



Rivista N°: 2/2025
DATA PUBBLICAZIONE: 23/05/2025

AUTORE: Stefano Rovelli*

**LE ORDINANZE DEI GIUDICI COMUNI EX ARTT. 23-24 L. N. 87/1953
SULL'ABROGAZIONE DELL'ABUSO D'UFFICIO. GLI EFFETTI PATOLOGICI
DELL'ASSENZA DI UN ADEGUATO REGIME DI PUBBLICITÀ DELLE DECISIONI DI NON
RINVIO**

**THE ORDERS OF THE ORDINARY JUDGES EX ART. 23-24 L. NO. 87/1953 ON THE ABROGATION
OF THE ABUSE OF OFFICE. THE PATHOLOGICAL EFFECTS OF THE ABSENCE OF AN
ADEQUATE PUBLICITY REGIME FOR NON-REFERRAL DECISIONS**

Sommario: 1. Premessa metodologica. – 2. Le ordinanze dei giudici comuni ex artt. 23-24 l. n. 87/1953 in materia di abrogazione dell'abuso d'ufficio. – 2.1 La genesi del controllo di costituzionalità in via incidentale dell'art. 1 l. n. 114/2024. – 2.1.1. La prima ordinanza di rinvio del Tribunale di Firenze. – 2.1.2. La prima ordinanza di non rinvio del Tribunale di Reggio Emilia. – 2.2. Lo sviluppo del controllo di costituzionalità sulla l. n. 114/2024. – 2.2.1. La fisiologia: le successive ordinanze di rimessione e il perfezionamento della questione di legittimità costituzionale. – 2.2.2. La patologia: le successive ordinanze di reiezione e le loro criticità relative all'adeguatezza della motivazione, alla delibazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni e all'applicazione della l. n. 87/1953. – 3. Un'ordinanza di non rinvio sull'art. 24 l. n. 87/1953: il tema della pubblicità delle decisioni di reiezione al tempo della rivoluzione digitale. – 4. Conclusioni: la necessaria risposta della Corte costituzionale.

1. Premessa metodologica

«Sollevare una questione di legittimità non è [...] una funzione minore [del giudice comune]».

Queste sono le parole perentorie con le quali nel marzo del 2024, nella sua consueta Relazione annuale, l'allora Presidente della Corte costituzionale Augusto Barbera si è pronunciato sui «dati» relativi all'amministrazione della giustizia costituzionale del 2023 e sul loro «significato», evidenziando in particolare come, tra di essi, meritasse «particolare attenzione

* Dottorando in Scienze giuridiche – Curriculum in “Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica, diritto e religione” – Università di Pisa.

[...] la tendenza ormai acquisita ad un alleggerimento delle questioni in via incidentale¹, il cui esperimento è un dovere del giudice che, nel corso di un giudizio, debba applicare una disposizione avente forza di legge, della cui costituzionalità abbia motivo di dubitare».

Interrogandosi sulle cause di tale fenomeno², l'attuale Presidente emerito della Corte ha individuato come sua unica «motivazione plausibile» la «formazione di orientamenti di giurisprudenza, più o meno episodici, che, attraverso una attività interpretativa orientata direttamente ai valori costituzionali (o ritenuti tali), finiscono per risolversi in una più o meno grave disapplicazione di disposizioni legislative, persino da parte di giurisdizioni superiori»; un'attività, si aggiungeva, che «si può comprendere³[,] ma non giustificare» in quanto essa rappresenta una «risposta incompatibile con la Costituzione stessa» dato che «l'Assemblea costituente [ha] scartato il modello nordamericano della giurisdizione “diffusa” [e] ha voluto seguire la via del sindacato accentrato [...] anche a garanzia della “prevedibilità e certezza del diritto costituzionale”»⁴.

Se tale presa di posizione non intendeva «negare il ruolo fondamentale che il giudice comune può e deve esercitare» nel sistema costituzionale, essa era chiaramente finalizzata a «riconduirlo ai limiti della sua sfera di competenza, allontanando quegli “eccessi valoriali” da cui talvolta non pochi di essi si sentono pervasi». Con questo medesimo scopo, pertanto, il Presidente emerito della Corte ha ribadito con forza che, fermo restando che «la giurisprudenza [costituzionale] [...] ha incoraggiato [...] le “interpretazioni costituzionalmente orientate” operate dal giudice comune» (e che «intende continuare a farlo»), «ove queste non siano possibili, o diano luogo a soluzioni contrastanti, l'ordinamento richiede un giudizio di legittimità costituzionale destinato ad operare non solo nel caso singolo, ma *erga omnes*, proprio a garanzia [...] della “certezza del diritto”»⁵.

Ebbene, negli ultimi mesi è venuto a configurarsi un caso di studio che, per le sue caratteristiche paradigmatiche in merito ai rapporti tra Corte costituzionale e autorità giudiziaria nella congiuntura storica descritta, merita di essere analizzato e portato all'attenzione della comunità scientifica. Esso si è delineato in particolare attraverso le numerose ordinanze *ex artt.* 23 e 24 l. 11 marzo 1953 n. 87 emesse dai giudici comuni in relazione all'art. 1, comma

¹ Vi è stato, osservava il Presidente, «un lieve incremento numerico delle ordinanze di rimessione nel 2023 – salgono infatti da 160 a 170 – ma esse restano largamente inferiori alla media sulla quale si erano attestate negli anni tra il 2009 e il 2013; media che ha subito una costante decrescita negli anni successivi» (A. BARBERA, *Relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, 2024, 6).

² Molto interessante è anche la domanda che l'allora Presidente della Corte si poneva in merito al fenomeno dell'inarrivamento del canale di accesso in via incidentale alla giurisdizione costituzionale: «Ci si può chiedere: una simile flessione corrisponde ad un effettivo allentamento delle problematiche costituzionali poste all'attenzione delle magistrature? Non è così; anzi, tali problematiche appaiono più vive che mai sotto l'effetto di molteplici spinte politiche e sociali, sulle quali non è questa la sede per soffermarsi» (IBID.).

³ Il motivo per cui si può comprendere tale attività del giudice è che esso avverte «l'esigenza di approntare una risposta, la più rapida ed efficace possibile, a fronte di assetti normativi reputati in contrasto con la Costituzione, e, più specificamente, di offrire una tutela ai diritti inviolabili che essa riconosce» (IBID.).

⁴ A tale proposito il Presidente aggiungeva che il fare da sé dei giudici comuni risulta ormai anche «praticamente immotivato, alla luce del fatto che la Corte è in grado, ormai, di definire un incidente di legittimità costituzionale nel giro di pochi mesi e che, nel frattempo, sono comunque esercitabili da parte del giudice comune i necessari poteri cautelari, affinché non vi sia un vuoto di tutela costituzionale» (IVI, 7).

⁵ Deve essere segnalato, infine, come il tema dell'emarginazione della Corte costituzionale fosse già stato affrontato dal Presidente in passato. Il riferimento è in particolare ad A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista A.I.C.*, 4/2017, 2.

1, lett. B) della l. 9 agosto 2024 n. 114, che ha disposto l'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio previsto dall'art. 323 c.p.

Prima di procedere all'esame dei suddetti provvedimenti è però necessario svolgere una premessa metodologica. Nel presente contributo, infatti, non si intende né ricostruire la storia della fattispecie incriminatrice oggetto delle ordinanze in esame⁶ né esprimersi in modo risolutivo sulla fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati in merito alla sua abolizione⁷ né, quindi, riflettere sul sindacato della Corte costituzionale in materia penale *in malam partem* e sui suoi limiti⁸. Ciò a cui si aspira è invece descrivere le ordinanze di rinvio e non rinvio più importanti rispetto al rapporto Corte – autorità giudiziaria: innanzitutto, in modo da poter verificare se l'importante vicenda in esame confermi o meno le impegnative affermazioni pronunciate dal Presidente emerito della Corte nella sua Relazione annuale⁹; ma anche e soprattutto al fine di addivenire a una comprensione più completa del funzionamento del

⁶ Per la ricostruzione della «tormentata parabola storica» del delitto di abuso d'ufficio si rimanda a Corte costituzionale, sent. n. 8 del 2022, *punto 2 del Considerato in diritto* e, da ultimo, da un punto di vista dottrinale, a E. MATTEVI, *L'abuso d'ufficio: considerazioni a margine della sua abrogazione*, in *La legislazione penale*, 16 luglio 2024 nonché, per quanto precedente anche alla riforma del 2020, ad A. MERLO, *L'abuso d'ufficio tra legge e giudice*, Giappichelli, Torino, 2019, 1 ss.

⁷ Al fine di una riflessione su tale questione, ferma l'importanza di Corte cost., sent. n. 8 del 2022, si rinvia senza pretesa di completezza alla vastissima letteratura: G. LATTANZI, *Sulla proposta abolizione del reato di abuso d'ufficio. Note critiche*, in *Sistema Penale*, 20 settembre 2023; R. CANTONE, *Ancora in tema di abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite (d.d.l. Nordio)*, in *Sistema Penale*, 19 settembre 2023; G. DE FRANCESCO, *La riforma della giustizia e gli stratagemmi della politica*, in *La legislazione penale*, 10 luglio 2023; R. GAROFOLI, *Note critiche sulla proposta di abolizione dell'abuso d'ufficio*, in *Sistema penale*, 21 settembre 2023; M. PELISSERO, *L'instabilità dell'abuso d'ufficio e la lotta di Sumo*, in *Diritto penale e processo*, 2023, 618 ss.; G.L. GATTA, *L'annunciata riforma dell'abuso d'ufficio: tra "paura della firma", esigenze di tutela e obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sistema penale*, n. 5/2023, 165 ss.; ID., *Abuso d'ufficio e traffico di influenze dopo la l. n. 114/2024: il quadro dei problemi di diritto intertemporale e le possibili questioni di legittimità costituzionale*, in *Sistema penale*, n. 7-8/2024, 187 ss.; ID., *Abolizione dell'abuso d'ufficio: a Firenze una prima ordinanza di rimessione alla Consulta. Esiste un obbligo convenzionale di non decriminalizzazione (o di stand-still)?*, in *Sistema penale*, 9/2024, 71 ss.; S. SPINA, *Taking Treaties Seriously. Diritto internazionale pattizio e abrogazione del reato di abuso d'ufficio al banco di prova della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 3 ottobre 2024; A. MANNA, *L'abrogazione dell'abuso d'ufficio e la reazione della giurisprudenza*, in *Sistema penale*, 2 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 Web*, 4 dicembre 2024; 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; 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.

⁸ Per una ricostruzione della tematica si veda V. NAPOLEONI, *Il sindacato di legittimità costituzionale in malam partem*, in V. MANES, V. NAPOLEONI, *La legge penale illegittima. Metodo, itinerari e limiti della questione di costituzionalità in materia penale*, Giappichelli, Torino, 2019, 408 ss. Per un contributo che ha analizzato le questioni sollevate in materia di abrogazione dell'abuso d'ufficio focalizzando l'attenzione su alcune delle suddette tematiche di ordine sostanziale si rinvia 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 A.I.C.*, n. 2/2025.

⁹ A tale proposito merita di essere segnalato almeno in nota che, ai fini del presente lavoro, si è assunto come parametro di valutazione delle ordinanze analizzate la Relazione annuale del Presidente Barbera, e non quella del Presidente Amoroso relativa all'anno 2024, in quanto sue sono state le parole che i giudici comuni hanno avuto come punto di riferimento nel momento in cui hanno dovuto esprimersi sui dubbi di costituzionalità relativi alla l. n. 114/2024. Per quanto concerne invece l'ultima Relazione annuale pronunciata l'11 aprile scorso, è possibile osservare che essa ha registrato un principio di «inversione di tendenza» in materia di rapporti tra autorità giudiziaria e Corte, che quest'ultima si riserva però di valutare sul «mediolungo periodo».

sistema italiano di giustizia costituzionale oggi, al tempo del suo c.d. «riaccentramento»¹⁰ e dell'«inaridimento» del suo essenziale canale di accesso in via incidentale¹¹.

Una volta adottata questa prospettiva, è necessario esplicitare il criterio sulla base del quale saranno analizzate tali ordinanze ex artt. 23 e 24 l. n. 87/1953.

Il presupposto essenziale di tale operazione è riconoscere che i provvedimenti di rinvio e di non rinvio non sono atti che possano essere trattati e interpretati separatamente. Essi, invero, pur svolgendo due funzioni specifiche distinte (rispettivamente: rimettere e respingere una questione di legittimità costituzionale indirizzata al Giudice delle leggi), partecipano a un'unica funzione generale, quella del governare l'accesso alla Corte costituzionale italiana, che impone di interpretare le disposizioni che li disciplinano organicamente, come un unico sistema normativo interno alla legge n. 87. Per questo, nonostante esse non possano considerarsi né autonome né automaticamente sovrapponibili, è possibile affermare che tali tipologie di decisioni si trovano tra loro in una posizione di simmetria con tutto ciò che ne consegue in merito al loro contenuto e alla loro analisi.

Chiarito questo punto preliminare, il criterio attraverso il quale analizzare le ordinanze emesse in relazione all'abrogazione dell'abuso d'ufficio non può che essere rappresentato dall'adeguatezza delle loro motivazioni. Infatti, se è vero che quest'ultima caratteristica è prescritta come essenziale e vincolante soltanto per le decisioni di non rinvio ex art. 24 l. n. 87/1953, essa può essere utilizzata come criterio di riferimento anche per studiare le ordinanze di rimessione ex art. 23 e quindi, di conseguenza, per realizzare un raffronto tra tali atti ponendo in rilievo anche eventuali paradossi¹².

La suddetta caratteristica sarà valutata sia come adeguatezza interna dell'ordinanza che come adeguatezza esterna, in quanto, sulla base del dato normativo legislativo e costituzionale, queste appaiono le sue dimensioni essenziali. In effetti, le motivazioni delle ordinanze di rinvio e non rinvio devono risultare adeguate: sia rispetto alla coordinata "interna" rappresentata dal sistema del processo comune e dei diritti delle parti, in ragione dell'ossequio dovuto tanto all'art. 24 Cost. (di cui le eccezioni di illegittimità costituzionale costituiscono espressione)

¹⁰ Per una ricostruzione di tale fenomeno è necessario rinviare a due lavori. In primo luogo, è possibile rimandare agli atti del seminario organizzato dalla rivista *Federalismi.it* il 27 gennaio 2021 intitolato «Un riaccentramento del giudizio costituzionale» oggi raccolti in B. Caravita (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Giappichelli, Torino, 2021. Ai fini del presente scritto, tra i vari contributi all'interno di tale opera deve essere segnalato soprattutto: T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*. In secondo luogo, invece, è necessario rimandare anche ad un altro fondamentale seminario organizzato dal Gruppo di Pisa nel 2019, intitolato «Il sistema "accentrato" di costituzionalità», i cui atti sono oggi raccolti in G. Campanelli, G. Famiglietti, R. Romboli (a cura di), *Il sistema "accentrato" di costituzionalità*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020. Tra i lavori ricompresi in tale opera si rinvia in particolare a R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra "momenti di accentrato" e "momenti di diffusione"*, che evidenzia il carattere quasi paradossale di una prospettiva imperniata sul concetto di «riaccentramento». Tra gli atti del convegno del Gruppo di Pisa del 2001 a cui si fa riferimento nell'opera testé citata merita certamente di essere richiamato il lavoro di G. SORRENTI, *La "manifesta infondatezza" delle questioni di legittimità costituzionale e l'applicazione diretta della Costituzione nella prassi giudiziaria. Ovvero: una ricerca empirica su una risalente ipotesi, di rinnovata attualità*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Giappichelli, Torino, 2002, 79 ss.

