

L'abolizione dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite ai tempi del panpenalismo: una contraddizione solo apparente

di Gian Luigi Gatta

1. Premessa: due considerazioni / **2.** Piovono reati a catinelle, e nel mentre si aboliscono proprio e solo abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite. Perché? / **3.** Da un populismo all'altro, da uno *slogan* all'altro: da "spazzacorrotti" a "basta paura della firma" / **4.** I gravi vuoti di tutela determinati dalla "legge Nordio" / **5.** Le pronunce della Corte costituzionale (nn. 95 e 185 del 2025) / **6.** Due false narrazioni, da smentire, e una conclusione

1. Premessa: due considerazioni

Una riflessione aggiornata sulle direttrici della politica-criminale nell'ambito della *tutela della pubblica amministrazione* deve muovere da due considerazioni diverse, tra loro connesse.

La *prima* è che, in un contesto generale caratterizzato, nell'attuale Legislatura, da un'onda di marcato panpenalismo di matrice populistica¹, i delitti contro la pubblica amministrazione rappresentano pressoché l'unico settore nel quale, in controtendenza, si è assistito a un vistoso *arretramento* del diritto penale. Su un piatto della bilancia ci sono decine di reati: dall'incriminazione dei *rave party*², a ottobre 2022, passando per i quattordici, in un sol colpo, del famigerato decreto sicurezza³, fino a giungere, a dicembre 2025, all'introduzione del delitto di femminicidio⁴. Sull'altro piatto della bilancia c'è, in confronto, ben poco: ad agosto 2024⁵, l'abolizione integrale dell'abuso d'ufficio e l'abolizione, parziale, ma assai estesa, del traffico di influenze illecite.

La *seconda* considerazione è che la linea politica della de-penalizzazione, nella sfera dei delitti contro la pubblica amministrazione, è esattamente contraria a quella che, solo sei anni fa, nella precedente Legislatura, fu portata avanti sull'onda populistica della legge "spazzacorrotti"⁶, espressione del furore punitivo di una diversa maggioranza politica. Nel passaggio da uno *slogan* all'altro – da "spazzacorrotti" a "basta paura della firma" – si è celebrato il funerale dell'abuso d'ufficio, tra il 2020 (Governo Conte II) e il 2024 (Governo Meloni), e si è messo in stato vegetativo il traffico di influenze (2024, Governo Meloni), avamposto della prevenzione e del contrasto alla corruzione, introdotto dalla "legge Severino" e ora diventato un simulacro.

Sviluppare queste due considerazioni è quel che mi propongo in questo breve contributo.

¹ Per un'interessante analisi empirica della politica criminale italiana degli ultimi decenni, realizzata anche e proprio nella prospettiva di un crescente punitivismo e nell'individuazione dei relativi picchi, vds., da ultimo, R. Cornelli e L. Rossi, *La deriva punitiva della politica criminale in Italia. Analisi empirica della legislazione penale e della sicurezza degli ultimi trent'anni*, in *Sist. pen.*, 27 novembre 2025.

² Art. 633-bis cp («Invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica») inserito, in sede di conversione, dal dl 31 ottobre 2022, n. 162.

³ Dl 11 aprile 2025, n. 48.

⁴ Art. 577-bis cp («Femminicidio»), inserito dalla l. 2 dicembre 2025, n. 181.

⁵ L. 9 agosto 2024, n. 114.

⁶ L. 9 gennaio 2019, n. 3.

2. Piovono reati a catinelle, e nel mentre si aboliscono proprio e solo abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite. Perché?

Perché mai, mentre piovono reati a catinelle, ad essere aboliti sono proprio e solo due delitti contro la pubblica amministrazione? Nell'autunno del 2022, subito dopo aver giurato al Quirinale, il Ministro della giustizia Carlo Nordio aveva dichiarato che «la velocizzazione della giustizia transita attraverso una forte depenalizzazione, quindi una riduzione dei reati»⁷. Questo proposito è stato smentito, nei fatti, da un considerevole aumento dei reati, nei tre anni successivi alla dichiarazione programmatica dell'allora neo-Ministro della giustizia, rivelatasi quanto meno avventata. Ha trovato attuazione, tuttavia, nel solo settore dei delitti contro la pubblica amministrazione. In effetti, come si è premesso, la legge 9 agosto 2024, n. 114 (cd. “legge Nordio”) ha abolito integralmente il delitto di abuso d'ufficio (art. 323 cp) e ha parzialmente abolito il delitto di traffico di influenze illecite (art. 346-bis cp).

Quale la possibile chiave di lettura?

Non quella della velocizzazione del processo penale che, certamente, non passa attraverso l'abolizione di reati contro la pubblica amministrazione. I procedimenti per traffico di influenze illecite sono notoriamente molto pochi; quelli per abuso d'ufficio erano di più, prima dell'abolizione, ma si concentravano nella fase delle indagini preliminari, dando vita a un cospicuo numero di archiviazioni (proprio una delle ragioni dell'abolizione del reato, addotta dai fautori). Nel 2021, ad esempio, i procedimenti per abuso d'ufficio giunti al dibattimento erano circa 500; quelli archiviati erano quasi 5000⁸.

