere discrezionale del legislatore in ambito di politica criminale.

Inoltre, si tratta di una decisione che, ad avviso di chi scrive, ha ben ricostruito i confini della "ripartizione" tra legislatore e Corte costituzionale dei poteri di intervento in materia penale.

In tale occasione, vengono ribaditi numerosi principi già più volte espressi dalla giurisprudenza costituzionale negli anni, tra cui la legittimità del sindacato in *malam partem* in materia penale in una serie di ipotesi tipizzate, così come l'impossibilità di riconoscere nell'art. 97 Cost. obblighi di penalizzazione gravanti sul legislatore.

In relazione a tale ultimo profilo, la soluzione contraria sarebbe stata particolarmente dirompente rispetto allo scopo da raggiungere, in quanto ritenere sussistenti veri e propri obblighi di incriminazione discendenti dall'art. 97 avrebbe violato lo "spirito" della Costituzione, vincolando in modo eccessivo il legislatore penale sul punto.

La Corte giunge altresì a ulteriori approdi in una serie di ambiti molto rilevanti e, più precisamente, in tema di diritto internazionale come parametro interposto nonché di obblighi di incriminazione derivanti da convenzioni o trattati.

«Col diritto internazionale, insomma, si fa sul serio»[51]: questo è il principale punto fermo che emerge dalla pronuncia in commento. In definitiva, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., tutti i trattati internazionali – senza distinzioni di sorta, o almeno così sembra dalle motivazioni della Corte – vincolano in egual misura il legislatore e, qualora gli stessi prevedano obblighi di penalizzazione, quest'ultimo è tenuto a sottostarvi. A patto però che si tratti di effettivi vincoli di incriminazione e non di meri inviti a considerare l'introduzione delle fattispecie penali.

E da questa pronuncia la riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, Cost. ne risulta in parte rafforzata e in parte indebolita.

Da un lato, viene riaffermata l'ampia discrezionalità del legislatore in tale delicatissimo ambito: si sottolinea l'impossibilità di ricavare agevolmente dalla Costituzione obblighi di penalizzazione nonché che quelli derivanti da fonti di diritto

[50] In dottrina, già prima della pronuncia, vi era chi sosteneva la necessità di tenere distinti i piani dell'opportunità politico-criminale della scelta del legislatore e quello della legittimità costituzionale della stessa. Si veda R. D'ANDREA, *Più torti non fanno una ragione*, cit. Più di recente, si rimanda a L. CARRARO, *La Convenzione di Mérida non contempla un obbligo di incriminazione*, cit., 2: «molti argomenti spesi – sotto plurimi profili – per sostenere l'illegittimità costituzionale dell'abrogazione anzidetta, infatti, appaiono in realtà solo la veste formale con la quale si è veicolato un – peraltro condivisibile, almeno per chi scrive – giudizio negativo sulla scelta politico-criminale di abrogare *in toto* una fattispecie dal peso specifico importantissimo nel complesso sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione».

[51] R. CANTONE-G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio. Il problema resta*, cit.

internazionale devono presentare determinate caratteristiche per poter vincolare il Parlamento, in assenza delle quali il suo spazio di manovra rimane ampio.

D'altro lato, tuttavia, viene sminuita a causa della (ribadita) possibilità di un sindacato in *malam partem* in materia penale nonché dal fatto che il legislatore è tenuto a un rigoroso rispetto dei vincoli derivanti dai trattati internazionali sottoscritti dall'Italia. E tale ultimo aspetto potrebbe allarmare soprattutto se si considera che, sul piano internazionale ed europeo, sembra registrarsi la tendenza a un sempre maggiore ricorso alla sanzione penale[52].

[52] Tale constatazione è presente in I. WIECZOREK, *Legitimacy of EU criminal law*, Oxford, 2020, 58-59 nonché in C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, cit., 294, dove l'autrice spiega che «tradizionalmente, infatti, quando si trattava di disporre, attraverso propri atti normativi, interventi nell'area della penalità interna, l'Unione tendeva a privilegiare il ricorso ad indicazioni flessibili, inerenti la doverosità della predisposizione, entro i confini nazionali, di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che, tuttavia, lasciavano intatto il diritto degli Stati membri di utilizzare, nel rispetto dei requisiti indicati, le sanzioni ritenute più opportune, comprensive, se del caso, quindi, anche di quelle penali», mentre attualmente le fonti del diritto europeo in materia penale prevedono spesso obblighi di penalizzazione e, dunque, impongono agli Stati membri il ricorso alla sanzione punitiva per sanzionare determinati comportamenti.