¹¹ Si vedano R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista A.I.C.*, 2017, 28 e M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Giuffrè, Milano, 2016, 473.

¹² Paradossi come, per esempio, quello su cui si intende focalizzare l'attenzione nel presente scritto e che si manifesta nella prassi per cui, in assenza di un regime di pubblicità equivalente per questi provvedimenti, è molto più comune leggere un'ordinanza di rinvio motivata adeguatamente che non una di non rinvio, con la conseguente inversione dell'ordine stabilito dalla legge del 1953. Per una conferma in tal senso si veda E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, 104.

quanto all'art. 23 l. n. 87/1953 (che impone che il provvedimento riferisca «i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione»); sia rispetto alla coordinata "esterna" al processo rappresentata dall'intero ordinamento repubblicano e nello specifico dal sistema della legalità costituzionale. Essa difatti, implicando il rispetto dell'ordine costituzionale dei poteri e dei diritti, impone da un lato di non menomare la sfera di competenza attribuita dalla Costituzione a un altro potere dello Stato, rispettando quindi per esempio il disegno definito dal trittico di cui agli artt. 1, 101 e 134 Cost., e, dall'altro, di non disconoscere la sfera di diritti soggettivi di cui è titolare ogni persona, come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, così come emergente dal dettato costituzionale e dalla sua interpretazione consolidatasi per opera della legislazione, della giurisprudenza (costituzionale e non solo) e della dottrina (il che significa, a titolo esemplificativo, che l'art. 13 Cost. impone di interpretare le disposizioni in materia di libertà personale in modo tale da estendere al massimo la sua tutela e da ridurre al minimo le sue limitazioni).

Invero, grazie a questa distinzione diventerebbe possibile, in primo luogo, specificare il significato della nozione di adeguatezza della motivazione di questi provvedimenti ordinando¹³, nonché, in secondo luogo, superare la *vexata quaestio* della lunghezza delle ordinanze di non rinvio come criterio di valutazione dei provvedimenti giurisdizionali in esame¹⁴. Tale criterio invero, pur essendo ispirato alla corretta pretesa di definire i poteri del giudice comune, appare inidoneo a realizzare efficacemente il suo obiettivo. L'adeguatezza dei provvedimenti qui analizzati, infatti, non può essere misurata attraverso l'astratto numero di battute, di righe o di pagine dell'ordinanza dell'autorità giudiziaria, bensì soltanto attraverso l'attenzione dimostrata in concreto tanto al testo dell'eccezione di incostituzionalità promossa dalla parte nel processo quanto al contesto costituzionale nel quale essa si colloca. In altri termini, essa non può e non deve essere intesa in senso statico o assoluto, bensì in modo dinamico e relativo alle coordinate testé enunciate, soltanto alla luce delle quali il criterio della lunghezza può assumere effettiva indicatività.

Acclarato tutto ciò, è possibile entrare nel merito dell'approfondimento.

2. Le ordinanze dei giudici comuni ex artt. 23-24 l. n. 87/1953 in materia di abrogazione dell'abuso d'ufficio

Dal momento in cui la l. n. 114/2024 è entrata in vigore a quello in cui si scrive, i giudici comuni hanno emesso almeno quindici ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale.

¹³ In questa prospettiva deve essere specificato che la valutazione sull'adeguatezza della motivazione dell'ordinanza di rinvio o di non rinvio deve essere distinta da quella sulla correttezza della decisione del giudice in relazione alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sottopostagli. La prima, infatti, attiene al metodo della decisione del giudice; la seconda al merito della stessa. Detto questo, è possibile affermare che tanto più una motivazione sarà scritta adeguatamente, tanto più essa sarà tendenzialmente corretta, anche se non è possibile escludere a priori eccezioni.

¹⁴ Tale questione risale ai primi commenti di Calamandrei sul sindacato di legittimità costituzionale delle leggi (si veda P. CALAMANDREI, *Sulla nozione di «manifesta infondatezza»*, in *Rivista di diritto processuale*, II, 1956, 274-279, ora in Id., *Opere giuridiche*, Vol. III, Roma Tre Press, Roma, 2019, 668 ss.), ritorna poi in G. ZAGREBELSKY, F. PIZZETTI, «*Non manifesta infondatezza» e «rilevanza» nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1972, 82 ed è ripresa da ultimo in C. NARDOCCI, *Il «diritto» al giudice costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 175.

Si tratta dei provvedimenti: I) del Tribunale di Firenze del 24 settembre 2024¹⁵; II) del Tribunale di Locri del 30 settembre¹⁶; III) del Tribunale di Firenze del 3 ottobre¹⁷; IV) del Tribunale di Busto Arsizio del 21 ottobre¹⁸; V) del Tribunale di Firenze del 25 ottobre¹⁹; VI) del Tribunale di Bolzano dell'11 novembre²⁰; VII) del Tribunale di Modena del 12 novembre²¹; VIII) del Tribunale di Modena del 12 novembre²²; IX) del Tribunale di Teramo del 22 novembre²³; X) del Tribunale di Catania del 26 novembre²⁴; XI) del Tribunale di Locri del 2 dicembre²⁵; XII) del Tribunale di Locri del 13 gennaio 2025²⁶; XIII) del Tribunale di Roma del 5 febbraio²⁷; XIV) del Tribunale di Campobasso del 26 febbraio²⁸; XV) e infine di quello della Corte di cassazione del 7 marzo²⁹.

Nel medesimo periodo, pur non essendo previsto un regime di pubblicità analogo a quello stabilito per le ordinanze di rimessione, si è avuta conoscenza di almeno tre ordinanze di non rinvio: quella del Tribunale di Reggio Emilia del 7 ottobre 2024 e quelle della Corte d'appello di Cagliari del 24 ottobre e del 12 dicembre successivi.

Prima di procedere all'analisi di tali provvedimenti secondo la linea di ricerca precedentemente tracciata, è utile anticipare in forma estremamente sintetica che i dubbi di legittimità costituzionale emersi nel caso di studio in commento hanno riguardato tutti l'ipotizzato contrasto tra l'oggetto rappresentato dal già citato art. 1, comma 1, lett. B) della l. 9 agosto 2024 n. 114 e vari parametri costituzionali, tra cui i più ricorrenti e importanti sono stati gli artt. 11 e 117 Cost. per violazione del parametro interposto della Convenzione di Merida³⁰ e, meno frequentemente, gli artt. 3 e 97 Cost. In particolare, tali dubbi si sono concretizzati nell'interrogativo se la decisione del Parlamento italiano di abrogare il delitto dell'abuso d'ufficio sia compatibile o meno con gli obblighi internazionali precedentemente assunti dalla Repubblica in tema di lotta alla corruzione e con altri principi garantiti dalla Carta del 1948 in relazione all'azione della Pubblica amministrazione.

2.1. La genesi del controllo di costituzionalità in via incidentale dell'art. 1 l. n. 114/2024

Per avere una rappresentazione il più completa possibile, si procederà ad un'analisi di tutti i suddetti provvedimenti in una prospettiva tendenzialmente diacronica, nella convinzione

¹⁵ Ordinanza n. 222 del 2024 del Registro della Corte (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 04/12/2024 n. 49).

¹⁶ Ord. n. 201/2024 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 06/11/2024 n. 45).

¹⁷ Ord. n. 233/2024 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 27/12/2024 n. 52).

¹⁸ Ord. n. 232/2024 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 27/12/2024 n. 52).

¹⁹ Ord. n. 8/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 05/02/2025 n. 6).

²⁰ Ord. n. 17/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 12/02/2025 n. 7).

²¹ Ord. n. 20/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 19/02/2025 n. 8).

²² Ord. n. 25/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. 19/02/2025 n. 8).

²³ Ord. n. 4/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 29/01/2025 n. 5).

²⁴ Ord. n. 18/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 12/02/2025 n. 7).

²⁵ Ord. n. 5/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 29/01/2025 n. 5).

²⁶ Ord. n. 10/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 05/02/2025 n. 6).

²⁷ Ord. n. 33/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 26/02/2025 n. 9).

²⁸ Ord. n. 67/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 23/04/2025 n. 17).

²⁹ Ord. n. 50/2025 del Registro della Corte (pubblicata sulla G.U. del 12/03/2025 n. 11).

³⁰ È nota come Convenzione di Merida la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata dallo stesso con la l. 3 agosto 2009 n. 116.

che, alla luce del dettato dell'art. 23 l. n. 87/1953, essa sia la più idonea ad evidenziare le caratteristiche più significative, in positivo e in negativo, della tipologia di ordinanze qui in esame.

Invero, adottando questo punto di vista, diviene possibile distinguere: in primo luogo, tra una fase genetica del controllo di costituzionalità (che ne orienta e ne ha orientato nettamente il seguito e per questo sarà oggetto di una disamina più dettagliata) e una fase di sviluppo dello stesso; nonché, in secondo luogo, tra tendenze fisiologiche del modello italiano di giustizia costituzionale e ipotesi patologiche dello stesso sistema di controllo di costituzionalità delle leggi.

2.1.1. La prima ordinanza di rinvio del Tribunale di Firenze

La prima questione di legittimità costituzionale relativa all'abrogazione dell'abuso d'ufficio rimessa alla Corte è stata quella sollevata dal Tribunale di Firenze in data 24 settembre 2024.

Adottata a seguito dell'eccezione di incostituzionalità promossa dall'avvocato di parte civile, tale ordinanza merita di essere ricostruita, innanzitutto, in quanto ha rappresentato la base imprescindibile di tutti i dubbi di legittimità costituzionale successivi, accolti e respinti, ma anche e soprattutto per la sua correttezza tecnica. Per quanto attiene a questo ultimo punto, infatti, la sua motivazione si contraddistingue tanto per la sua adeguatezza interna quanto per quella esterna.

Difatti, dopo una breve premessa per inquadrare l'abrogazione dell'abuso d'ufficio rispetto al proprio processo, il provvedimento in esame ha immediatamente affrontato il tema della rilevanza della questione di legittimità costituzionale eccepita, evidenziando, pur senza citare sempre la relativa giurisprudenza costituzionale, i presupposti necessari al riconoscimento sia della c.d. rilevanza «ascendente» che di quella «discendente»³¹.

Dopodiché, avendo valutato sussistente il primo requisito di ammissibilità dell'ordinanza di rinvio, il giudice fiorentino ha proceduto alla delibazione sulla non manifesta infondatezza della eccezione di incostituzionalità. A tale scopo, ha ritenuto necessario chiarire anzitutto i termini del problema dell'ammissibilità della questione davanti alla Corte, in quanto, sosteneva l'autorità giudiziaria, l'eccezione chiedeva di fatto al Giudice delle leggi «di pronunciare una sentenza in materia penale sostanziale [...] con effetti *in malam partem* e in particolare di riviviscenza di una fattispecie espunta dall'ordinamento per espressa scelta del legislatore».

³¹ In particolare, da un lato il Tribunale ha riconosciuto la necessità di «applicare» tanto l'art. 323 c.p. nella parte non interessata dalla precedente parziale *abolitio criminis*, intervenuta nel 2020, quanto, di conseguenza, la l. n. 114/2024 nella parte in cui ne ha disposto la definitiva abrogazione; dall'altro, invece, ha rimarcato che «la eventuale pronuncia di incostituzionalità della disposizione abrogatrice della fattispecie consentirebbe, in ipotesi di ritenuta sussistenza di responsabilità penale, di pervenire a condanna o, nel caso opposto, di giungere ad assoluzione per cause diverse dalla *abolitio criminis* e, dunque, con formula diversa da "perché il fatto non è previsto dalla legge come reato"» (riprendendo in questo modo il principio enunciato in Corte cost., sent. n. 28 del 2010).

Per una ricostruzione della nozione di rilevanza si rinvia da ultimo a F. DAL CANTO, *L'atto introduttivo dei processi costituzionali a settant'anni dalla legge n. 87/1953*, in G. Grasso, A. Stevanato (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, 174 ss. nonché a C. NARDOCCI, *Il "diritto" al giudice costituzionale*, cit., 117 ss.

Per questa ragione, l'ordinanza in commento, dapprima, ha ripreso l'ultima sentenza della Corte costituzionale in materia di abuso d'ufficio nella parte in cui ha riaffermato la distinzione tra norme penali di favore e norme penali favorevoli (sent. n. 8 del 2022³²) e ne ha dedotto la «preclusione ex art. 25 Cost. di sentenza costituzionale *in malam partem*» ad opera del Giudice delle leggi; dopodiché, ha ricostruito le «deroghe/eccezioni» a tale regola ammesse da «costante giurisprudenza costituzionale» ed enucleate da ultimo in Corte cost., sent. n. 37 del 2019³³.

Sulla base di tale operazione, il giudice fiorentino è quindi giunto alla conclusione per cui, coerentemente con quanto affermato in Corte cost. sentt. nn. 28 del 2010³⁴ e 32 del 2014³⁵, «non parrebbe revocabile in dubbio la possibilità per la Corte [...] di intervenire con sentenza *in malam partem* laddove la disposizione favorevole sospettata di illegittimità [...] si ponga in contrasto con il parametro [...] di cui agli artt. 11 e 117 Cost.»; di conseguenza, l'autorità giudiziaria è passata alla disamina nel merito del requisito della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Ed è qui che emergono i dati più interessanti per quanto attiene al discorso sull'accesso alla Corte costituzionale oggi. Nel punto del provvedimento precedente alla motivazione in merito all'ipotizzato contrasto tra parametri e oggetto della questione, invero, l'ordinanza contiene una significativa presa di posizione relativa agli artt. 1 l. cost. n. 1/1948 e 23-24 l. n. 87/1953.

Al riguardo, infatti, il giudice fiorentino ha affermato che, al fine di «perimetrare il vaglio affidato a questo collegio, va doverosamente premesso che sul giudice comune grava un vero e proprio obbligo di sollevazione della questione di legittimità costituzionale in caso di serio dubbio di conformità delle disposizioni di legge [...] rispetto alle disposizioni e ai principi contenuti nella Carta fondamentale» in quanto «spetta [...] alla Corte costituzionale, quale Giudice delle leggi, valutare la fondatezza o meno delle questioni di legittimità, dovendosi limitare il

³² Per dei commenti a tale decisione, rilevante anche in tema di sindacato da parte della Corte costituzionale sui decreti-legge, si vedano D. CHINNI, *Un caso di sindacato sulla necessità relativa ex art. 77, secondo comma, della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022, 111 ss. ed E. APRILE, *Osservazioni: C. cost., data udienza (25 luglio 2021), data deposito 19 gennaio 2022, n. 8*, in *Cassazione penale*, n. 3/2022;

³³ Per una nota alla sentenza citata si rinvia a M. GAMBARDILLA, *Abrogazione del delitto di oltraggio e obblighi di incriminazione verso un diritto riconosciuto come "fondamentale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2019, 658 ss. Le eccezioni citate nel testo dell'ordinanza sulla base di tale sentenza sono le seguenti: 1) l'ipotesi in cui sussiste la «necessità di evitare la creazione di "zone franche" immuni dal controllo di legittimità costituzionale»; 2) l'ipotesi in cui «a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali [...] (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); del Governo [...] (sentenza n. 5 del 2014); nonché dello stesso Parlamento [...] (sentenza n. 32 del 2014)» in quanto in questi casi «la dichiarazione di illegittimità costituzionale [...] non potrà che comportare il ripristino della [norma incriminatrice preesistente], in effetti mai (validamente) abrogata»; 3) l'eventualità in cui un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria «si configuri come "mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale", derivante "dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale" (sentenza n. 236 del 2018)»; 4) nonché, infine, l'ipotesi più importante ai fini del caso in esame e cioè quella in cui si «si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 28 del 2010; nonché sentenza n. 32 del 2014)».