Ben venga, naturalmente, alleggerire il peso dei fascicoli sulle procure e sui gip, ma perché farlo abolendo proprio l'abuso d'ufficio e non, ad esempio, reati dal più significativo impatto sui ruoli d'udienza come lo spaccio di stupefacenti nei casi di lieve entità (art. 73, comma 5, t.u. stup.) per il quale, al contrario, si è inasprita la pena con il “decreto Caivano”⁹? E perché, se è vero che la riduzione dei tempi della giustizia penale passa anche attraverso la depenalizzazione, è stata introdotta una gragnuola di reati proprio in questa Legislatura, nel corso della quale scadrà, nel 2026, il termine per l'attuazione del PNRR, che prevede una riduzione del 25% dei tempi del processo penale nei tre gradi di giudizio (non anche, si noti, nella fase delle indagini, l'unica interessata in modo significativo dall'abolizione dell'abuso d'ufficio)?

Non si potrebbe certo rispondere che gli obiettivi del PNRR sono stati al momento raggiunti, e verosimilmente lo saranno, grazie agli interventi della riforma Cartabia, sui quali, per il momento, il Governo non a caso non ha fatto significativi passi indietro. Ragione e serietà pretendono, infatti, che i tempi del processo penale non tornino ad allungarsi dopo la scadenza del PNRR. È però, esattamente, quel che promette una politica penale che continua a introdurre nuovi reati, puntando illusoriamente sulla minaccia della

⁷ La dichiarazione del neo-Ministro, rivelatasi palesemente improvvida, è stata ricordata, tra gli altri, da Marcello Sorigi in un editoriale su *La Stampa* del 1° giugno 2025, intitolato *Quando Nordio voleva ridurre i reati*. Quella dichiarazione, nell'immediato, fu ripresa dal *Giornale* il 24 ottobre in un articolo di Annarita Di Giorgio, con un titolo che, letto tre anni dopo, fa balzare sulla sedia: *Carlo Nordio, il ministro delle depenalizzazioni*.

⁸ Cfr. C. Canepa, *Solo 9 condanne ogni 5 mila processi? I dati sull'abuso d'ufficio*, in *Pagella politica*, 23 giugno 2023; R. Garofoli, *La annunciata riforma dell'abuso d'ufficio: le preoccupazioni dei Sindaci tra PNRR e rilancio della macchina dello Stato*, in *Sist. pen.*, 27 marzo 2023, p. 5.

⁹ Dl 15 settembre 2023, n. 123.

pena come prodigioso farmaco, a costo zero, per la cura dei mali più diversi che affliggono la società¹⁰.

D'altra parte, neanche i fautori della riforma Nordio hanno invocato esigenze di riduzione dei tempi della giustizia, a sostegno dell'abolizione dei due citati delitti contro la pubblica amministrazione. E allora?

Ebbene, a parole – come è noto – l'intervento è stato giustificato per ragioni di *burocrazia difensiva*: si sarebbe trattato di superare la “paura della firma”, già posta alla base di un primo intervento semi-soppressivo dell'abuso d'ufficio nel 2020, dal Governo Conte II. Senonché, come ha lapidariamente quanto efficacemente detto un magistrato con grande esperienza nel contrasto dei delitti contro la p.a. come Maurizio Romanelli, si tratta di un argomento di «insostenibile leggerezza»: «se il pubblico ufficiale (...) riesce a cagionare intenzionalmente un danno ingiusto o a determinare un ingiusto vantaggio patrimoniale attraverso la violazione di specifiche norme di legge, dalle quali non residuino margini di discrezionalità, è abbastanza evidente e giusto che scatti la risposta penale. In questi casi l'unica “paura di firma” avrebbe dovuto essere quella di commettere un grave delitto contro la P.A. attraverso la firma, ed avrebbe dovuto bloccare l'agire del pubblico funzionario»¹¹. Maurizio Romanelli aveva ragione e, per convincersene, bastano due semplici considerazioni.

La prima: i procedimenti finiti con archiviazioni o proscioglimenti, a seguito dell'*abolitio criminis*, non hanno per lo più nulla a che vedere con la “paura della firma”. Valga, per tutte, la galleria di abusi di potere e di conflitti di interesse oggetto delle quattordici ordinanze che hanno sollevato davanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'intervento soppressivo dell'art. 323 cp. La parte iniziale della sentenza n. 95/2025 della Corte costituzionale, che con le mani legate dal divieto di sindacare le norme penali con effetti *in malam partem* non ha potuto dichiarare illegittima la legge Nordio¹², mette il legislatore davanti alla sua *responsabilità politica* squadernando una serie di abusi, di vantaggio e di danno, e di violazione del conflitto di interessi, da parte non solo dei famigerati ed “impauriti” sindaci, ma anche di magistrati – sì, proprio quelli di cui poi si ha l'impertinenza di dire che non rispondono mai (!) – commissari del concorso per magistratura, carabinieri, rettori, professori universitari, funzionari pubblici e così via.

Seconda considerazione: l'*insostenibile leggerezza dell'argomento della paura della firma* è, d'altra parte, confermata da un dato esperienziale che chiunque abbia a che fare con la pubblica amministrazione può confermare: un anno e mezzo dopo l'abolizione dell'abuso d'ufficio non vi è traccia di uno *sprint* dell'azione amministrativa o, men che meno, di un allentarsi dell'opprimente pressione della burocrazia. Di sicuro, però, si è allentata la paura di commettere reati nella gestione della cosa pubblica, questo sì, aumentando il rischio della realizzazione di gravi illeciti.

