NOMOS
Le attualità nel diritto
Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

Sentenza n. 95 del 2025

Presidente: Giovanni Amoroso – Giudice relatore e redattore: Francesco Viganò
decisione del 7 maggio 2025, deposito del 3 luglio 2025
comunicati stampa dell'8 maggio 2025 e del 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
atti di promovimento: ordinanze nn. 201, 222, 232 e 233 del 2024, nn. 4, 5, 8, 10, 17, 18, 20, 25 e 33 del 2025

parole chiave:
ABUSO D'UFFICIO – DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE – PRINCIPIO DI LEGALITÀ

disposizione impugnata:
- art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114

disposizioni parametro:
- artt. 3, 11, 97, 117, primo comma, della Costituzione
- artt. 1, 5, 7, paragrafo 4, 19 e 65 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione

dispositivo:
inammissibilità - non fondatezza

Con quattordici ordinanze di rimessione, sono state sollevate diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della 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 ha **abrogato l'art. 323 del codice penale**, il quale puniva il reato di **abuso d'ufficio**, in riferimento agli artt. 3, 97, 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione, quest'ultimi, agli obblighi discendenti complessivamente dagli artt. 1, 5, 7, paragrafo 4, 19 e 65 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 agosto 2009, n. 116 (Convenzione di Mérida).
In sostanza, nelle ordinanze si sostiene che la scelta legislativa di abolire il delitto di abuso di ufficio contrasterebbe con gli obblighi internazionali derivanti da detta Convenzione, ovvero che l'eliminazione del reato darebbe luogo ad una riduzione dello standard di efficace attuazione della UNCAC nel suo complesso.
In via preliminare, la Corte costituzionale dichiara **inammissibili le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 11 e 97 Cost.**
In primo luogo, il giudice delle leggi sottolinea che l'**ampia discrezionalità del legislatore nella delimitazione delle condotte punibili** si estende anche alla scelta di non punire determinate condotte precedentemente incriminate, sebbene lesive di interessi

ISSN 2279-7238

costituzionalmente rilevanti. Ciò a condizione che «il legislatore appresti altri strumenti di tutela di tali interessi», in conformità con il principio, parimenti di rilievo costituzionale, di *extrema ratio* della tutela penale.
Tanto premesso, la Corte conferma la propria costante giurisprudenza secondo cui la **riserva di legge in materia penale** *ex* art. 25, secondo comma, Cost., le **preclude di «intervenire a modificare il confine dei fatti penalmente rilevanti tracciato dal legislatore, con un effetto estensivo della responsabilità penale** dei destinatari delle norme penali, **soltanto per porre riparo a eventuali disparità di trattamento tra condotte sanzionate aventi, in ipotesi, analogo o minore disvalore**». Tutt'al più, nell'ambito del proprio sindacato *ex* art. 3 Cost., il giudice delle leggi potrebbe intervenire nel senso di ridurre l'area di responsabilità penale delimitata dal legislatore.
Con riferimento al caso di specie, poi, la Corte rileva che non ricorre neppure la deroga relativa alle norme penali "di favore", viceversa considerate sindacabili in sede di giudizio di legittimità anche in *malam partem*. Ciò in quanto tale qualificazione non può discendere «dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale»: così opinando, infatti, **la richiesta di sindacato *in malam partem* non sarebbe finalizzata a riespandere una norma tuttora presente nell'ordinamento, «ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale»**, il che non è consentito in sede di sindacato *ex* art. 3 Cost.
In secondo luogo, parimenti inammissibili sono le questioni sollevate in riferimento all'art. 97 Cost.: da un lato, infatti, secondo la Corte **le «esigenze costituzionali» sottese a tale disposizione «non richiedono necessariamente l'attivazione della tutela penale»**, ben potendo essere soddisfatte – in conformità con il principio di ***extrema ratio*** della medesima – «attraverso una pluralità di strumenti alternativi preventivi e sanzionatori diversi dal diritto penale». Dall'altro, **in mancanza di «puntuali obblighi di incriminazione discendenti dalla Costituzione o da altre fonti vincolanti per il legislatore, non può che spettare a quest'ultimo la decisione circa l'*an* dell'eventuale tutela *penale*** da assicurare agli interessi che la stessa Costituzione impone in via generale di proteggere, senza però specificare con quali strumenti tale protezione debba essere assicurata».
Infine, in via sempre preliminare, la Corte, pur affermando che le questioni in materia penale, in riferimento tanto all'art. 11 Cost. quanto all'art. 117, primo comma, Cost., sono ammissibili *in malam partem* qualora venga in considerazione il rispetto di «obblighi sovranazionali», dichiara l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento all'art. 11 Cost., a causa di lacune motivazionali delle relative ordinanze di rimessione.
Viceversa, nel ritenere **ammissibili le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost**., il giudice delle leggi rileva che i**l principio di legalità penale non osta a che una norma di diritto internazionale pattizio imponga agli Stati un obbligo di criminalizzazione**, in quanto in tal caso la responsabilità penale degli individui non si fonda direttamente sull'obbligo internazionale, bensì sulla legge nazionale attuativa di tale obbligo. Pertanto, prosegue la Corte, **l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma abrogativa di una legge penale attuativa di un obbligo internazionale avrebbe l'effetto di ripristinare la disciplina legislativa previgente**, con la conseguenza che la responsabilità penale individuale «continuerebbe a

fondarsi sull'originaria disciplina stabilita dal legislatore», nel rispetto della riserva di legge *ex* art. 25 Cost.
In conclusione sul punto, secondo la Corte il principio di legalità risulta rispettato anche nella sua *ratio* "democratica", in considerazione del coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di ratifica delle convenzioni internazionali.
Nel merito, però, il giudice delle leggi dichiara **non fondate** le questioni sollevate in riferimento a tale parametro.
Diversamente da quanto prospettato dai rimettenti, infatti, secondo la Corte le disposizioni della **Convenzione di Mérida impongono al legislatore nazionale solo di "considerare" l'introduzione del reato di abuso d'ufficio,** valutandone i *pro* e i *contra* in ottica comparativa, **ma non lo obbligano anche a procedere in tal senso, né contengono alcun "divieto di regressione"** nella repressione del reato.
In altri termini, la Convenzione, tenendo conto della varietà di soluzioni sul punto adottate negli ordinamenti penali dei singoli Stati firmatari, affida la **scelta di introdurre o mantenere l'incriminazione delle condotte di abuso di ufficio alla discrezionalità del legislatore nazionale**, il quale, una volta adempiuto tale obbligo "di considerazione" – come risulta, nel caso di specie, dai lavori preparatori della riforma – ben può procedere anche alla sua abolizione.
In definitiva, la 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**».
Tuttavia, evidenzia che **la valutazione dell'effettività della compensazione tra gli «indubbi vuoti di tutela penale che derivano dall'abolizione del reato»** – «emblematicamente illustrati dalle vicende oggetto dei giudizi *a quibus*» – **e i benefici attesi dal legislatore**, come descritti nei lavori preparatori, «è questione che investe esclusivamente **la responsabilità politica del legislatore, non giustiziabile innanzi a questa Corte al metro dei parametri costituzionali e internazionali esaminati**».

Alessandra Prozzo