³⁴ Per dei commenti a tale sentenza si rinvia ad A.M. MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per la violazione di obblighi comunitari ex artt. 11 e 17 Cost.: si aprono nuove prospettive?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 3/2011, 1134 ss. e ad A. CELOTTO A., *Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono "cogenti e sovraordinate"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2010, 382 ss.

³⁵ Per delle note su tale decisione, molto importante anche dal punto di vista del sistema delle fonti, si rimanda a: C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, 505 ss.; V. MANES, L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2014, 215 ss.; F. MODUGNO, *Decreazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 11 luglio 2014.

giudice *a quo* a prendere atto (oltre che della rilevanza [...]) della non manifesta infondatezza delle questioni [...] poste dalle parti».

Al di là della genericità dell'aggettivo "serio", appare inequivocabile il riconoscimento da parte del giudice comune del «deciso *favor* dell'ordinamento giuridico-costituzionale in ordine alla sollevazione della questione di costituzionalità». *Favor* che viene ricostruito come fondato: da un lato, sul dato testuale-letterale dell'art. 1 l. cost. n. 1/1948 (che «prevede l'obbligo di rimessione della questione ("è rimessa")»), dell'art. 23 l. n. 87/1953 (che «contempla il potere/dovere di sollevare [la] questione») e financo, «indirettamente», dell'art. 24 della medesima legge (nella parte in cui impone al giudice di motivare «adeguatamente» il respingimento dell'eccezione di parte); nonché, dall'altro lato, sull'«assetto del controllo di costituzionalità», che, essendo «di tipo accentrato», è «rimesso ad un organo [...] che notoriamente non può svolgere d'ufficio lo scrutinio di legittimità costituzionale, ma di regola è investito di tale compito a seguito di rimessione da parte del giudice comune».

Se questo passaggio e le precedenti e diffuse citazioni della giurisprudenza costituzionale dimostrano chiaramente l'elevata adeguatezza esterna della motivazione in esame e la conseguente notevole sensibilità costituzionale del giudice comune in merito alla tutela della legalità costituzionale, la sufficiente adeguatezza interna dell'ordinanza di rinvio emerge invece attraverso il puntuale riconoscimento dei contenuti dell'eccezione di incostituzionalità relativi alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale basata sugli artt. 11 e 117 Cost.

A tale proposito, il Tribunale di Firenze ha ritenuto «tutt'altro che manifestamente infondata» la tesi avanzata dalla parte civile secondo cui, poiché la Repubblica rientrava tra gli Stati aderenti alla Convenzione che già annoveravano il delitto di abuso d'ufficio nel proprio sistema penale al momento della sua ratifica, il trattato in esame avrebbe originato nei suoi confronti un «vero e proprio obbligo internazionale di *stand-still*, cioè l'obbligo internazionale di mantenere le cose così come sono».

La protagonista assoluta di questa parte dell'ordinanza diviene quindi il parametro interposto rappresentato dalla già citata Convenzione di Merida (Convenzione O.N.U. contro la corruzione).

In riferimento ad essa, il Tribunale ha ritenuto doverose diverse considerazioni vertenti intorno: all'art. 1 sull'oggetto del trattato³⁶; all'art. 7, comma 4, sul «settore pubblico», contenuto nel Titolo II sulle «misure preventive»³⁷; all'art. 19 sull'«abuso d'ufficio», ricompreso nell'ambito del Titolo III dedicato al tema «Incriminatione, individuazione e repressione»³⁸; e

³⁶ L'art. 1 della Convenzione di Merida, rubricato «Oggetto», afferma: «La presente Convenzione ha per oggetto: a) La promozione ed il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace; b) la promozione, l'agevolazione ed il sostegno della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica ai fini della prevenzione della corruzione e della lotta a quest'ultima, compreso il recupero di beni; c) La promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici».

³⁷ L'art. 7 della Convenzione, intitolato «Settore pubblico», al comma 4 recita quanto segue: «Ciascuno stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse».

³⁸ L'art. 19, rubricato «Abuso d'ufficio», afferma che «Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità».

infine all'art. 65 sulla «Attuazione della Convenzione», collocato all'interno del Titolo VIII sulle «Disposizioni finali»³⁹.

Nello specifico, il giudice ha ricavato dall'interpretazione di queste disposizioni le seguenti conclusioni: 1) che, per quanto l'art. 19 della Convenzione non preveda un obbligo di incriminazione internazionale in senso forte in relazione all'abuso d'ufficio, tale disposizione non può neanche essere degradata a «mera raccomandazione priva di effetti obbligatori sul piano internazionale»; 2) che, tenuto conto dell'art. 7 del trattato, «gli obblighi discendenti dalla Convenzione vanno declinati diversamente a seconda del fatto che lo Stato aderente abbia o meno già adottato nel proprio ordinamento la fattispecie dell'abuso d'ufficio»; 3) che infine, nell'«ipotesi in cui l'ordinamento interno preveda già, al momento dell'assunzione dell'obbligo internazionale, una norma interna pienamente conforme a quella internazionale, sullo Stato contraente grava un vero e proprio obbligo, sul piano internazionale, consistente nel non abrogare tale norma, atteso che la efficacia di tale previsione interna risulterebbe rafforzata e vincolata dal collegamento esistente con la norma internazionale a cui lo Stato è tenuto ad adeguarsi» (c.d. obbligo del «mantenimento/non abrogazione delle norme preesistenti» che sarebbe «espressamente previsto» proprio dall'art. 7).

Alla luce di quanto ricostruito è dunque possibile affermare che su questo punto il giudice del rinvio ha motivato in modo più che adeguato. Il collegio, invero, si è premurato di dimostrare il carattere «oggettivo» del proprio dubbio sulla non manifesta infondatezza della questione⁴⁰ ancorandolo correttamente, da un lato, ai precedenti della giurisprudenza costituzionale che hanno riconosciuto la possibilità di derogare al divieto di sindacato *in malam partem* ad opera della Corte e, dall'altro, a opinioni condivise in materia tanto dalla parte ricorrente quanto soprattutto da una porzione importante e autorevole della dottrina⁴¹ e della magistratura⁴².

³⁹ L'art. 65, intitolato «Attuazione della Convenzione», sancisce quanto segue: «1. Ciascuno Stato Parte adotta le misure necessarie, comprese misure legislative ed amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione. 2. Ciascuno Stato Parte può adottare misure più strette o severe di quelle previste dalla presente Convenzione al fine di prevenire e combattere la corruzione».

⁴⁰ Per una ricostruzione del significato della non manifesta infondatezza in senso oggettivo si rimanda da ultimo a C. NARDOCCI, *Il "diritto" al giudice costituzionale*, cit., 145 ss. Per delle riflessioni più risalenti si rinvia invece a V. CRISAFULLI, *Una «manifestata infondatezza» che non sussiste (a proposito dell'ammissione delle donne alla carriera giudiziaria)*, in *Il Foro italiano*, 1957, 46 ss. («Per quanto sia ovviamente impossibile stabilire rigidi criteri aprioristici, sembra certo che manifestamente costituzionale non possa dirsi una norma legislativa quando in proposito vi sia dissenso tra dottrina e giurisprudenza, e a più forte ragione ancora [...] dottrina e giurisprudenza siano entrambe divise»).

⁴¹ Si rinvia a un commento di attenta dottrina penalistica immediatamente successivo all'entrata in vigore della riforma (26 agosto 2024): G. GATTA, *Abuso d'ufficio e traffico di influenze dopo la l. n. 114/2024*, cit., 193 - 194. Qui l'Autore affermava: «A fronte dell'intervenuta *abolitio criminis*, potrà sorgere il dubbio della legittimità costituzionale della scelta – indubbiamente molto forte – di abolire la norma che incrimina l'abuso d'ufficio. [...] Quanto alla Convenzione di Merida (ONU, 2003), che viene spesso invocata nel dibattito pubblico, va precisato che all'art. 19 prevede non un obbligo di incriminazione ma una raccomandazione/facoltà per gli stati aderenti di punire l'abuso d'ufficio [...]. Ci si può forse chiedere se la sopravvenuta abrogazione dell'abuso d'ufficio, reato persistente alla Convenzione di Merida che attuava l'art. 19, integri una violazione del diritto internazionale (e, quindi, dell'art. 117, co. 1 Cost.); se, cioè, esista un vincolo convenzionale che impedisca al nostro Paese di fare un passo indietro. La questione meriterebbe di essere approfondita, per quanto la strada sembri senz'altro in salita».

⁴² Si veda in particolare N. Rossi, *La "Fabbrica di San Pietro" della giustizia penale*, in *Questione giustizia*, che già il 17 luglio 2023 affermava quanto segue: «Radicale è, invece, la scelta compiuta sul versante del diritto penale sostanziale con la proposta di abrogazione totale della norma incriminatrice del reato di abuso d'ufficio. [...] Se al depotenziamento del diritto penale si aggiunge l'evidente insofferenza manifestata dal Governo nei confronti dei controlli di natura amministrativa e contabile (si veda la vicenda della cancellazione del controllo concomitante della Corte dei conti sugli atti relativi all'attuazione del PNRR) si chiude un perfetto circolo vizioso per cui "da un lato si riducono i controlli amministrativi, sostenendo che se ci sono reati interverrà il magistrato penale, dall'altro lato si eliminano e riscrivono i reati, dicendo che saranno sufficienti i controlli amministrativi "mentre"

Più complessa sarebbe invece l'analisi relativa alla parte dell'ordinanza contenente la questione sollevata d'ufficio dal giudice in merito al contrasto tra la l. n. 114/2024 e l'art. 97 Cost. Il collegio infatti, ben «conscio» di quanto affermato dalla Corte in merito al medesimo parametro nel precedente specifico rappresentato dalla sent. n. 8 del 2022, ha chiesto espressamente al Giudice delle leggi «la valutazione circa la possibilità [di introdurre] una ulteriore eccezionale ipotesi di suo intervento in caso di violazione di ulteriori e diversi parametri costituzionali, laddove le violazioni abbiano un effetto grave e sistemico, come quelli che il Tribunale sommessamente evidenzia».

Orbene, per quanto non si possa non riconoscere il carattere forzato di questo dubbio (in forza del principio per cui non è ammessa un'interpretazione estensiva di una regola speciale posta in deroga a una più generale), da un punto di vista di diritto processuale costituzionale merita di essere riconosciuta la non banalità della motivazione del giudice, in particolare laddove ha cercato di differenziarsi dall'ingombrante precedente citato tanto nel dispositivo quanto nel punto in cui ha rilevato la mancata compensazione dell'abrogazione in esame con altre misure di carattere amministrativo.

In conclusione, appare invece minimale ma efficace la parte dell'ordinanza sull'interpretazione conforme. È macroscopico invero come, trattandosi di un caso di abrogazione di una fattispecie incriminatrice, i poteri interpretativi del giudice siano estremamente limitati ed essenzialmente vertenti sui confini dell'*abolitio criminis* voluta dal legislatore (con tutto ciò che ne consegue in termini di accertamento della rilevanza della questione).

2.1.2. La prima ordinanza di non rinvio del Tribunale di Reggio Emilia

Parallelo al provvedimento appena esaminato si trova un caso estremamente interessante di decisione *ex art. 24 l. n. 87/1953*.

Pronunciata dal Tribunale di Reggio Emilia in data 7 ottobre 2024 sulla base di un'eccezione proposta dalla Procura della Repubblica il 9 settembre precedente (un giorno dopo l'istanza della parte civile nel processo toscano), tale ordinanza è importante perché, essendo subito stata pubblicata online su diverse riviste scientifiche, essa, non soltanto è entrata immediatamente nel dibattito pubblico in materia di abrogazione dell'abuso d'ufficio, ma soprattutto ha segnato in modo particolarmente significativo tutta la successiva traiettoria del controllo di costituzionalità in materia.

Tale decisione appare invero contraddistinta da una elevata adeguatezza interna, come dimostra la parte introduttiva del provvedimento. Essa infatti è interamente dedicata, non soltanto alla ricostruzione dell'istanza di parte, ma anche e soprattutto al contraddittorio realizzatosi in sede d'udienza, con le difese delle parti civili che «hanno aderito alla

in realtà sono depotenziati entrambi". All'indomani dell'abrogazione dell'art. 323 cp, sul versante dei reati contro la pubblica amministrazione si procederà dunque "senza rete" e, soprattutto, in "violazione degli obblighi internazionali che derivano dall'adesione dell'Italia alla Convenzione ONU sul contrasto alla corruzione e degli obblighi istituzionali e costituzionali che derivano dall'essere parte dell'Unione". Fin qui gli argomentati rilievi critici mossi da accademici e magistrati alla prospettiva abolizionista del reato hanno lasciato insensibile il Ministro della Giustizia, ma dovrebbero interessare maggiormente i parlamentari in sede di discussione del disegno di legge, suggerendo soluzioni diverse dall'integrale *abolitio criminis* e scelte più rispettose degli obblighi internazionali ed europei del nostro Paese». Più recentemente invece si rimanda ancora a S. SPINA, *Taking Treaties Seriously*, cit..

sollecitazione» della Procura e quelle degli imputati che hanno invece «contestato la rilevanza e l'ammissibilità della questione». Quest'ultimo punto in particolare è stato sviluppato con grande attenzione e ciò risulta importante, oltre che ai fini della valutazione della decisione, anche perché la disciplina della fase del processo costituzionale davanti al giudice comune è rimasta storicamente circoscritta ai soli atti essenziali a governare l'accesso alla Corte, mentre il resto è stato rimesso di fatto alla disciplina dettata dai singoli diritti processuali, con tutti gli interrogativi che ne conseguono in relazione al come l'interesse alla tutela della legalità costituzionale dei consociati si declini in questo specifico segmento processuale⁴³.

Data come pacifica la rilevanza della questione posta dalla Procura, il giudice emiliano ha immediatamente concentrato la sua attenzione sul paventato contrasto tra la l. n. 114/2024 e i parametri invocati. Nello specifico, l'autorità giudiziaria ha dichiarato subito «la manifesta infondatezza delle questioni sollecitate dal Pubblico ministero [...] poiché precluse da [quel] divieto di sindacato costituzionale avente effetti sfavorevoli per l'imputato» che vincola il Giudice delle leggi «sin dalle sue pronunce più risalenti» e che è basato sul fatto che «il principio di legalità dei reati e delle pene contemplato dall'art. 25, comma 2, Cost. riserva al solo legislatore il potere di scegliere i fatti da sottoporre a pena e le sanzioni loro applicabili, escludendo che la Corte costituzionale possa creare nuove fattispecie criminose, estendere la tutela penale a fattispecie non espressamente contemplate dal legislatore o incidere in senso peggiorativo sull'entità della pena o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (così Corte costituzionale sentenza n. 394 del 2006⁴⁴)».