Domandiamoci, allora, quale sia la *reale* motivazione alla base dell'intervento di ritrazione del penale nell'ambito della pubblica amministrazione: non la riduzione dei tempi della giustizia, non la velocizzazione dell'azione amministrativa e l'eliminazione della paura della firma, ma... – eccoci finalmente al punto – la *riduzione della “capacità intrusiva” della magistratura nella sfera dell'amministrazione pubblica e della politica*.

A ben vedere, infatti, gli interventi di abolizione del reato realizzati nell'ambito dei delitti contro la p.a. non sono affatto – come potrebbe di primo acchito sembrare – incoerenti con la politica del Governo, che, se da un lato punta sulla panpenalizzazione di

¹⁰ Sia consentito rinviare, sul punto, da ultimo., a G.L. Gatta e C. Visconti, *Da Milano a Palermo: più politiche sociali, meno diritto penale*, in *Avviso pubblico*, 11 novembre 2025.

¹¹ M. Romanelli, *L'insostenibile leggerezza della paura (della firma)*, in *Sist. pen.*, 6 febbraio 2023.

¹² Sia consentito rinviare a G.L. Gatta, *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 *Sist. pen.*, 9 luglio 2025.

reati comuni e di allarme sociale come strumento di acquisizione del consenso, dall'altro persegue in modo sistematico una *riduzione dei controlli della magistratura sull'azione politico-amministrativa* – controlli vissuti con *insofferenza* e concepiti come vere e proprie “*esondazioni*” nel campo della politica. In questa luce, tutto torna: l'abolizione dell'abuso d'ufficio e il soffocamento applicativo del traffico di influenze illecite sono coerenti con la riforma in senso fortemente limitativo dell'azione di controllo della *Corte dei conti* e della *responsabilità erariale* (ddl Foti)¹³, con la continua *marginalizzazione dell'ANAC* e del tema dell'anticorruzione, anche nel dibattito pubblico (sono lontani i tempi dell'ANAC di Raffaele Cantone), con il parere negativo del Parlamento¹⁴ alla *proposta di direttiva europea* che mirava a introdurre un obbligo di incriminazione dell'abuso d'ufficio, con la conseguente iniziativa del nostro Governo, a Bruxelles, volta a far venir meno quell'obbligo, come è poi avvenuto¹⁵.

Ma c'è di più. A ben vedere, la stessa *riforma costituzionale della magistratura*, oggetto di *referendum* confermativo, si pone sulla medesima linea politica di indebolimento dei controlli della magistratura sull'azione politico-amministrativa. Il Ministro Nordio, sul punto, è stato candidamente esplicito in una intervista al *Corriere della Sera*, quando ha detto che la sua riforma serve a evitare «invasioni di campo» della magistratura e «a recuperare alla politica il suo primato», evitando indagini e accuse nei confronti di esponenti del Governo. La riforma, parole del Ministro, «gioverebbe anche» ai rappresentanti dell'opposizione, «nel momento in cui andassero al governo»¹⁶. L'indebolimento, attraverso il sorteggio non temperato della sola componente togata nei due Csm (giudicante e inquirente) e la sottrazione del potere disciplinare riservato all'Alta Corte, senza possibilità di ricorso per cassazione, consentirebbe di attribuire *maggior peso alla politica* (attraverso i laici sorteggiati da un listino di prescelti dal Parlamento) nelle nomine e nella gestione delle carriere separate dei magistrati.

Tutto torna, allora. Il panpenalismo va bene alla maggioranza che sostiene l'attuale Governo quando colpisce la criminalità comune, violenta o da strada: femminicidi, manifestanti violenti, spacciatori, occupatori abusivi di immobili, borseggiatori, e via dicendo. Quando, cioè, si inserisce in un quadro di allarme sociale che facilita politiche di “*tolleranza zero*”, che pagano elettoralmente. Il panpenalismo, per contro, non va più bene alla maggioranza stessa se si dirige contro politici e amministratori pubblici, ma anche contro evasori fiscali o autori di abusi edilizi, cioè contro l'illegalità del “*così fan tutti*”, condonabile perché ha un disvalore sociale relativo. La stessa politica che oggi abolisce abuso e traffico di influenze illecite è quella che, pur a fronte dell'emergenza risultante dal sovraffollamento delle carceri, chiude ogni spiraglio a provvedimenti di rilascio anticipato (men che meno a un indulto), affermando – sono sempre parole del Ministro Nordio – che abbonare mesi di pena perché non c'è posto nelle carceri è una «*resa dello Stato*», un «*messaggio non educativo*»¹⁷. Come se non si potesse dire esattamente e ancor più lo stesso della rinuncia a punire gli abusi di potere e i traffici di influenze illecite.

¹³ Cfr., tra gli altri, M.T. Polito, *La Riforma della Corte dei conti. Si smantellano le funzioni per valorizzare l'esimente relativa alla responsabilità erariale a danno dei cittadini*, in *Giustizia insieme*, 7 aprile 2025; L. Mercati, *Lo 'scudo erariale' dinanzi alla Corte costituzionale: la «fatica dell'amministrare» tra disposizioni «a tempo» e riforme in itinere*, in *Sist. pen.*, 25 febbraio 2025.

¹⁴ Cfr. la risoluzione negativa del Senato, del novembre 2023 (www.senato.it/leggi-e-documenti/attivita-non-legislative/documenti-non-legislativi?documentoId=47960).

¹⁵ Cfr. P. Frosina e W. Marra, *Direttiva anticorruzione Ue, Meloni ottiene lo sconto sull'abuso d'ufficio per dire sì*, *Il Fatto quotidiano*, 3 dicembre 2025.

¹⁶ Cfr. V. Piccolillo, *Intervista a Nordio: «La riforma? Molti magistrati in privato sono a favore. E così la politica riprende i suoi spazi»*, *Corriere della Sera*, 3 novembre 2025.

¹⁷ Nordio contro lo «svuotacarceri»: «sarebbe una resa dello Stato», *Corriere della Sera*, 23 aprile 2024.

Lo *switch* di atteggiamento politico-criminale nei confronti, rispettivamente, della criminalità comune e della criminalità che si annida nella pubblica amministrazione si spiega, alla fin fine, con la semplice quanto disarmante considerazione che, ancora una volta – come tante altre negli ultimi trent’anni almeno – levare la mano dura nei confronti dei più deboli, cioè delle forme di criminalità comune, consente di arretrare la sfera di intervento e di controllo penale nei confronti della criminalità dei più forti – di chi riveste posizioni di potere –, categoria nella quale si iscrive non solo la criminalità d’impresa, ma anche quella dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Solo nella prospettiva di *un diritto penale debole con i forti e forte con i deboli* si può spiegare, ad esempio, l’abolizione dell’abuso d’ufficio o del traffico di influenze illecite, da un lato, e, dall’altro, ad opera dello stesso legislatore, nell’ultimo decreto sicurezza, l’aumento fino alla metà della pena per la resistenza del privato all’ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, ovvero l’incriminazione della rivolta in carcere realizzata con mera resistenza passiva¹⁸.

Chi studia il populismo penale a livello globale rileva come il diritto e la giustizia penale siano sempre più utilizzati, da destra a sinistra, come *electoral tools*, cioè, nell’agenda politica e nel dibattito pubblico e mediatico, come strumenti di *acquisizione del consenso elettorale*¹⁹.

Un ruolo chiave, in questa dimensione politica, è rivestito dall’*allarme sociale* che, a sua volta, dipende dalla percezione dell’insicurezza e della gravità dei fenomeni, sulla quale influiscono in modo rilevante i *media*, molti dei quali, in modo diretto o indiretto, sono controllati dalla stessa politica. Orbene, se canali televisivi nazionali, quotidiani e *social media* si concentrano su determinate forme di criminalità, e non su altre, la politica ha buon gioco, per captare consenso, a indirizzare la risposta punitiva su quelle forme di criminalità, e non su altre. Se fenomeni come gli abusi di potere, le raccomandazioni e i favoritismi, o l’evasione fiscale non sono avvertiti come allarmanti, è agevole indirizzare altrove l’onda punitiva, senza perdere consenso e suscitare dissenso. Eppure, è indubbio che il nostro Paese abbia seri problemi da risolvere sia in rapporto al malaffare nella pubblica amministrazione, sia in relazione all’evasione fiscale. Il 60% degli italiani, si è detto di recente, non paga le tasse²⁰; eppure la leva penale e la decretazione d’urgenza vengono riservate a chi organizza un *rave party* o si sdraia per protesta sull’asfalto in occasione di un blocco stradale. Il panpenalismo securitario, che per lo più è a costo zero (senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato), è in questa luce un’arma di distrazione di massa da problemi di difficile e costosa soluzione (l’evasione fiscale, il debito pubblico, la disoccupazione, la sanità e le liste d’attesa, le carenze di organico nel pubblico impiego, e così via).

3. Da un populismo all’altro, da uno *slogan* all’altro: da “spazzacorrotti” a “basta paura della firma”

Fin qui abbiamo cercato di comprendere come si possa spiegare, in una stagione di populismo penale, un arretramento del penale nel settore dei delitti contro la pubblica

¹⁸ Il riferimento è, rispettivamente, all’art. 337, comma 2, cp e all’art. 415-bis cp, inserito dal dl 11 aprile 2025, n. 48.

¹⁹ Cfr., da ultimo, nell’ampia letteratura sul tema, D. Sklansky, *Criminal Justice in Divided America. Police, Punishment, and the Future of our Democracy*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2025. In precedenza, tra gli altri, J. Simon, *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford University Press, New York, 2007.

²⁰ Cfr. A. Brambilla, *Il 60% degli italiani non paga le tasse: le verità non dette su fisco, pensioni e sanità*, *Corriere della Sera*, 24 maggio 2025.

amministrazione. Dobbiamo ora riflettere sulle possibili ragioni del brusco cambio di passo che registriamo rispetto alla “legge spazzacorrotti”, risalente a solo sei anni fa²¹.