A dimostrazione del carattere né arbitrario né patologico della decisione in commento, il medesimo giudice emiliano, da un lato, ha ricostruito con attenzione le eccezioni elaborate dal custode della legalità costituzionale già descritte nell'ambito dell'esame dell'ordinanza del Tribunale di Firenze e, dall'altro, ha escluso che ciascuna di esse potesse essere integrata nel giudizio di sua competenza. Nell'ambito di tale operazione, il dubbio su cui il giudice del non rinvio ha concentrato maggiore attenzione, riconoscendone il carattere «astrattamente ammissibile», è stato quello relativo all'art. 117 Cost. e quindi quello relativo all'ipotesi in cui «la sindacabilità costituzionale delle norme favorevoli [è] necessaria ad assicurare il rispetto da parte dello Stato di norme sovranazionali».

⁴³ «Tutto l'impianto della disciplina della Corte e lo strumentario delle sue pronunce sono rimasti invariati, sostanzialmente fissati dalla legge n. 87/1953, scritta e approvata prima che la Corte incominciasse a funzionare: è una legge, dunque, scritta senza alcuna esperienza del concreto funzionamento della Corte – un organo del tutto nuovo per l'ordinamento italiano – e mai adeguata agli insegnamenti della pratica. Quel testo è rimasto sostanzialmente invariato, del tutto impermeabile a tutte le difficoltà e le esigenze che sono sorte dalla prassi del giudizio costituzionale», queste sono le laconiche ma efficaci osservazioni di R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, 759. Una simile situazione dice molto dei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore di ieri, di oggi e di domani, rendendo ancora attuali le parole di un acuto studioso dell'ordinamento repubblicano che definiva il Parlamento come «il grande ammalato» del sistema costituzionale (si veda nello specifico C. MEZZANOTTE, *La Corte costituzionale: esperienze e prospettive*, in AA. VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, 170 ss.). Più recentemente ha indicato la medesima direzione della «rifondazione del ruolo del Parlamento» come via da percorrere M. RUOTOLO, *Corte costituzionale e legislatore*, in *Diritto e società*, n. 1/2020, 53 ss.).

⁴⁴ Per dei commenti a tale decisione si rinvia a V. MANES, *Illegittime le "norme penali di favore" in materia di falsità nelle competizioni elettorali*, Nota a Corte cost. n. 394/2006, in www.forumcostituzionale.it; G. MARINUCCI, *Il controllo di legittimità costituzionale delle norme penali: diminuiscono (ma non abbastanza) le "zone franche"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2006, 4160 ss.; G. DE MARTINO, *Brevi osservazioni in tema di norme penali di favore e di reati strumentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2006, 4170 ss. .

La delibazione sulla non manifesta infondatezza del dubbio prospettato a tale riguardo si è basata essenzialmente sull'interpretazione letterale dell'art. 19 della Convenzione di Merida che, secondo l'autorità giudiziaria reggiana, «non prevede alcun obbligo di criminalizzazione dell'abuso d'ufficio, ma unicamente l'impegno per gli Stati parte di considerare l'adozione di norme penali che criminalizzino» le relative condotte, insieme a quello «di tentare di verificare la compatibilità tra tale previsione e gli ordinamenti interni»; per questo, ha concluso il Tribunale, la discrezionalità politica del legislatore interno «resta libera», come sarebbe confermato anche dalla parte della *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption* in cui si rimarca il diverso «grado di coerenza» delle disposizioni pattizie (paragrafi 11⁴⁵ e 12⁴⁶).

Se tali considerazioni hanno consentito al giudice comune di pronunciarsi «senza alcun dubbio» sull'eccezione di incostituzionalità sottopostagli, la restante parte della motivazione dell'ordinanza si è concentrata sulle «ulteriori argomentazioni prospettate dalla pubblica accusa» in merito a quel «divieto di regresso» individuato da attenta dottrina come il vero oggetto della questione⁴⁷. È proprio questa la parte più interessante dell'ordinanza ex art. 24 l. n. 87/1953 in esame.

In effetti, dopo aver specificato che «il “divieto di regresso” sussisterebbe solo se la [...] criminalizzazione [dell'abuso d'ufficio] fosse prevista come obbligatoria», l'ordinanza è entrata nel merito dell'esegesi delle disposizioni della Convenzione valorizzate dal p.m. per negare la sussistenza di tale condizione.

Nello specifico, la motivazione si è concentrata sulla «collocazione sistematica [dell'art. 7]» e sul fatto che esso sia situato nel Titolo II della Convenzione sulle «Misure preventive» e non nel successivo Titolo III rubricato «Incrimination, individuazione e repressione», nel quale è invece inserito l'art. 19; dopodiché si è evidenziato come la stessa disposizione «non definisc[a] una previsione obbligatoria, ma impong[a] agli Stati parte] solo di considerare l'adozione, il mantenimento o il rafforzamento di misure che garantiscano trasparenza nella pubblica amministrazione»; infine, il Tribunale ha concluso osservando che «tanto l'art. 7 [...] quanto l'art. 65 [...] non solo non richiamano l'abuso d'ufficio, ma neppure si agganciano ad altri obblighi di incriminazione, evocando, piuttosto, un più vasto e trasversale programma di tutela, involgente il settore amministrativo, del tutto inidoneo a fungere da solido parametro interposto di costituzionalità».

Merita inoltre di essere evidenziato come a queste considerazioni ne seguano anche altre di carattere più teorico attinenti soprattutto al rapporto esistente tra potere legislativo interno e diritto internazionale. Qui il giudice ha specificato in particolare che, a suo parere,

⁴⁵ Il paragrafo 11 afferma quanto segue: «11. *In establishing their priorities, national legislative drafters and other policymakers should bear in mind that the provisions of the Convention do not all have the same level of obligation. In general, provisions can be grouped into the following three categories: (a) Mandatory provisions, which consist of obligations to legislate (either absolutely or where specified conditions have been met); (b) Measures that States parties must consider applying or endeavour to adopt; (c) Measures that are optional*». Si riporta il testo della *Legislative guide* in inglese in quanto non esiste sul sito delle Nazioni Unite una traduzione ufficiale in italiano.

⁴⁶ Il paragrafo 12 recita: «12. *Whenever the phrase “each State Party shall adopt” is used, the reference is to a mandatory provision. Otherwise, the language used in the guide is “shall consider adopting” or “shall endeavour to”, which means that States are urged to consider adopting a certain measure and to make a genuine effort to see whether it would be compatible with their legal system. For entirely optional provisions, the guide employs the term “may adopt”*».

⁴⁷ Il riferimento è sempre G. GATTA, *Abuso d'ufficio e traffico di influenze dopo la l. n. 114/2024*, cit., 193-194.

«Qualora il potere legislativo abbia accettato di vincolarsi al rispetto di obblighi internazionali di incriminazione, può al più ritenersi che la sua discrezionalità nella materia penale sia vincolata per effetto della limitazione auto-imposta e consapevolmente accettata, ma giammai potrebbe desumersi che un vincolo a tale esclusivo potere discrezionale derivi da un precetto creato per effetto di un'operazione di interpretazione estensiva o di *analogia iuris* e non espressamente e chiaramente previsto, pena la violazione della riserva di legge in materia penale».

Infine, terminando l'analisi del provvedimento, pare indicativo di alcune problematiche dell'ordinanza in commento un altro *obiter dictum*, in cui è stato affermato quanto segue: «dalla lettera e dalla portata [dell'art. 7], che si palesa del tutto *generica* e programmatica, è *fuori di dubbio* che da essa non sia possibile ricavare, neppure in via interpretativa, la sussistenza di un obbligo cogente a carico degli Stati parte relativo al settore penale».

A tale riguardo deve essere infatti osservato che l'affermazione perentoria del giudice comune non coglie nel segno e, anzi, prova troppo: infatti, o la disposizione in questione è talmente specifica da essere «fuori di dubbio» l'esistenza stessa di qualunque problema ermeneutico in materia, oppure essa è «generica», come riconosciuto dalla stessa autorità giudiziaria, e allora il dubbio sulla sua interpretazione è o fondato o almeno non manifestamente infondato cosicché sussiste il dovere del giudice di sollevare la relativa questione davanti alla Corte costituzionale.

Per questa ragione, per quanto contraddistinta tanto da un'elevata adeguatezza interna quanto da una sufficiente adeguatezza esterna, sorge il dubbio che l'ordinanza in esame abbia superato il limite della deliberazione spettante al giudice comune e abbia invaso la sfera di competenza della Corte costituzionale, nonostante si tratti di uno sconfinamento non eccessivamente grave. Da un punto di vista sostanziale, infatti, si tratta pur sempre di una questione di legittimità nuova e complessa all'interno di un ambito materiale in cui l'intervento della Corte è considerato eccezionale per costante giurisprudenza costituzionale; da un punto di vista processuale, invece, deve essere osservato che, nel momento in cui il Tribunale di Reggio Emilia si è espresso, era appena stata rimessa alla Corte la prima questione di legittimità e pertanto l'unico indice oggettivo certo della non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità era rappresentato da una presa di posizione da parte della dottrina già citata, sicuramente autorevole ma al contempo prudente e non espressione di un indirizzo unanime.

Conseguentemente, se anche di applicazione scorretta della l. n. 87/1953 si volesse parlare, sembrerebbe possibile qualificare il caso in esame come un momento di diffusione «fisiologico» del sistema italiano di giustizia costituzionale, rientrando nelle dinamiche proprie del modello accentrato ad iniziativa diffusa e per questo accettabile in quanto ricompreso nel margine di errore tollerabile insito in tale congegno costituzionale. *Rectius*: così sarebbe se tale episodio non fosse espressione di una tendenza più generale e deprecabile che è rappresentata dall'autoreferenzialità delle motivazioni delle decisioni di non rinvio, le quali, anche e soprattutto a causa dell'inadeguatezza del regime di pubblicità in cui versano e dell'assenza di controllo democratico che ne è derivata e ne deriva⁴⁸, non risultano contraddistinte di regola

⁴⁸ Pare importante ricordare almeno in nota che il controllo pubblico su questa tipologia di decisioni è assicurato in due ordinamenti molto vicini a quello italiano, quali quello francese e quello spagnolo. Nel primo sistema di giustizia costituzionale,

da una riflessione sul ruolo del giudice che le emette e dalla corrispondente prudenza che deve caratterizzare il suo operato.

2.2. Lo sviluppo del controllo di costituzionalità sulla l. n. 114/2024

Una volta ricostruita l'impostazione del controllo di costituzionalità in via incidentale relativo all'abrogazione dell'abuso d'ufficio, è possibile procedere all'analisi dei tratti più interessanti dei provvedimenti successivamente adottati dai giudici comuni.

Da un punto di vista metodologico è necessario anticipare che, dati l'oggetto del contributo e il contenuto della Relazione annuale citata, si tenderà a dedicare maggiore attenzione alle decisioni ex art. 24 l. n. 87/1953 in quanto le loro patologie risultano essere particolarmente interessanti per comprendere più a fondo l'attuale funzionamento del sistema italiano di giustizia costituzionale.

2.2.1. La fisiologia: le successive ordinanze di rimessione e il perfezionamento della questione di legittimità costituzionale

Se è vero quanto affermato da autorevole dottrina, e cioè che la Corte costituzionale ha interesse a che le questioni di costituzionalità siano sollevate per conoscere le «reali tensioni» che si configurano «tra diritti fondamentali presenti nell'ordinamento in un certo momento storico»⁴⁹, la vicenda in esame rappresenta un caso particolarmente importante. Essa, infatti, costituisce la rappresentazione plastica e pratica, da un lato, di come il pluralismo delle ordinanze di rimessione possa essere determinante per rifinire il *petitum* dei giudici comuni e, dall'altro, di come a tale scopo possa essere particolarmente utile la conoscenza delle decisioni ex art. 24 l. n. 87/1953.

Rinviando ad altra sede l'analisi puntuale di tutte le ordinanze emesse nel caso di studio in esame, in questo paragrafo ci si concentrerà sui provvedimenti più importanti rispetto a tale processo di perfezionamento del dubbio di legittimità costituzionale sollevato davanti alla Corte.

Procedendo in ordine diacronico, è possibile incominciare dall'ordinanza di rinvio emessa dal Tribunale di Busto Arsizio. Essa infatti risulta di notevole interesse in questa sede in quanto, nel rendere conto dell'eccezione promossa dal Pubblico ministero per violazione degli artt. 3, 97, 11 e 117 Cost. e del contraddittorio instauratosi in merito ai suoi contenuti, ha prestato particolare attenzione alla lettura della memoria presentata dalla difesa degli imputati e alle relative argomentazioni, che si sono contraddistinte, precisa il giudice, per essere «di

infatti, le *decisions de non renvoi* sono pubblicate sul sito del *Conseil constitutionnel* grazie a quanto stabilito dall'art. 23-7 dell'*ordonnance* n. 1067 del 7 novembre 1958 così come modificata dalla legge organica n. 1523 del 10 dicembre 2009 (per l'analisi di tale disposizione si veda A. CHAUVET, *Le renvoi et le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'État et la Cour de cassation. Étude d'une contribution originale au contrôle de constitutionnalité de la loi promulguée en France*, Droit, Université de Bordeaux, 2018, 624); nell'esperienza spagnola, invece, pur in assenza di un equivalente dell'art. 24 italiano o dell'art. 23-7 francese, il controllo sul contenuto delle *decisiones de no planteamiento* (o *de no elevación*) è assicurato attraverso la possibilità di proporre *recurso de amparo* per violazione dell'art. 24 C.E. davanti al *Tribunal constitucional* (per una ricostruzione di tale esperienza si rinvia a S. ROMBOLI, *La virtualidad de la cuestión de inconstitucionalidad en la protección de los derechos de los particulares*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 24(1)).

⁴⁹ Si veda E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Napoli, 2021, 185.

tenore analogo a quelle utilizzate il 7 ottobre 2024 dal Tribunale di Reggio Emilia per rigettare la questione [della] Procura».

Innanzitutto deve sottolinearsi come l'autorità giudiziaria lombarda abbia posto come premessa del suo ragionamento la conoscenza di tutte le ordinanze di rinvio e di non rinvio già emesse sino a quel momento, nonostante le prime non fossero ancora state oggetto di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale⁵⁰. Tale circostanza non può che essere valutata favorevolmente in quanto espressione di una esemplare sensibilità costituzionale del Tribunale e di una altrettanto importante adeguatezza esterna della sua ordinanza, il cui manifesto potrebbe essere sintetizzato con le sue stesse parole: «[il] Collegio è inevitabilmente chiamato a confrontarsi con le argomentazioni già sviluppate dai giudici che si sono occupati della questione, le quali si sommano ai contributi che la dottrina ha offerto sia prima che dopo l'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio, posto che il tema della [sua] legittimità costituzionale [...] è stato, fin dai lavori parlamentari, oggetto di vivace dibattito».

Grazie a questa meritoria dimostrazione di rispetto per la funzione di portiere della giurisdizione costituzionale, il giudice comune ha potuto immediatamente indicare il «vero problema giuridico da affrontare» nel «comprendere se a livello internazionale sussista un obbligo c.d. di *stand still*» o un «divieto di regresso» che precluda a uno Stato come l'Italia - [...] che già prevedesse il reato [...] prima della ratifica della predetta Convenzione – di abrogare il menzionato delitto».

È invero in relazione a questo punto della motivazione che si è realizzato il perfezionamento della questione di legittimità costituzionale così come originariamente definita dal Tribunale di Firenze in virtù della dialettica con l'ordinanza di non rinvio emessa dal Tribunale di Reggio Emilia.