Quella legge fu approvata e presentata, durante la passata Legislatura, come bandiera politica del Movimento Cinque Stelle e risale a una diversa stagione, quella del cd. “Governo giallo-verde”, pure ispirata al populismo penale²². Un populismo, però – questo è il punto qui di interesse –, che solleticando pulsioni ben note a chi ha vissuto la stagione di Tangentopoli fu indirizzato proprio verso il malaffare nella pubblica amministrazione, con inusitato furore punitivo, emblematicamente rappresentato dall’inclusione della corruzione e di altri delitti contro la p.a. nel catalogo dell’art. 4-bis ord. penit. Una scelta, quest’ultima, sulla quale l’attuale maggioranza di centro-destra ha fatto un passo indietro addirittura già nel primo decreto legge varato dal Governo Meloni in materia di giustizia penale, pochi giorni dopo l’insediamento²³. Il che ci suggerisce che, se è vero che i populismi sono simili nel metodo dell’agire politico penale, possono essere ben diversi quanto ai contenuti e al merito degli interventi. Ciò dipende dal *carattere intimamente politico del diritto penale*, che riflette valori e disvalori diversi.

La *Weltanschauung* grillina, incline a un certo giustizialismo e all’avversione per la casta politica e per la *politique politicienne*, ha portato alla “legge spazzacorrotti”, che per più aspetti, persino nel nome scelto dai fautori, presentava profili di attrito con i principi costituzionali e del diritto penale liberale. Dopo le elezioni del 2022, *quella visione del mondo è uscita dall’orizzonte della nuova maggioranza di governo*. Di essa, peraltro, fa ancora parte la componente “verde” del Governo Conte II, che però aveva a suo tempo scambiato l’appoggio alla legge spazzacorrotti con ciò che realmente voleva: l’approvazione della riforma della legittima difesa domiciliare, essa sì caratterizzata da una linea politico-criminale coerente con l’indirizzo dell’attuale maggioranza, perché securitaria e tesa a limitare lo spazio di azione della magistratura (attraverso presunzioni di difesa “sempre” legittima).

Appare allora evidente, e proprio la parabola delle riforme dei delitti contro la pubblica amministrazione lo testimonia, come il populismo penale favorisca soluzioni politico-normative non equilibrate, dimenticando che *in medio stat virtus* e spostando l’ago della bilancia ora su *eccessi sanzionatori*, ora su *eccessi di impunità*. Il disegno organico della “legge Severino”²⁴, che, pur con alcune criticità sul piano tecnico, nel 2012 aveva ristrutturato e aggiornato in modo razionale l’assetto dei delitti contro la p.a. e, soprattutto, aveva impresso una storica svolta nell’approccio alla prevenzione amministrativa, è stato bruscamente alterato da movimenti opposti, sulla spinta di populismi altrettanto opposti: l’uno volto a dare alla magistratura strumenti (financo gli agenti sotto copertura) per accertare ed eventualmente sanzionare condotte di malaffare nell’amministrazione pubblica; l’altro diretto, invece, a limitare il controllo della magistratura sull’azione politico-amministrativa.

Quest’ultima linea, peraltro, era stata anticipata durante la pandemia dal Governo Conte II, il quale, sorretto da una diversa maggioranza politica, con due discussi interventi in controtendenza con lo spirito della legge spazzacorrotti, aveva di molto ristretto l’ambito di applicazione dell’abuso d’ufficio, fino quasi a soffocarlo²⁵, e aveva altresì reso non punibile

²¹ L. 9 gennaio 2019, n. 3.

²² Cfr. E. Amodio, *A furor di popolo. La giustizia vendicativa gialloverde*, Donzelli, Roma, 2019.

²³ Dl 31 ottobre 2022, n. 162.

²⁴ L. 6 novembre 2012, n. 190.

²⁵ Il riferimento è all’intervento realizzato dal dl 16 luglio 2020, n. 76, sul quale sia consentito rinviare a G.L. Gatta, *Da ‘spazza-corrotti’ a ‘basta paura’: il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell’abuso d’ufficio, approvata dal Governo ‘salvo intese’ (e la riserva di legge?)*, in *Sist. pen.*, 17 luglio 2020.

il peculato dell'albergatore in relazione all'omesso versamento dell'imposta di soggiorno²⁶. Questo cambio di rotta fu determinato dallo stesso fattore politico-culturale che porterà all'abolizione dell'abuso d'ufficio e alla parziale abolizione del traffico di influenze illecite: *l'avversione per i controlli dell'autorità giudiziaria sull'attività amministrativa*. In un caso (abuso d'ufficio), la spinta veniva dalla *lobby* dei sindaci, trasversale alla destra e alla sinistra (allora nella maggioranza di governo) e dall'asserita esigenza di velocizzare la ripresa dei lavori pubblici a beneficio dell'economia del Paese; nell'altro caso (peculato), si è trattato di una sospetta legge *ad personam*²⁷.

4. I gravi vuoti di tutela determinati dalla “legge Nordio”

L'effetto delle politiche penali in tema di delitti contro la pubblica amministrazione, realizzate nel corso dell'attuale Legislatura, è oggi misurabile in termini di *evidenti e gravi vuoti di tutela*.

Quanto all'abuso d'ufficio, il nostro Paese è oggi l'unico, nel panorama europeo e in buona parte di quello internazionale, nel quale un pubblico funzionario non incorre in sanzioni penali o amministrative quando, abusando dei suoi poteri o delle sue funzioni, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto profitto o ad altri un danno ingiusto, ovvero quando omette di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto. In un sistema in cui l'interesse privato in atti d'ufficio *ex art. 324 cp* era confluito dal 1990 nell'abuso d'ufficio, abolire questo reato significa lasciare senza tutela e senza sanzione beni di rilievo costituzionale quali il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione. Se l'opinione pubblica – ubriacata tutti i giorni fino a tarda ora da trasmissioni come quelle sul caso Garlasco – fosse consapevole di simili vuoti di tutela, il consenso elettorale populisticamente intercettato incriminando altre condotte crollerebbe forse di colpo. Se un'informazione altrettanto diffusa rendesse edotto il cittadino, ad esempio, che se partecipa a un concorso per un pubblico impiego non esiste più una norma penale che lo tuteli contro il favore accordato a un concorrente meno titolato, che il commissario di concorso intende favorire perché suo amico, parente o amante, forse la macchina elettorale del populismo penale si incepperebbe. Così come se i cittadini sapessero che, dopo la riforma del traffico di influenze illecite, non è più sanzionabile il fatto del faccendiere che riceva oltre dieci milioni di euro da un imprenditore per intercedere presso un funzionario pubblico e fargli assegnare illegittimamente una commessa pubblica (una fornitura di mascherine, come quelle che tutti abbiamo usato durante la pandemia, per il valore di oltre un miliardo di euro). È accaduto in una nota vicenda a Roma (caso Arcuri), destinata a concludersi con un proscioglimento per intervenuta *abolitio criminis*²⁸ dopo che la legge Nordio ha limitato la mediazione illecita, rilevante *ex art. 346-bis cp*, a quella commessa per far compiere al pubblico funzionario un atto contrario ai doveri d'ufficio, costituente reato. Una volta abolito l'abuso d'ufficio, la mediazione illecita diretta a far commettere abusi d'ufficio è diventata penalmente irrilevante: l'abolizione dell'abuso d'ufficio ha così indirettamente

²⁶ Il riferimento è qui al dl 19 maggio 2020, n. 34, sul quale sia consentito rinviare a G.L. Gatta, *Omesso versamento della tassa di soggiorno da parte dell'albergatore e peculato: abolitio criminis dopo il 'decreto rilancio'? Note a margine di un'interessante questione di successione di norme (apparentemente) integratrici*, in *Sist. pen.*, 5 ottobre 2020.

²⁷ *Il padre della compagna di Conte ottiene la revoca della sentenza di patteggiamento per peculato*, *Il Fatto quotidiano*, 10 dicembre 2020.

²⁸ Sia consentito rinviare a G.L. Gatta, *Traffico di influenze illecite e riforma Nordio: il g.u.p. di Roma solleva questione di legittimità costituzionale nel processo per la fornitura delle mascherine cinesi (Covid)*, in *Sist. pen.*, 4 febbraio 2025.

comportato la sterilizzazione anche del traffico di influenze illecite, che normalmente è diretto a far compiere... abusi d'ufficio.

Via libera, dunque, a faccendieri desiderosi di intrallazzare con politici e funzionari pubblici. Se non c'è prova della corruzione (*i.e.*, della promessa o della dazione di denaro o altra utilità), abusi di potere, raccomandazioni, favoritismi, strumentalizzazioni di pubblici poteri in violazione delle più elementari regole sul conflitto di interessi sono oggi penalmente irrilevanti. Né – si noti – l'arretramento dello strumento penale è stato in qualche modo compensato introducendo presidi di tutela per via amministrativa. Più che vuoti di tutela, sono stati allora creati dei pericolosi baratri, della cui gravità i cittadini non sono edotti, essendo la loro attenzione spinta dai *media* in direzione del racconto quotidiano del processo mediatico di turno (Garlasco *docet*), ovvero del timore per borseggi, rapine, ecc. Così è, purtroppo, ai tempi del populismo penale mediatico.

5. Le pronunce della Corte costituzionale (nn. 95 e 185 del 2025)

L'assenza di adeguata tutela per i beni del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) è stata certificata da due importanti decisioni della Corte costituzionale. Nella *sentenza n. 95 del 2025* la Corte ha riconosciuto l'esistenza di «indubbi vuoti di tutela penale» conseguenti all'abolizione del delitto di abuso d'ufficio. Nella *sentenza n. 185 del 2025* la Corte, sulla stessa linea, ha poi affermato che, a seguito della riforma in senso restrittivo del delitto di traffico di influenze illecite, vi sono «condotte di indubbia gravità, che restano oggi del tutto sprovviste di sanzione».

La Corte costituzionale ha, dunque, riconosciuto uno stato di *pericolo per i beni di rango costituzionale di cui all'art. 97 Cost.*, esposti oggi a forme di aggressione non sanzionabili, né attraverso il diritto penale, né in altro modo. Una pubblica amministrazione storicamente esposta a possibili abusi e strumentalizzazioni di potere, a favoritismi e a traffici di influenze, dovrebbe preoccupare tutti, per di più in un Paese che conosce e ha conosciuto un malaffare diffuso nel settore pubblico, e che deve pure fare i conti con il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata nella gestione della cosa pubblica.

Per questo chi in Parlamento ha a cuore la tutela della pubblica amministrazione dovrebbe intraprendere ogni iniziativa legislativa volta a tappare le voragini di tutela causate dalla legge Nordio con gli interventi su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite.