Attraverso l'inedita citazione del par. 170 della *Legislative Guide*⁵¹, infatti, il giudice lombardo, da un lato, ha dimostrato che la differenziazione tra «Stati che hanno già una legislazione in materia» di abuso d'ufficio e «Stati contraenti che devono stabilire un certo numero di reati» è interna al trattato, e, dall'altro lato, ha chiarito che esiste un obbligo di «assicurare» diacronicamente la conformità dell'ordinamento interno a quello internazionale⁵².

Alla luce di tale norma di interpretazione autentica appare dunque ben fondata l'affermazione del Tribunale di Busto Arsizio secondo cui «perde [...] rilevanza uno degli argomenti principali sostenuti dal Tribunale di Reggio Emilia a sostegno della propria tesi negativa» e cioè quello secondo cui il par. 292 della *Legislative guide*⁵³ imporrebbe una lettura dell'art. 19 della Convenzione tale per cui esso sarebbe inidoneo a fondare nei confronti dello Stato un

⁵⁰ Nel provvedimento viene addirittura data notizia della questione di legittimità costituzionale sollevata davanti al Tribunale di Catania che sarebbe poi stata rimessa alla Corte.

⁵¹ La versione inglese recita quanto segue: «170. *States parties must establish a number of offences as crimes in their domestic law, if these do not already exist. States with relevant legislation already in place must ensure that the existing provisions conform to the Convention requirements and amend their laws, if necessary.*».

⁵² L'originalità e l'importanza di questo passaggio del provvedimento in esame sono state colte anche da un'altra ordinanza di rimessione che merita di essere citata in questa sede: l'ordinanza emessa dal Tribunale di Locri in data 13 gennaio 2025 su istanza della Procura della Repubblica.

⁵³ Al paragrafo 292 si legge: «292. *This provision [l'art. 19 della Convenzione di Merida dedicato all'abuso d'ufficio, n.d.r.] encourages the criminalization of public officials who abuse their functions by acting or failing to act in violation of laws to obtain an undue advantage. According to the interpretative notes, this offence may encompass various types of conduct such as improper disclosure by a public official of classified or privileged information (A/58/422/Add.1, para. 31).*».

obbligo di incriminazione in quanto si limiterebbe a «incoraggiare» la criminalizzazione delle condotte integranti l'abuso d'ufficio.

Nella medesima direzione del perfezionamento della questione di legittimità costituzionale merita di essere citata ancora la terza ordinanza di rinvio emessa dal Tribunale di Firenze, espressione del medesimo collegio che aveva già rimesso alla Corte la prima questione relativa alla l. n. 114/2024.

In questo caso l'eccezione di illegittimità costituzionale era stata sollevata dal p.m., il quale si era riportato agli argomenti esposti nelle questioni già sollevate da tale organo giudiziario. Come nel caso di Busto Arsizio, invece, le difese degli imputati si erano opposte alla rimessione alla Corte del dubbio di costituzionalità riportandosi ancora al contenuto dell'ordinanza di non rinvio del Tribunale reggiano, la cui importanza per il controllo di costituzionalità relativo all'abrogazione dell'abuso d'ufficio risulta pertanto confermata anche dalla decisione in commento. Rispetto all'ordinanza precedentemente emessa, infatti, il giudice fiorentino ha ritenuto necessario introdurre «ulteriori argomenti» nella sua motivazione, «dovendosi il Tribunale [...] confrontare con le ragioni spese [...] dalle difese, anche attraverso il deposito della già citata ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia».

Il «doveroso confronto» con gli argomenti della decisione di non rinvio citata appare visibile in particolare in due punti del provvedimento in commento.

In primo luogo, esso emerge esplicitamente nella parte dell'ordinanza di rimessione in cui il giudice fiorentino ha sostenuto che «il carattere di dettaglio [dell'art. 19] preclude [...] la possibilità di qualificare la disposizione come norma di carattere meramente programmatico, cioè come norma di *soft law* in senso atecnico», cosicché già tale interpretazione letterale sarebbe sufficiente «a ritenere che lo Stato parte non sia “facoltizzato” in ordine al vaglio di introduzione del reato [in quanto] non si tratta di un “invito”, di una “raccomandazione” o di un “consiglio”, come si è discutibilmente sostenuto da parte di qualcuno».

In secondo luogo, invece, è possibile rintracciare implicitamente il confronto di cui si è detto tanto nella complessiva riorganizzazione del provvedimento emesso dal collegio fiorentino quanto nella parte della motivazione relativa al controllo di costituzionalità sull'art. 97 Cost.

In quest'ultimo punto dell'ordinanza, infatti, pur non riuscendo a superare il carattere forzato del proprio dubbio, il Tribunale di Firenze ha potuto specificare meglio la propria scelta di rimettere al Giudice delle leggi la questione di legittimità relativa a tale parametro osservando in particolare che le deroghe al divieto di sindacato *in malam partem* non possono considerarsi definite «una volta per tutte» in quanto anche «esse sono state individuate nel tempo dalla Corte proprio perché investita [...] di questioni di costituzionalità da parte di giudici comuni che non si sono pigramente arrestati al mero richiamo all'art. 25, comma 2, Cost. o di un precedente giurisprudenziale».

Alla luce di quanto ricostruito, può dunque essere affermato che la conoscenza delle ordinanze di non rinvio è utile per aumentare la razionalità del sistema italiano di giustizia costituzionale in quanto consente di limare la questione di costituzionalità sulla base delle criticità emerse nelle decisioni *ex art. 24*, sia potenziando i loro punti forti che evidenziando i loro punti più deboli.

Infine, per completare il discorso sul perfezionamento del controllo di costituzionalità sulla l. n. 114, può osservarsi come la traiettoria tracciata dalle ordinanze analizzate abbia trovato conferma nei successivi provvedimenti di rimessione fino alle ultime ordinanze ex art. 23 l. n. 87/1953 emesse rispettivamente dal Tribunale di Roma, su istanza di parte, e dalla Corte di cassazione, d'ufficio.

Orbene, se quest'ultimo provvedimento rappresenta una sintesi efficace degli argomenti proposti dagli altri giudici comuni che conferma la solidità della loro non manifesta infondatezza, anche l'ordinanza di rinvio del Tribunale capitolino merita di essere richiamata.

Essa, infatti, attesta in modo incontrovertibile che la tensione dialettica generata dalla decisione ex art. 24 l. n. 87/1953 emessa dal Tribunale di Reggio Emilia ha continuato a incidere sul lavoro dei giudici comuni lungo tutto il periodo in cui questi ultimi hanno avuto la possibilità di sottoporre i propri dubbi alla Corte, dimostrando così come tale tipologia di ordinanze rappresenti un elemento imprescindibile dell'analisi dell'accesso alla giurisdizione costituzionale nel sistema italiano accentrato ad iniziativa diffusa e come sia destinato ad esserlo in modo sempre più importante nell'attuale società dell'informazione per effetto della pubblicazione online di tali decisioni.

In particolare, tutto ciò risulta confermato in modo definitivo nel punto dell'ordinanza in cui il giudice romano ha osservato quanto segue: «Si è dubitato, da parte di alcuni studiosi nonché di autorità giudiziarie che hanno ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, del carattere precettivo dell'art. 19 relativamente all'introduzione negli Stati del delitto di abuso di Ufficio, ma la lettura complessiva del testo della Convenzione, agevolata, come già indicato nelle precedenti ordinanze di rimessione della questione alla Corte, dai criteri interpretativi della Convenzione presenti nella "*Legislative guide* [...]" [...], conduce a un risultato che supera tali dubbi, delineando l'obbligo dello Stato di conformarsi all'indicazione sopra descritta».

2.2.2. La patologia: le successive ordinanze di reiezione e le loro criticità relative all'adeguatezza della motivazione, alla delibazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni e all'applicazione della l. n. 87/1953

Alla luce del quadro descritto e delle quindici questioni di costituzionalità sollevate in relazione alla l. n. 114/2024, devono essere ora analizzate due ordinanze di «reiezione»⁵⁴, pronunciate dalla Corte d'appello di Cagliari, che integrano invece ipotesi patologiche di funzionamento del sistema italiano di giustizia costituzionale e soprattutto del rapporto Corte – autorità giudiziaria.

Orbene, pur essendo formalmente distinti, tali provvedimenti hanno un contenuto sostanzialmente omogeneo⁵⁵. Per questo si procederà all'analisi di ciascuna ordinanza e poi ci si concentrerà su una criticità comune ad entrambe.

⁵⁴ Le ordinanze di non rinvio sono definite "di reiezione" in P. GAETA, *La questione di legittimità costituzionale: un decalogo breve per giovani magistrati*, in G. Lattanzi, C. Consolo, G.L. Gatta, G. Grasso, M. Maugeri, G. Leo, G. Amoroso (a cura di), *Giudice comune e Corte costituzionale*, Scuola superiore della magistratura, 2025, 73 - 74.

⁵⁵ Essi sono stati emessi difatti dai medesimi magistrati, con l'unica differenza del Presidente del collegio.

Per quanto concerne la prima decisione, emessa il 24 ottobre 2024 su eccezione della Procura generale, data la sinteticità della sua motivazione è possibile ricostruirne il contenuto per intero.

Nello specifico, il giudice cagliaritano ha respinto l'istanza di parte (di cui non sono stati riportati i contenuti) in forza delle seguenti, laconiche, considerazioni:

1) in riferimento all'art. 24 Cost. «per la semplice ragione che nessuno dei soggetti in ipotesi danneggiati si è costituito parte civile»;

2) in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., perché «rispetto [ad essi] resta pienamente operante la preclusione di sentenze della Corte costituzionale *in malam partem*» (cfr., da ultimo, Corte cost., 25 novembre 2021, n° 8)»;

3) in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost. per violazione della Convenzione di Merida, da un lato in quanto «l'art. 19, secondo la comune opinione, non obbliga gli Stati firmatari a prevedere nei rispettivi ordinamenti il reato d'abuso d'ufficio, con la logica conseguenza che l'assenza, nei codici penali degli Stati medesimi, del delitto [in questione] è conforme alla Convenzione, a prescindere dalle cause (mancata introduzione/abrogazione) che detta assenza hanno determinato»; dall'altro in quanto «l'art. 9 della Convenzione, il quale obbliga gli Stati aderenti a mantenere in vigore le norme in materia di trasparenza dell'azione amministrativa, non si riferisce, evidentemente, alla repressione delle condotte illecite dei pubblici funzionari, ma al rapporto tra l'azione della pubblica amministrazione e i cittadini».

Ebbene, ciò che è essenziale segnalare fin dal principio dell'analisi di tale ordinanza è il dato formale per cui tale rigetto è avvenuto «visto l'art. 134 e ssg. della Costituzione e 1 e ssg. della l. cost. 9 febbraio 1948, n° 1».

Ciò che emerge immediatamente agli occhi dello studioso di diritto costituzionale è infatti che il provvedimento in commento non cita mai la legge n. 87 del 1953: non nell'intestazione, non nel dispositivo e neppure nel testo della motivazione. A dimostrazione del fatto che non si tratti di una mera svista depone inoltre il dato incontrovertibile per cui i dubbi di legittimità costituzionale eccepiti sono stati respinti senza alcun riferimento né alla rilevanza della questione né alla non manifesta infondatezza della stessa, bensì perché il giudice sardo ritiene che «le questioni [sollevate] non meritino seguito» e debbano pertanto essere «disattes[e]».

Per questa ragione, deve essere immediatamente messo in luce quello che è senza ombra di dubbio il vizio più grave di queste decisioni, ossia la disapplicazione⁵⁶, non di «disposizioni legislative» genericamente intese, come temuto dal Presidente Barbera nella sua Relazione annuale, bensì della stessa legge n. 87 del 1953 sul funzionamento della Corte costituzionale.

Tale ipotesi appare invero di estremo interesse in quanto non si colloca nella zona potenzialmente grigia dell'interpretazione, ma si presenta per quello che è: ossia una disapplicazione totale o assoluta. Nel momento in cui l'eccezione di incostituzionalità è respinta perché «non [merita] seguito», infatti, l'art. 23 l. n. 87 è come se non esistesse. Non esiste rilevanza,

⁵⁶ Con l'espressione "disapplicazione" si intende qui la «omessa applicazione» di una legge che il giudice aveva l'obbligo di applicare in quanto ad essa soggetto *ex art. 101, comma 2, Cost.* Per la definizione di disapplicazione come omessa applicazione si rinvia a R. GUASTINI, *Filosofia del diritto positivo. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2017, 381. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale sulla definizione di tale concetto si rinvia invece da ultimo ad A. AMATO, *Disapplicazione giudiziale della legge e Carta di Nizza. Profili costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, 15 ss.

non esiste non manifesta infondatezza. Esiste soltanto il potere del giudice, che, dato il riferimento meramente formale alla Costituzione e alla l. cost. n. 1 del 1948, si manifesta come illimitato e quindi arbitrario.

La gravità di un simile vizio è tale da riproporre in modo estremamente chiaro e concreto il problema, non soltanto della inoppugnabilità diretta delle ordinanze di non rinvio ex art. 24, comma 2, l. n. 87/1953, ma anche quello della stessa configurabilità dei presupposti per la promozione di un conflitto di attribuzione da parte della Corte costituzionale davanti a sé stessa.

A tale proposito, il caso in esame risulta invero assai utile per specificare quanto affermato in passato da autorevole dottrina su questo punto⁵⁷. In particolare, se l'interpretazione conforme pone certamente dei dubbi in merito alla possibile menomazione della sfera di competenza del Giudice costituzionale ad opera dei magistrati che abusino di tale potente strumento, la medesima problematica si pone in modo ancora più clamoroso nell'ipotesi qui considerata di disapplicazione totale della l. n. 87/1953. Anzi, ciò pare ancor più vero nell'eventualità in cui l'autorità giudiziaria non si limita a non applicare la parte dell'art. 23 relativa alla rilevanza della questione di costituzionalità, ma soprattutto nel caso in cui omette la motivazione sulla non manifesta infondatezza dell'eccezione, la cui centralità è consacrata da quell'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 che nell'ordinamento repubblicano fonda il ruolo di filtro dell'accesso alla giurisdizione costituzionale del giudice comune.

Pertanto, se non può essere questa la sede per trattare in modo compiuto una tematica così complessa, deve comunque essere chiaro che l'eludere una simile questione significherebbe legittimare non soltanto un processo di banalizzazione della Costituzione già in atto da tempo⁵⁸, ma l'inedita banalizzazione della stessa giustizia costituzionale.

Passando invece al testo della seconda ordinanza di non rinvio della Corte d'appello sarda, emessa in data 12 dicembre 2024, devono essere segnalate subito due sue caratteristiche peculiari.

A differenza della decisione di reiezione del 24 ottobre, infatti, essa è stata pronunciata, non solo nel momento in cui erano già state emesse undici delle quindici ordinanze di rinvio già richiamate relative all'abrogazione dell'abuso d'ufficio, ma soprattutto quando erano già state pubblicate in Gazzetta Ufficiale sia la prima del Tribunale di Firenze che la prima del Tribunale di Locri⁵⁹. Inoltre, dopo l'eccezione di incostituzionalità presentata dalla Procura

⁵⁷ Il discorso sulla configurabilità dei presupposti del conflitto di attribuzione nell'ambito dell'accesso in via incidentale alla Corte costituzionale è stato affrontato da M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in *Federalismi.it*, 2007, 15 e G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, vol. II, Il mulino, Bologna, 2018, 123.

⁵⁸ Si vedano tra gli altri A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 155 e M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005.