La Corte costituzionale, pur sollecitata dalla magistratura con plurime ordinanze di rimessione, non ha potuto, con le due citate sentenze del 2025, dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge Nordio perché aveva, in sostanza, le *mani legate dal divieto di sindacare la legge penale con effetto in malam partem*.

Sul *terreno penalistico*, abolendo abuso d'ufficio e buona parte del traffico di influenze, il legislatore, che ha il monopolio delle scelte politico-criminali, ha voluto far prevalere la libertà della politica dai controlli della magistratura.

Sul *piano costituzionale*, la Corte si è trovata con le mani legate dalla riserva di legge in materia penale, che le preclude di sostituirsi al legislatore, facendo rivivere norme incriminatrici abolite pur quando, come nel caso di specie – questo è il punto –, l'abolizione lasci *privi di tutela beni di rango costituzionale* come quelli del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Una eccezione a tale preclusione, che avrebbe potuto essere rilevante in relazione alla legge Nordio, riguarda il contrasto dell'*abolitio criminis* con *obblighi internazionali di incriminazione* rilevanti ex art. 117 Cost. Senonché, nel caso dell'abuso d'ufficio, la Corte costituzionale ha escluso l'esistenza di un simile obbligo nella Convenzione ONU (Merida, 2003); in quello del

traffico di influenze, pur avendo ravvisato l'esistenza di un obbligo internazionale di incriminazione nella Convenzione del Consiglio d'Europa (Strasburgo, 1999), ne ha escluso la violazione. In particolare, la Corte ha riconosciuto che quell'obbligo internazionale è formulato in modo elastico e che, quindi, il legislatore nazionale, in sede di attuazione, conserva un margine di discrezionalità che sarebbe stato rispettato nel limitare la mediazione illecita a quella diretta a commettere un fatto contrario ai doveri d'ufficio *costituente reato*. Soluzione opinabile, a mio avviso, perché sembra trascurare il principio di buona fede nell'esecuzione dei trattati internazionali. Una limitazione del traffico di influenze penalmente rilevante, analoga a quella realizzata con la legge Nordio, non sembra in linea con la *ratio* della Convenzione del Consiglio d'Europa e, anzi, sembra contrastare con i rapporti del GRECO, organismo che monitora l'attuazione di quella Convenzione da parte degli Stati aderenti. Davvero è sostenibile che un fatto come quello contestato nella vicenda Arcuri sia compatibile con l'obbligo convenzionale di incriminazione? Sarebbe da domandare al GRECO, che prima o poi, d'altra parte, è auspicabile sia sollecitato ad affrontare il tema.

6. Due false narrazioni, da smentire, e una conclusione

Così riassunto lo stato delle cose, vanno infine sconfessate due narrazioni, diffuse dai fautori della riforma del 2024.

La prima, veicolata anche in sede internazionale, è che non vi sarebbero vuoti di tutela in ragione dell'esistenza, nell'ordinamento italiano, di altre fattispecie applicabili in luogo di quelle abolite²⁹. È un argomento che, con tutta evidenza, non può essere seriamente speso nel discorso tra giuristi. Chi, come il lettore di questa Rivista, conosce il diritto, sa bene che il presupposto dell'*abolitio criminis* è proprio la perdita di rilevanza penale del fatto, che si determina in quanto non è riconducibile ad altre figure di reato preesistenti o introdotte contestualmente all'abrogazione. E nessuno dubita che si sia di fronte a ipotesi di *abolitio criminis*, tanto è vero che sono state e saranno pronunciate ancora archiviazioni, proscioglimenti e revoche di sentenze di condanna o di patteggiamento. Una richiesta di revoca della sentenza di patteggiamento, per il delitto di traffico di influenze illecite, è stata preannunciata, dopo la sentenza della Corte costituzionale, dall'ex-magistrato Luca Palamara, al centro dello scandalo che ha interessato il Csm nella precedente consiliatura³⁰. Con l'effetto, davvero paradossale, che una riforma promossa dal Governo lascerebbe esente da pena Palamara – che nell'immaginario pubblico, a ragione o a torto, è la figura-simbolo del sistema di deriva correntizia del Csm – e, nel mentre, un'altra riforma dello stesso Governo si propone di mettere mano alla Costituzione prevedendo di sorteggiare i componenti togati del Csm per evitare in futuro... nuovi casi Palamara e fare terra bruciata attorno al correntismo! Vien da pensare, si spera sbagliando, che per un verso la mano destra non sa quel che fa la mano sinistra e che, per altro verso, non si teme di dar vita a due Csm e a un'Alta Corte disciplinare, sulle macerie prodotte dallo scandalo dell'Hotel Champagne, senza una norma che sanzioni il traffico di influenze illecite e senza una disciplina sul *lobbying*, la cui urgenza è stata sottolineata dalla Corte

²⁹ Cfr., ad esempio, la seguente dichiarazione del Ministro Nordio: «In Italia abbiamo cambiato la legislazione sull'abuso di atti di ufficio, ma abbiamo un arsenale normativo penale di ben 17 articoli contro la corruzione. Abbiamo un'autorità, l'Anac, che si occupa in termini preventivi. Abbiamo una giurisdizione amministrativa che annulla gli atti amministrativi quando sono viziati, e abbiamo un'autorità civile che consente il risarcimento del danno delle persone che lo hanno subito» (*Il Fatto Quotidiano*, 14 giugno 2024 – Nordio: «Abolizione abuso d'ufficio è compatibile». Ma la Commissione ha già detto il contrario, di G. Pipitone).