⁵⁹ Sulla originaria funzione della pubblicazione delle ordinanze di rimessione in Gazzetta Ufficiale si veda P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Rivista di diritto processuale*, I, 1956, 7-55, ora in Id., *Opere giuridiche*, Vol. III, Roma, 2019, 641: «Si può anche avvertire che, una volta rimessa alla Corte costituzionale una questione di illegittimità costituzionale, sarebbe illogico permettere che, mentre pende il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, la stessa questione possa essere decisa da altri giudici, col rischio che decidano in senso diverso da quello che sarà fissato dalla Corte costituzionale: riterrei pertanto che, una volta che la Corte costituzionale sia stata investita della questione, tutti i giudici dinanzi ai quali in altri giudizi individuali la stessa questione sia sollevata, saranno tenuti, appena ne abbiano avuto una conoscenza ufficiale, a sospendere d'ufficio [...] il giudizio in corso dinanzi a loro, in attesa che la Corte decida una volta per tutte sulla questione pregiudiziale. Altrimenti non avrebbe senso l'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale l'ordinanza colla quale un'autorità

generale nel caso adesso in esame, la difesa dell'imputato aveva proposto a sua volta una propria istanza ex art. 23 l. n. 87/1953 avente ad oggetto l'art. 24 l. n. 87/1953, sulla quale, però, si tornerà più avanti.

Nonostante queste premesse, deve essere segnalato immediatamente che, al di là della comparsa della legge n. 87 del 1953 nel corpo della motivazione, anche la seconda ordinanza in esame appare afflitta da gravi vizi, inerenti in particolare alla delibazione sulla non manifesta infondatezza.

Invero, anche in questo caso un primo dato formale è particolarmente eloquente in merito alla superficialità con la quale è stato trattato il tema dell'accesso alla Corte costituzionale. La questione di costituzionalità oggetto dello scrutinio del giudice comune è stata definita infatti come «infondata rispetto a tutti i parametri indicati» con un'evidente dimostrazione della sottovalutazione da parte dell'autorità giudiziaria sarda della distinzione essenziale tra infondatezza conclamata e «non manifesta infondatezza» che è decisiva per il funzionamento secondo legge e secondo Costituzione dell'intero sistema italiano di giustizia costituzionale.

A tale proposito, occorre inoltre osservare che, come in parte già ricordato, attenta dottrina ha rimarcato la necessità di impostare tale valutazione del giudice su elementi «oggettivi», in assenza dei quali essa rischierebbe di diventare arbitraria; elementi che, pur non essendo stati mai codificati formalmente, sono stati tradizionalmente individuati nei precedenti della Corte, nelle discordanze tra dottrina e giurisprudenza oppure ancora nelle divisioni interne a tali categorie.

Oltre a questi, un criterio che può però essere certamente invocato in quanto interno alle dinamiche del processo costituzionale è rappresentato anche dalle ulteriori questioni di costituzionalità già sollevate ad opera di altri giudici comuni in altri giudizi in relazione al medesimo oggetto e agli stessi parametri. In questi casi, infatti, il carattere non manifestamente infondato del dubbio trova nella precedente ordinanza di rinvio una base che si potrebbe

giurisdizionale ha promosso il giudizio di legittimità deve essere pubblicata, appena pervenuta alla Corte, in Gazzetta Ufficiale». Un'ulteriore illustre posizione è quella di A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Giuffrè, Milano, 1963, 162 - 163: «Più complicato è stabilire quale sia la funzione della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale [...] delle ordinanze che sollevano questioni di legittimità costituzionale [...]. È innanzitutto chiaro che ad essa non può riconoscersi la stessa funzione che spetta alla pubblicazione degli atti normativi, in quanto se è ancora possibile immaginare come tali le sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale, è escluso che possa pensarsi qualche cosa di analogo per le ordinanze [...] dal momento che [non] determinano alcun effetto giuridico immediato, nemmeno sospensivo, nei confronti degli atti normativi ai quali si riferiscono. Sembra quindi necessario ritenere che questa funzione di pubblicazione operi effetti giuridici soltanto nell'ambito del processo, inquadrandosi cioè tra le note forme di pubblicazione utilizzate dalle varie branche del diritto processuale. Con riguardo agli atti normativi, in essa può vedersi soltanto una forma di pubblicazione notiziale diretta a far conoscere a qualsiasi interessato che è in corso un giudizio dal quale può eventualmente scaturire una sentenza dichiarativa d'illegittimità costituzionale relativamente a quella tale legge. E ad analoghe conclusioni deve giungersi per quanto riguarda le decisioni di rigetto». Per andare alla radice della funzione della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle ordinanze di rinvio bisogna tornare ai lavori preparatori della legge n. 87 del 1953 e innanzitutto alla Relazione Tesaurò, presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 17 aprile 1950. Qui fu introdotto per la prima volta il nuovo primo comma dell'art. 25 del disegno di legge sul funzionamento della giustizia costituzionale, che così recitava: «La Corte costituzionale, nel ricevere l'ordinanza con la quale l'autorità giurisdizionale promuove il giudizio di costituzionalità, ne dispone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale». È in tale Relazione, invero, che si legge la *ratio* originaria dell'introduzione della pubblicazione: «Nuovo è il primo comma [dell'art. 25], che contiene una disposizione che trova il suo fondamento nell'efficacia *erga omnes* delle decisioni della Corte. Essendo, invero, la decisione destinata a togliere efficacia ad una legge, tutti i cittadini sono da considerarsi, in via di principio, controinteressati. La pubblicazione dell'ordinanza del giudice che rimette gli atti alla Corte costituzionale equivale, perciò, in senso più lato, alla notificazione del ricorso ai controinteressati del giudizio amministrativo. L'Assemblea valuterà poi, in relazione alla medesima esigenza, se non sia più opportuno dettare norme espresse sull'intervento *ad adiuvandum*». L'attribuzione della relativa competenza al Presidente della Corte risale invece alla seduta pomeridiana di martedì 13 febbraio 1951 della Camera dei Deputati e all'approvazione dell'emendamento Amadeo. In quella medesima occasione fu invece respinto l'emendamento dell'On. Costa che avrebbe voluto dare seguito al discorso sull'intervento *ad adiuvandum* nel processo costituzionale preannunciato nella Relazione.

definire tipica, qualificata e in quanto tale seconda per importanza soltanto ai precedenti specifici della Corte.

Se potrebbe discutersi sulla capacità di tali ulteriori ordinanze di vincolare il giudice comune attraverso una vera e propria presunzione di non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità (che imporrebbe ai giudici successivi di pronunciarsi soltanto sulla rilevanza dell'eccezione), a dimostrazione della pregnanza di questo criterio è possibile riprendere le parole che il Tribunale di Catania ha pronunciato in materia, quasi in contemporanea alla Corte d'appello di Cagliari (benché con esito opposto): «già solo il fatto che sulla questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett. b) della legge 9 agosto 2024, n. 114 [...] si siano espressi diversi giudici in tutta Italia nel giro di pochi mesi prendendo decisioni nell'un verso e nell'altro, è sintomo, certamente, che sulla questione il dubbio sussista concretamente e, pertanto, richieda una decisione dirimente da parte della Corte»⁶⁰.

Se non può essere questa la sede in cui riordinare simili questioni, è comunque indubbio che il potere interpretativo dell'autorità giudiziaria sarà vincolato alla precedente ordinanza di rinvio almeno in un duplice senso: in primo luogo, infatti, l'adeguatezza esterna della motivazione dovrà essere misurata anche sulla base della capacità del giudice del non rinvio di replicare in modo insuperabile a errori necessariamente grossolani della decisione di rimessione ex art. 23 l. n. 87/1953 (per esempio, l'omissione di una precedente decisione della Corte risolutiva rispetto al dubbio eccepito); in secondo luogo, questo "diritto di replica" sarà comunque tanto più limitato quanto più diffusi risulteranno essere i dubbi già rimessi dal resto della magistratura alla Corte costituzionale.

Diverso è invece il tema se nell'attuale società dell'informazione, in cui, come si è qui dimostrato, i magistrati e gli avvocati possono conoscere i provvedimenti di rinvio contestualmente alla loro emissione⁶¹, tali punti fermi possano operare anche prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'ordinanza di rimessione oltre che successivamente ad essa.

Anche prescindendo da una risposta definitiva agli interrogativi sopra esposti, ad oggi si deve ritenere che la seconda ordinanza di reiezione esaminata debba essere considerata un'ipotesi patologica di delibazione sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità poiché su tale punto il giudice sardo si è limitato a reiterare degli argomenti già superati dalle numerose ordinanze di rimessione precedentemente emesse; ordinanze con le quali egli doveva necessariamente confrontarsi, vista la loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e che non ha invece neanche citato nonostante le sollecitazioni in tal senso ad opera della Procura generale⁶². Un indice inequivocabile, quest'ultimo, non soltanto dell'arbitrarietà del provvedimento ma anche e soprattutto della volontà di non passare dalla Corte

⁶⁰ Sembra esprimersi nella medesima direzione la Corte di cassazione nella sua efficace ordinanza di rimessione laddove osserva che «La questione di costituzionalità non è manifestamente infondata, come è stato, peraltro, ritenuto, pur con diversità di accenti, da plurime ordinanze di rimessione sollevate da giudici di merito».

⁶¹ Molto più complicato è invece, come si è visto, il caso delle decisioni di non rinvio.

⁶² Il riferimento è in particolare alle pagine 18 e 19 dell'eccezione di incostituzionalità della Procura generale della Repubblica presentata il 4 novembre 2024 in cui si citano le ordinanze di rimessione emesse dal Tribunale di Firenze il 3 e il 25 ottobre precedenti. Facendo proprie le motivazioni ivi contenute, infatti, il Procuratore generale osservava che è «in evidente contrasto con gli obblighi internazionali già assunti la condotta di uno Stato che, avendo già nel proprio *corpus* normativo l'ipotesi delittuosa in disamina [...], decide invece di privarsene».

costituzionale, accettando quindi il rischio di una sua «marginalizzazione»⁶³ e financo di una sua *deminutio*.

Giunti a questo punto è possibile soffermarsi sulla criticità comune alle due decisioni di non rinvio, che è rappresentata dal tema dell'adeguatezza della loro motivazione.

Se ci si è già pronunciati in merito alla valutazione negativa delle ordinanze in commento, esse risultano assai utili per riflettere nello specifico su una *vexata quaestio* dell'interpretazione dell'art. 24 l. n. 87/1953, ossia il rapporto tra la lunghezza e l'adeguatezza della loro motivazione.

Secondo un adagio assai risalente e di nobile origine, infatti, la lunghezza dell'ordinanza di non rinvio sarebbe indice decisivo per verificare sue eventuali anomalie in particolare in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. Se la motivazione è troppo diffusa e dettagliata, il carattere non manifestamente infondato del dubbio di legittimità costituzionale eccepito dalla parte sarebbe provato *in re ipsa* e il giudice si sarebbe contraddetto con le sue mani. Di conseguenza tali decisioni di reiezione dovrebbero essere sempre brevi, brevissime, se non addirittura fulminee nel cogliere e stigmatizzare il macroscopico e grossolano limite che affligge e inficia l'istanza di parte.

Tuttavia, per quanto suggestiva, questa impostazione non persuade⁶⁴, innanzitutto, come anticipato, per il carattere eccessivamente astratto del criterio prescelto. Essa pertanto, a modesto parere di chi scrive, deve essere rovesciata. Non può essere, in particolare, la lunghezza della motivazione dell'ordinanza di rigetto il parametro dell'adeguatezza di quest'ultima, bensì il contrario: è l'adeguatezza interna della motivazione del provvedimento di reiezione il parametro attraverso il quale è possibile misurare e valutare la lunghezza della decisione di non rinvio.

Per essere più chiari. Se fosse vero quanto sostenuto in passato, l'ordinanza di non rinvio dovrebbe essere sempre breve a prescindere dai contenuti dell'istanza e dalla complessità sistematica del dubbio di costituzionalità eccepito. Poche righe di motivazione apparirebbero egualmente soddisfacenti tanto rispetto a una sollecitazione svolta oralmente quanto di fronte ad un'eccezione di decine di pagine supportate in ogni loro parte da numerosi e pertinenti riferimenti alla giurisprudenza costituzionale. Seguendo l'impostazione qui proposta e valorizzando il dato normativo dell'adeguatezza della motivazione emergente da una lettura sistematica degli artt. 23 e 24 l. n. 87/1953, invece, un provvedimento di non rinvio breve perché redatto omettendo gli indici oggettivi emergenti dal testo dell'eccezione e dal contesto nell'ambito del quale è stata proposta si rivelerà in tutta la sua autoreferenzialità e inadeguatezza, così come accaduto nel caso in esame.

Nelle ordinanze della Corte d'appello di Cagliari, infatti, la sinteticità dei provvedimenti, ben lungi dall'essere fondata nelle proprie parti dirimenti su incontrovertibili riferimenti

⁶³ Questo fenomeno è stato descritto e denunciato da numerosi studiosi già da molto tempo. Senza pretesa di completezza è possibile rimandare a: E. MALFATTI, P. BIANCHI, *L'accesso in via incidentale*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 77; P. PASSAGLIA, *Sull'inopportunità di introdurre il ricorso diretto individuale: qualche riflessione (ed una provocazione)*, in R. Tarchi (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, Giappichelli, Torino, 2012, 323 ss.; T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione*, cit., 138.

⁶⁴ In tal senso si veda già G. ZAGREBELSKY, F. PIZZETTI, *op. cit.*, 18.

normativi, dottrinali o giurisprudenziali, appare come l'espressione del carattere superficiale di tali decisioni; superficialità che può essere assai dannosa per l'intero sistema italiano di giustizia costituzionale tanto nella misura in cui si preclude alla Corte la cognizione di questioni che avrebbero potuto arricchire ulteriormente il suo patrimonio conoscitivo, quanto nella misura in cui incide negativamente sulla credibilità di tutta la magistratura come filtro delle questioni di legittimità costituzionale e sulla fiducia che la società tutta (compresa la magistratura requirante) deve poter riporre nei giudici comuni come portieri della Corte (evitando che si realizzi tra autorità giudiziaria e cittadini quello che la dottrina reputa essersi realizzato tra Corte e magistratura dopo la sentenza n. 356 del 1996, quando il Giudice delle leggi dichiarava manifestamente inammissibili le ordinanze che non dimostravano l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della legge oggetto della questione⁶⁵).

3. Un'ordinanza di non rinvio sull'art. 24 l. n. 87/1953: il tema della pubblicità delle decisioni di reiezione al tempo della rivoluzione digitale

Merita infine di essere riportato in questa sede un ulteriore caso di studio. Nell'ambito dell'ultimo incidente di costituzionalità analizzato, infatti, è stata sollevata e respinta un'ulteriore questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto lo stesso art. 24 l. n. 87/1953.

Invero, consapevole tanto della prima ordinanza di non rinvio della Corte d'appello sarda quanto dell'ormai ineluttabile decisione del Giudice costituzionale sulla legittimità della l. n. 114, il difensore di uno degli imputati ha proposto, subordinandola al rigetto della sollecitazione della Procura generale in tema di abuso d'ufficio, un'eccezione di incostituzionalità finalizzata a sottoporre alla Corte un dubbio sulla manifesta irragionevolezza intrinseca ed estrinseca di tale disposizione. Secondo l'istanza di parte, infatti, se è vero che le decisioni di non rinvio rappresentano una deroga singolare alla regola della pubblicazione degli atti che informano il controllo di costituzionalità in via incidentale⁶⁶, a cominciare da quella delle ordinanze di rimessione risultante dagli artt. 23 e 25 della l. n. 87, tale anomalia si tradurrebbe necessariamente nell'impossibilità di una effettiva adeguatezza della loro motivazione a causa dell'assoluta inadeguatezza del loro regime di pubblicità. Nel momento in cui né la generalità dei consociati né soggetti titolari di interessi specifici come la Corte possono conoscerne di fatto né il numero esatto né i contenuti, esse non potrebbero definirsi controllabili democraticamente e tutto ciò renderebbe di per sé irrealizzabile il dettato dell'art. 24 l. n. 87 e la sua funzione di garanzia producendo così l'inesorabile contrasto di tale prescrizione con gli artt. 3, 101, comma 1, e 111, comma 6, Cost., con effetti negativi anche sugli artt. 24 e 134 Cost.⁶⁷.

⁶⁵ In tal senso, merita di essere richiamata su tutti la posizione di C. PINELLI, *Interpretazione conforme (rispettivamente, a Costituzione e al diritto comunitario) e giudizio di equivalenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 1368 laddove l'Autore osservava che «più che come interlocutore con cui collaborare, un giudice redarguito per aver omesso il "doveroso scrutinio" nel deliberare la non manifesta infondatezza viene trattato come uno scolaro che non abbia ripassato la lezione, nonostante egli si trovi sprovvisto di una soluzione certa una volta che l'abbia ripassata». Ha parlato di vero e proprio «abuso dello strumento dell'ordinanza di manifesta inammissibilità» M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 2469 ss.

⁶⁶ Si rimanda all'art. 31 N.I. e all'art. 12 del D.P.R. n. 217/1986, oltre che all'art. 136, comma 1, Cost.

⁶⁷ Nell'eccezione si segnalavano le conseguenze dell'assenza di pubblicità delle decisioni di non rinvio: da un lato, dal punto di vista del difensore interessato al rigetto di una questione ex art. 23 l. n. 87, il cui esercizio delle proprie funzioni ex art.

Anche in questo caso, data la brevità dell'ordinanza di non rinvio, è possibile ricostruirla integralmente. Nell'ultima pagina della decisione relativa all'abrogazione dell'abuso d'ufficio il giudice cagliaritano dà infatti atto che il difensore dell'imputato «ha sollevato eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 24 legge 11 marzo 1953 n. 87 nella parte in cui non prevede forme di pubblicità dell'ordinanza che respinga un'eccezione di legittimità costituzionale analoghe a quelle previste dall'art. 23 legge 87/1953 per l'ordinanza che invece ritenga non manifestamente infondata una questione di costituzionalità e disponga il rinvio degli atti alla Corte costituzionale».

Secondo il collegio sardo, l'eccezione sarebbe stata «manifestamente irrilevante nel processo» in quanto «l'applicazione dell'art. 24 citato, che non prevede alcuna forma di pubblicità per l'ordinanza che respinga un'eccezione di legittimità costituzionale – a prescindere, ovviamente, da quella legata alla natura di atto pubblico assunto in un processo penale governato, fra gli altri, dal principio di pubblicità – non ha alcuna incidenza su questo specifico processo» cosicché, «mutuando le parole dell'art. 23 legge 87/1953, il processo può senz'altro “essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale». A sostegno di questa tesi, la Corte d'appello aggiungeva che «l'irrelevanza dell'eccezione appare ancor più clamorosa quando si noti che il rinvio degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del processo sarebbero addirittura di impedimento alla pronuncia immediata – e obbligatoria – del proscioglimento degli imputati».

Infine, con una conclusione al limite tra un tentativo di interpretazione conforme e una delibazione sulla non manifesta infondatezza, il giudice sardo ha osservato che «l'esigenza di dare conoscenza pubblica a una decisione di rigetto – in funzione di contrasto a ordinanze che invece abbiano devoluto alla Corte costituzionale determinate questioni (come quella della costituzionalità o meno dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio) – è senz'altro estranea alle dinamiche del processo e può essere curata altrimenti, al limite anche avvalendosi delle forme di intervento ora previste nel giudizio di costituzionalità».

Se anche da queste poche righe di provvedimento appare chiara l'importanza del canone dell'adeguatezza interna⁶⁸ ed esterna⁶⁹ della motivazione per individuare i casi patologici

24 Cost. sarebbe reso eccessivamente difficile dall'impossibilità di reperire precedenti provvedimenti specifici a proprio favore; e dall'altro da quello della Corte, che, essendo interessata a conoscere tutte le tensioni che si agitano nella società in un dato momento storico in ambito costituzionale, risulta marginalizzata nell'esercizio delle proprie competenze ex art. 134 Cost. dall'oscurità in cui versa l'amministrazione quotidiana della giustizia costituzionale.

⁶⁸ In generale, si potrebbe osservare che limitarsi a riportare parte del *petitum* dell'eccezione omettendo le altre numerose pagine di argomentazione rappresenta il modo più lineare per evitare che il proprio provvedimento possa essere pubblicamente controllabile attraverso la potenziale falsificazione delle sue tesi, abusando della insindacabilità diretta delle decisioni ex art. 24 l. n. 87/1953 e soprattutto di quello stato di oscurità nel quale versano oggi tali atti, con l'aggravante per cui la questione di legittimità respinta in questo caso intendeva contrastare proprio tali fenomeni. Scendendo nello specifico, invece, è possibile osservare che l'eccezione in esame, dopo aver specificato che veniva proposta in occasione del respingimento dell'istanza in materia di abuso d'ufficio e quindi in relazione al subprocedimento costituzionale apertosi in via incidentale, aveva ampiamente ripreso tanto la giurisprudenza costituzionale più recente in tema di rilevanza quanto la relativa dottrina costituzionalistica. Essa aveva persino aggiunto che, anche nell'eventualità in cui il giudice non fosse stato persuaso dalle proprie argomentazioni, egli avrebbe dovuto porsi il problema della formazione di una zona franca del sindacato di costituzionalità proprio in merito alla legge n. 87 del 1953.

⁶⁹ Con riguardo a tale dimensione dell'adeguatezza dell'ordinanza, risulta macroscopico come la mancata citazione di qualunque precedente della giurisprudenza costituzionale in materia di rilevanza delle eccezioni di incostituzionalità spieghi bene l'incomprensione di tale requisito essenziale dell'ordinanza di rinvio, la cui riduzione al mero dato letterale dell'art. 23 l. n. 87/1953 rappresenta la sintesi perfetta di tutta la letteratura costituzionalistica che ha denunciato i pericoli insiti nei casi in cui i giudici comuni decidono di fare da soli negando il ruolo della Corte nel sistema costituzionale. Tale mancato riferimento ha condotto

di decisioni di non rinvio in cui il giudice comune, facendo da sé e disconoscendo il ruolo della Corte nel sistema repubblicano⁷⁰, non svolge correttamente la sua funzione di portiere della giurisdizione costituzionale, si intende qui focalizzare l'attenzione sul tema della pubblicità delle ordinanze di reiezione che l'eccezione ha posto al centro del dibattito sull'art. 24 l. n. 87/1953⁷¹.

A differenza di quanto affermato dall'autorità giudiziaria sarda, infatti, la Corte stessa ha recentemente riconosciuto attraverso il suo Servizio studi che il principio di pubblicità riveste nell'ambito della giustizia costituzionale un'importanza non soltanto centrale, ma financo «irrinunciabile», che impone la «piena trasparenza [e] conoscibilità» tanto dell'attività del Giudice costituzionale quanto di quella ad essa prodromica che si svolge nei giudizi incidentali, soprattutto nel tempo della possibile pubblicazione online dei relativi provvedimenti⁷².

Tale rilievo risulta invero perfettamente confermato proprio dall'esperienza del controllo di costituzionalità in materia di abrogazione dell'abuso d'ufficio. In effetti, come chiarito in questa ricostruzione, quest'ultimo caso di studio ha dimostrato come la rivoluzione digitale stia impattando potentemente non soltanto sull'amministrazione della giustizia costituzionale in generale, incidendo di fatto sulla conoscibilità delle ordinanze emesse nei processi comuni e quindi sul loro utilizzo ad opera delle parti processuali e dell'autorità giudiziaria, ma anche e soprattutto sul principio di pubblicità riconosciuto nell'ambito di tale giurisdizione, rendendolo ancora più importante che nel recente passato. In altre parole, l'impressione che si ha è che, non soltanto tale rottura storica abbia determinato un salto in avanti da un punto di vista tecnico e quantitativo, aumentando in modo incommensurabile il pubblico di riferimento di atti inizialmente destinati soltanto alle parti del processo, ma che lo stia determinando anche da quello qualitativo e giuridico, sfidando il principio di pubblicità nell'ambito della giurisdizione comune e costituzionale per come lo si è conosciuto nella società dell'informazione analogica. In questo nuovo contesto digitalizzato, infatti, la pubblicità delle udienze è solo una coordinata dello spazio pubblico che le nuove tecniche dell'informazione e della comunicazione sono capaci di produrre; la funzione di garanzia della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali è molto più proiettata verso l'esterno del processo che non verso il suo interno; e quindi, in definitiva, la giustizia non appare più amministrabile soltanto in nome del popolo, ma deve esserlo anche

invero a confondere la nozione di rilevanza dell'eccezione con quella di interesse della parte all'interno del processo comune. Un errore grave proprio perché è stato stigmatizzato in modo costante dalla Corte stessa laddove ha affermato che l'«utilità per le parti (e per l'imputato in particolare) [della decisione del Giudice delle leggi] è un aspetto che non spiega alcun effetto sulla rilevanza della questione» (Corte cost., sent. n. 151 del 2023) in quanto, come è stato precisato, ragionare in senso opposto implica una confusione inammissibile tra il piano del processo comune, che tutela gli interessi particolari e i diritti soggettivi ivi garantiti, e quello del processo costituzionale, che custodisce anche e soprattutto il rispetto della legalità costituzionale in via generale e oggettiva. Per una riflessione sul rapporto tra la nozione di rilevanza e l'«anima oggettiva» della giustizia costituzionale italiana si rimanda a R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, in *Consulta Online*, 2015, 354.

⁷⁰ Sui rischi insiti nel fare da sé dei giudici comuni si vedano V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva?) "fare da sé". Interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in *Diritto e società*, n. 4/2018, 647 ss. e M. RUOTOLO, *Quando il giudice deve "fare da sé"*, in *Questione Giustizia*, 22 ottobre 2018.

⁷¹ Tale questione emerge nello specifico nella parte dell'ordinanza in cui l'autorità giudiziaria sarda ha affermato che «l'esigenza di dare conoscenza pubblica a una decisione di rigetto [...] è senz'altro estranea alle dinamiche del processo» e in cui si confonde quindi ancora una volta il piano del processo penale con quello della giustizia costituzionale, disconoscendo in modo plateale l'autonomia del processo costituzionale e del suo diritto.

⁷² Si rinvia a P. Patatini, F. Troncone (a cura di), *L'oscuramento dei dati personali nei provvedimenti della Corte costituzionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, dicembre 2020, 53.

con quella fiducia dei consociati, che proprio grazie alle potenzialità delle nuove tecnologie sembra diventare una nozione sempre più concreta e che richiede però, proprio per questo, l'erogazione di maggiori prestazioni per apparire effettivamente credibile.

Se tutto questo è vero, l'estensione del regime di pubblicità disegnato dagli artt. 23 e 25 l. n. 87/1953 anche alle ordinanze ex art. 24 appare effettivamente come un minimo mezzo potenzialmente idoneo ad assicurare alla Corte e ai consociati quella completa e oggettiva conoscenza delle ordinanze di non rinvio che, attraverso la loro piena e concreta controllabilità, può escludere fenomeni patologici come quelli descritti nel presente contributo⁷³ (il che era poi anche una delle finalità dell'eccezione di incostituzionalità respinta in questa occasione, la quale, da un lato, intendeva evitare che essi potessero screditare le importanti ragioni su cui poteva puntare il non rinvio nell'ambito del controllo sulla l. n. 114 e, dall'altro, aspirava a un perfezionamento di tali argomenti analogo a quello che si realizza per le ordinanze di rimesione⁷⁴, così da avere più probabilità di scongiurare la dichiarazione di incostituzionalità dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio).

4. Conclusioni: la necessaria risposta della Corte costituzionale

Alla luce di tutte le ordinanze esaminate, il caso di studio in esame può essere definito senza dubbio come assai complesso.

Esso, infatti, in parte conferma quanto osservato da coloro che evidenziano prima di tutto il generale corretto funzionamento del sistema italiano di giustizia costituzionale e del suo canale di accesso incidentale⁷⁵ e in parte conferma quanto osservato da coloro che aggiungono delle note critiche a tale rappresentazione⁷⁶. La vicenda analizzata indica infatti in modo inequivocabile dei casi specifici in cui, al di là di questa dialettica, si sono configurate delle indubbe ipotesi patologiche del rapporto tra autorità giudiziaria e Giudice costituzionale che chiariscono quanto fossero fondate e pressanti le preoccupazioni del Presidente emerito della Corte riportate all'inizio del lavoro laddove egli denunciava l'esistenza di una parte della magistratura che considera il sollevare questioni di costituzionalità una «funzione minore», esercitabile quindi con superficialità.

In particolare, riprendendo le parole della Relazione annuale del marzo 2024, non si può negare come le ordinanze di non rinvio analizzate abbiano prodotto: un «alleggerimento [quantitativo e qualitativo, n.d.r.] delle questioni in via incidentale» sollevate nell'ambito del controllo di costituzionalità sull'abrogazione dell'abuso d'ufficio; un superamento dei limiti della «sfera di competenza» dei giudici comuni con conseguente lesione tanto di quella del legislatore, che ha voluto la l. n. 87/1953 così come è scritta, quanto di quella della Corte, la quale,

⁷³ In questa prospettiva emerge anche il carattere inconferente del riferimento dell'ordinanza di non rinvio all'intervento dei terzi nel processo costituzionale quale possibile soluzione ai problemi posti dall'istanza. È evidente infatti che, così ragionando, si riduce a un piano fattuale un serio problema di ordine costituzionale.

⁷⁴ In tale perfezionamento sarebbe stato possibile approfondire, per esempio, alcuni degli interessanti temi sostanziali individuati e trattati in M. CAZZANIGA, *op. cit.*, 29 ss.

⁷⁵ Si vedano da ultimo E. LAMARQUE, *Poteri e garanzie (Corte costituzionale)*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Potere e Costituzione. Enciclopedia del diritto*, Milano, 2023, 831 e R. ROMBOLI, C. Nardocci, *Il "diritto" al giudice costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020. *Recensione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2022.

⁷⁶ Si rinvia, su tutti, a M. D'AMICO, *Sono davvero inutili le categorie classiche del "diritto processuale costituzionale"?*, in *Gruppo di Pisa*, 29 novembre 2021, 6.

non ricevendo le istanze respinte in modo inadeguato, ha visto menomata la propria sfera di competenza ex art. 134 Cost.; nonché infine una vera e propria disapplicazione, non soltanto di una disposizione legislativa qualsiasi, ma della stessa legge sul funzionamento della giustizia costituzionale italiana con tutte le conseguenze che tale circostanza ha per lo Stato costituzionale e per la normatività della Costituzione.