³⁰ *Traffico influenze, riabilitatemi*, *La Verità*, 17 dicembre 2025.

costituzionale nella sentenza n. 185 del 2025 e, anche in vista della riforma costituzionale, dovrebbe essere ora una assoluta priorità.

La seconda narrazione, non meno inveritiera, è poi che la Corte costituzionale, con le due citate sentenze, avrebbe “dato ragione” al Governo, avallandone le scelte³¹. Ancora una volta si tratta di una narrazione irricevibile: non tutto ciò che non è costituzionalmente illegittimo è necessariamente approvato dalla Consulta, il cui sindacato, oltre a essere circoscritto dal perimetro della specifica questione sollevata dal giudice *a quo*, incontra dei limiti e, nel caso di specie, quello del generale divieto di pronunce *in malam partem* in materia penale. Se la Corte costituzionale avesse potuto sindacare il contrasto della riforma Nordio con l’art. 97 Cost. – se non avesse avuto, cioè, mani e piedi legati dalla propria giurisprudenza sul divieto di sindacato delle leggi penali con effetto *in malam partem*, che discende dall’art. 25, comma 2, Cost. –, staremmo commentando con ogni probabilità due sentenze di illegittimità costituzionale.

Se ciò è vero, una corretta narrazione, che andrebbe diffusa all’opinione pubblica – la stessa martellata dai Garlasco *show* – è che per la nostra Costituzione è *responsabilità politica del legislatore* – e, quindi, della politica in perenne ricerca del nostro consenso – creare, così come colmare, vuoti di tutela per beni di rango costituzionale che interessano tutti noi, collettivamente e individualmente, come il buon andamento e l’imparzialità della pubblica amministrazione. Se vi fosse una maggiore consapevolezza nell’opinione pubblica dei problemi creati dall’abolizione dell’abuso d’ufficio e dalla pressoché integrale nullificazione del traffico di influenze illecite – un avamposto nel contrasto alla corruzione –, la riforma del 2024 non sarebbe forse stata approvata e l’opposizione, per intercettare fette di consenso elettorale, avrebbe già fatto quel che urge fare e, cioè, presentare disegni di legge volti a colmare – attraverso il diritto penale o strumenti diversi – le lacune di tutela segnalate dalla Corte costituzionale (è inconcepibile, ad esempio, pensare che nel nostro Paese non esista da oltre un anno tutela penale dei concorsi pubblici contro possibili, intenzionali, favoritismi, che dovrebbe essere reclamata a gran voce dai sindacati).

Il rischio, in assenza di una simile consapevolezza, è quello di *un abbassamento del livello dell’etica pubblica*³² e di una diffusione, anche pulviscolare, di condotte improntate al malaffare nella pubblica amministrazione. Per questo, nell’azione di prevenzione e contrasto di quel malaffare, è importante il ruolo critico dell’accademia, il ruolo del giornalismo, anche di inchiesta, e – non ultimo – il ruolo della politica responsabile, capace di individuare e risolvere i problemi sociali.

Quanto alla magistratura, le volte in cui sarà costretta ad alzare le mani in segno di desistenza, non potendo più applicare l’abuso d’ufficio o il traffico di influenze illecite, potrà opportunamente dar conto, nella motivazione dei provvedimenti, dei vuoti di tutela di fronte ai quali, per il principio della riserva di legge, si deve fermare. Potrà essere utile per far comprendere alle vittime di quei reati (ad esempio, al candidato escluso immeritatamente da un concorso pubblico), e quindi all’opinione pubblica, le ragioni di impunità e mancate risposte della giustizia. Si tratta o no, in fin dei conti, delle stesse vittime che alcuni disegni di legge d’iniziativa parlamentare, giusta la temperie populista, vorrebbero (inutilmente) declamate nella Costituzione? O, quando a qualcuno è venuta l’idea di inserire la vittima in Costituzione (e non se ne avverte proprio il bisogno, posto che la tutela dei beni giuridici, e quindi dei rispettivi titolari, è la ragione giustificatrice del diritto penale), si è pensato solo a vittime di reati di allarme sociale come borseggi,

³¹ Cfr. la seguente dichiarazione del Ministro Nordio, su *Gnews* (quotidiano del Ministero della giustizia) del 4 luglio 2025: «abbiamo abolito il reato di abuso d’ufficio, e la Corte costituzionale ci ha dato ragione» (www.gnewsonline.it/meta-mandato-nordio-bilancio-estremamente-positivo/).

³² Cfr. M. Donini, *Il diritto penale come etica pubblica*, Mucchi, Modena, 2014.

occupazioni abusive di immobili, violenze sessuali e simili³³? Se è così, il vero allarme – che dovrebbe assumere dimensione sociale – risiede nella conclamata perdita di disvalore di abusi e illeciti nella pubblica amministrazione.

³³ Cfr., sul tema, V. Manes, *La vittima, eroe contemporaneo*, in *Diritto di difesa*, 7 agosto 2024.