Il problema di fondo del quadro risultante da questa descrizione è che, mentre le ordinanze di rimessione ex art. 23 sono conoscibili e controllabili grazie al regime di pubblicità adeguato che è loro conferito dalla legge n. 87 del 1953, le ordinanze di non rinvio ex art. 24 costituiscono invece una zona buia del sistema italiano di giustizia costituzionale che determina in quanto tale un'intollerabile incertezza del diritto costituzionale processuale e sostanziale, con tutto ciò che ne discende in termini di credibilità del binomio Corte – magistratura e di fiducia che i cittadini devono poter riporre in tali soggetti e nella loro collaborazione al fine di poter ritenere ancora valide le premesse e le promesse dello Stato costituzionale democratico e sociale. Un fenomeno, quest'ultimo, che rischia di essere amplificato dalla circostanza per cui la rivoluzione digitale e il processo di datificazione e pubblicazione online della giurisprudenza che essa produce stanno realizzando in modo sempre più evidente un'emersione disordinata e disordinante di tali decisioni che rischiano di essere utilizzate strumentalmente contro i garanti dell'ordine costituzionale.

Ebbene, se nel caso di studio analizzato le patologie dei rapporti Corte – autorità giudiziaria non sono degenerate fino ai massimi livelli possibili in quanto alcuni giudici hanno correttamente riconosciuto di dover sollevare questioni di costituzionalità dinnanzi a dubbi interpretativi avallati dalla dottrina e da altri magistrati e concittadini, la vicenda esaminata dimostra anche che la suprema distorsione di questa essenziale relazione è e resterà possibile (e financo probabile) fintantoché le ordinanze di non rinvio continueranno a rappresentare un momento di diffusione del sistema italiano di giustizia costituzionale intollerabilmente oscuro in quanto non vigilato né vigilabile in modo rigoroso e sistematico da parte della società e degli altri poteri dello Stato⁷⁷.

Quando nessun giudice solleva la questione eccepita da un gran numero di consociati, infatti, tali decisioni possono integrare uno di quei «fenomeni che impediscono sul nascere, nei singoli casi concreti, il raccordo tra la giurisdizione comune e quella costituzionale» che, «rendendo più rarefatte le occasioni di contatto tra i protagonisti» del controllo incidentale di costituzionalità, rischiano di far «regredire» la relazione tra l'autorità giudiziaria e la Corte a un livello talmente incerto e asistematico da determinare il «rischio di atrofia del giudizio accentrato di costituzionalità» e quindi una «mutazione profonda del giudizio incidentale italiano»⁷⁸; inoltre, come profetizzato da illustre dottrina già nei primi mesi di funzionamento della giustizia costituzionale italiana, in un simile caso esse possono essere espressione di «divergenze [...]

⁷⁷ L'importanza di un'attenta vigilanza sull'esercizio dei poteri dei giudici comuni nel contesto dell'accesso in via incidentale alla giustizia costituzionale è stata acutamente colta in G. SORRENTI, *La (parziale) riconversione delle "questioni di interpretazione" in questioni di legittimità costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 2/2016, 302 – 303 laddove, ragionando sulle sentenze n. 111 del 2016 e 221 del 2015 della Corte costituzionale, si afferma che esse hanno contribuito a porre «un freno all'«incontenibile inaridimento del giudizio incidentale» – imputabile agli effetti della stessa dottrina dell'interpretazione conforme in alcune sue manifestazioni non adeguatamente vigilate –»

⁷⁸ Si rinvia a E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, cit., 210.

rivelatrici di una crisi costituzionale risolvibile soltanto con mezzi di rottura politica», capace di minacciare il «mantenimento della legalità democratica», e per questo è augurabile che «non si presentino mai»⁷⁹.

Orbene, se tutto questo è vero e se è vero che questa patologia ha recentemente dimostrato di essere molto di più di una mera speculazione dottrinale⁸⁰, ne consegue che l'«eccezionale importanza» delle ordinanze di non rinvio ex art. 24 l. n. 87/1953⁸¹ meriterebbe: innanzitutto di essere riconsiderata dal legislatore, dato il diverso quadro dei rapporti tra autorità giudiziaria e Corte costituzionale disegnato dalle sentenze nn. 356 del 1996 e 221 del 2015⁸²; ma soprattutto di essere affrontata dal Giudice delle leggi, dato che fu quest'ultimo, in una precedente stagione della sua vita repubblicana, a indurre i giudici comuni a «fare da sé», come recentemente ricordato dallo stesso Presidente Amoroso nella sua Relazione annuale dell'aprile 2025⁸³.

Invero, se la Corte ha dovuto occuparsi dell'art. 24 l. n. 87 in poche ma significative pronunce tutte precedenti alla svolta degli anni novanta testé richiamata⁸⁴, pare incontrovertibile che esso non possa essere ritenuto meno importante di altre questioni di diritto processuale costituzionale a cui il custode della legalità costituzionale ha dedicato la propria attenzione nel recente passato.

Il riferimento è alla celebre sentenza n. 127 del 2021 con la quale la Corte trasmise alla Procura generale presso la Corte di cassazione gli atti di una causa nel corso della quale un giudice comune, dopo aver rimesso una questione di costituzionalità al Giudice delle leggi, aveva deciso di riprendere lo svolgimento del proprio processo a causa della sopravvenuta comprensione di un errore nella propria precedente valutazione. Tale comportamento fu definito dalla Corte costituzionale una «ipotesi patologica», in quanto «il giudice precedente –

⁷⁹ Si veda P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche*, cit., 643.

⁸⁰ Per un caso di inaridimento del canale di accesso incidentale alla Corte determinato da decisioni di non rinvio sia consentito rinviare a S. ROVELLI, *Accesso alla Corte costituzionale e decisioni di non rinvio dei giudici comuni ex art. 24 l. n. 87/1953. Un'analisi a partire da un caso di inaridimento del giudizio incidentale al tempo dell'emergenza covid*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2023, 60 ss.

⁸¹ L'On. Leone qualificò così il tema delle decisioni di non rinvio durante i lavori parlamentari per la l. n. 87/1953.

⁸² Per delle prime considerazioni sulle possibili soluzioni legislative (e non) alla zona buia delle decisioni di reiezione sia consentito rinviare a S. ROVELLI, *Le ordinanze di non rinvio ex art. 24 l. n. 87/1953: una zona buia della giustizia costituzionale italiana che può e deve essere illuminata*, in G. Grasso, A. Stevanato (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953*, cit., 479 ss.

⁸³ Tale dato emerge bene nel passaggio della Relazione annuale in cui viene affermato quanto segue: «Non credo che il calo delle ordinanze di rimessione, nel lungo periodo, sia dovuto a una minore sensibilità dei giudici per le questioni di legittimità costituzionale. Indubbiamente la diffusione dell'interpretazione adeguatrice orientata alla conformità a Costituzione induce sovente il giudice «a far da sé». Anche la violazione del diritto dell'Unione europea si traduce spesso, ricorrendone i presupposti, nella diretta disapplicazione, da parte del giudice comune, della normativa nazionale contrastante. Ma vi sono verosimilmente convergenti ragioni legate proprio alle peculiarità del giudizio incidentale. Al fondo, c'è stata una giurisprudenza costituzionale piuttosto rigorosa quanto alle condizioni di ammissibilità delle questioni in via incidentale; condizioni più restrittive, ad esempio, di quelle ritenute operanti dalla Corte di giustizia UE per il rinvio pregiudiziale. Negli ultimi anni, però, la giurisprudenza della Corte si è mossa in controtendenza» (G. AMOROSO, *Relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2025, 3 – 4).

⁸⁴ Per quanto concerne le decisioni aventi ad oggetto l'art. 24 l. n. 87/1953 si vedano: Corte cost., sent. n. 451 del 1989; Corte cost., ord. n. 130 del 1990; Corte cost., ord. n. 268 del 1990 (tale caso risulta interessante per l'attuale approfondimento perché il giudice *a quo* commette un errore processuale grossolano presupponendo che l'art. 24, comma 2, l. n. 87 riguardi il rapporto autorità giudiziaria – Corte e non quello parte – giudice: ciò emerge in particolare dall'*obiter dictum* della motivazione del Giudice costituzionale in cui si specifica che l'art. 24 l. n. 87/1953 «ha riguardo alle ordinanze di manifesta infondatezza o di irrilevanza emesse dal giudice *a quo* e non dalla Corte»). Che queste siano le uniche decisioni del Giudice delle leggi aventi tale oggetto emerge anche da G. GRASSO, *La storia della legge n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della corte costituzionale e lo «spirito» della legge, 70 anni dopo*, in G. Grasso, A. Stevanato (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953*, cit., 19 ss. Per quanto concerne le decisioni che citano la suddetta disposizione si rimanda invece a Corte cost., sent. n. 60 del 1957 e a Corte cost., sent. n. 288 del 1997.

revocando l'ordinanza di sospensione del processo *a quo* durante lo svolgimento dell'incidente di costituzionalità – [aveva] successivamente ritenuto di poter decidere a prescindere dalla decisione della Corte», e fu perciò ritenuto idoneo a integrare in potenza l'illecito disciplinare della grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile (art. 2, lett. g), d.lgs. n. 109 del 2006).

In quell'occasione, autorevole dottrina commentò osservando che il comportamento del Giudice costituzionale era stato eccessivamente severo⁸⁵ e che la «coerenza complessiva del carattere incidentale del processo costituzionale [...] avrebbe probabilmente meritato una risposta più articolata [...] anche tenendo conto della forza di precedente che, a prescindere dal caso specifico, essa rivestirà in futuro»⁸⁶. Pur non potendosi non sottolineare come la disapplicazione della l. n. 87/1953 e l'omesso confronto con le questioni di costituzionalità già rimesse alla Corte rappresentino dei precedenti molto pericolosi per l'amministrazione della giustizia costituzionale italiana, tale posizione appare condivisibile anche in relazione al caso in esame se è vero come è vero che non è quello disciplinare il linguaggio che ha storicamente contraddistinto e reso virtuosi i rapporti tra Giudice delle leggi e autorità giudiziaria⁸⁷.

Proprio per questo, però, il caso del sindacato sull'abrogazione dell'abuso d'ufficio rappresenta per la Corte l'occasione ideale e propizia al fine di pronunciarsi in maniera articolata e risoluta sul delicato problema dell'art. 24 l. n. 87/1953 e sulle sue potenziali patologie, prima che giunga alla sua attenzione, solo indirettamente, un caso ancora più grave di quello in esame.

In questo senso, se l'utilizzo di uno strumento processuale come il conflitto di attribuzione per menomazione delle competenze del Giudice costituzionale non sembra una via facilmente praticabile in modo diretto nel caso di studio in commento (quantomeno nella misura in cui nessuno dei provvedimenti esaminati ha riportato nella sua motivazione le decisioni della Corte d'appello di Cagliari)⁸⁸, un *obiter dictum* che tragga ispirazione dalla peculiare importanza che la decisione di reiezione del Tribunale di Reggio Emilia ha rivestito nelle ordinanze di rimessione analizzate potrebbe rappresentare il minimo mezzo idoneo per inviare un messaggio forte e chiaro all'autorità giudiziaria destinataria della Relazione Barbera e per porre le

⁸⁵ R. ROMBOLI, *Una Corte costituzionale particolarmente severa chiede un provvedimento disciplinare per il giudice "a quo" che riprende il giudizio senza attendere la sua decisione*, in *Foro italiano*, 2021, I, 3791ss. Per un commento incentrato sui problemi di certezza del diritto connessi alla condotta del giudice si veda C. NARDOCCI, *Dalla rimessione della questione di legittimità costituzionale alla definizione del giudizio a quo "senza la Corte": verso la responsabilità disciplinare del magistrato?*, in *Diritto e società*, n. 1/2022.

⁸⁶ F. DAL CANTO, *La stizza della Corte dinanzi al giudice irrispettoso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2021, 1341 ss.

⁸⁷ Per la ricostruzione della responsabilità disciplinare dei magistrati per illeciti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni e, in particolare, per l'analisi delle ipotesi di atto abnorme e di mancanza di motivazione o di motivazione apparente dei provvedimenti giurisdizionali si rinvia ad A. IACOBONI, *Illeciti (casistica delle Sezioni unite della Cassazione)*, in A. Iacoboni, G. Grasso, M. Converso (a cura di), *Codice dell'ordinamento giudiziario*, La Tribuna, Piacenza, 2020, 1013 ss.

⁸⁸ Molto più problematica da un punto di vista teorico appare invece la possibilità di un'autorimessione davanti a sé stessa da parte della Corte di una questione di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 24 l. n. 87/1953 e in particolare il suo regime di pubblicità, irragionevolmente differenziato rispetto a quello risultante dagli artt. 23 e 25 della medesima legge (problematica eppure non del tutto inimmaginabile, soprattutto guardando al futuro, dati gli ampi margini di manovra che il Giudice delle leggi ha riconosciuto a sé stesso in relazione a tale strumento nel nome dell'«esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite» - Corte cost., ord. n. 18 del 2021). Per una ricostruzione di tale istituto si vedano da ultimo C. LUZZI, *Versatilità, e "insidie", della legge n. 87/1953 per la "Corte giudice a quo"*, in G. Grasso, A. Stevanato (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953*, cit., 443 ss. nonché ancora F. DAL CANTO, *L'atto introduttivo dei processi costituzionali*, cit., 200 ss.

basi di una nuova attenzione della Corte rispetto al tema del non rinvio delle questioni di costituzionalità e della loro pubblicità.

Ancor più nello specifico, se nel tempo della rivoluzione digitale e della società dell'informazione la comunicazione della Consulta è sempre più affidata anche a strumenti diversi dalle proprie pronunce in sede giurisdizionale come la Relazione annuale, la decisione che verrà può diventare il momento in cui il Giudice costituzionale torna a parlare con le proprie sentenze dimostrando che in nessuna occasione le sue prese di posizione rappresentano un mero *flatus vocis*.

Insomma, è possibile concludere osservando che, se è vero, come affermato dal Presidente Barbera, che sollevare una questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 l. n. 87/1953 non è una funzione minore della magistratura giudicante, decidere di non sollevarla ai sensi dell'art. 24 l. n. 87/1953 può essere considerata a ragione come la più alta responsabilità spettante al giudice comune nel contesto dello Stato costituzionale.

Per questo, essa deve essere presidiata da un'adeguata motivazione e da un adeguato regime di pubblicità, senza il quale anche la precedente garanzia non può che risultare inefficace.

Per questo, deve essere ribadito in modo categorico che non costituisce un potere del giudice comune respingere un'eccezione di incostituzionalità senza motivare la propria ordinanza o senza applicare la legge n. 87 del 1953 e l'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948⁸⁹.

⁸⁹ Deve essere segnalato infine che, mentre il presente contributo era sotto referaggio, la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio. Nello specifico, come riportato dal comunicato stampa dell'8 maggio 2025, «La Corte ha ritenuto ammissibili le sole questioni sollevate in riferimento agli obblighi derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (la cosiddetta Convenzione di Merida). Nel merito, la Corte ha dichiarato infondate tali questioni, ritenendo che dalla Convenzione non sia ricavabile né l'obbligo di prevedere il reato di abuso d'ufficio, né il divieto di abrogarlo ove già presente nell'ordinamento nazionale». In attesa della motivazione della sentenza, è possibile osservare che tale decisione conferma l'importanza delle ordinanze di non rinvio nel presente caso di studio e, più in generale, nel funzionamento del sistema italiano di giustizia costituzionale. Per questo, la peculiare importanza rivestita nelle ordinanze di remissione degli altri giudici comuni dalla decisione del Tribunale di Reggio Emilia ex art. 24 l. n. 87/1953 diventa a maggior ragione un'occasione cruciale per la Corte costituzionale per affrontare questa zona buia della via di accesso incidentale alla sua giurisdizione.