

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 162° - Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

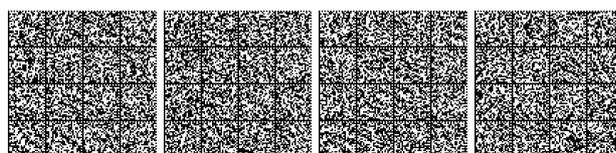
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 31 marzo 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 48. Sentenza 24 febbraio - 26 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Elezione della Camera dei deputati - Procedimento pre-elettorale - Presentazione delle liste dei candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale - Condizioni - Sottoscrizione delle liste da un numero minimo di 1.500 elettori, ridotto alla metà nel caso di scioglimento anticipato della legislatura di oltre centoventi giorni, anziché da tali numeri ridotti a un quarto - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di elettorato passivo e dei principi di rappresentatività democratica e di libertà di voto, anche in via convenzionale - Non fondatezza delle questioni.

Elezioni - Elezione della Camera dei deputati - Procedimento pre-elettorale - Presentazione delle liste dei candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale - Condizioni - Sottoscrizione delle liste da un numero minimo di 1.500 elettori, ridotto alla metà nel caso di scioglimento anticipato della legislatura di oltre centoventi giorni - Esenzione da tale onere per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura - Inclusione dei partiti o i gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali - Omessa previsione - Lamentata irragionevolezza, violazione del diritto di elettorato passivo e dei principi di rappresentatività democratica e di libertà di voto, anche in via convenzionale - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, art. 18-*bis*, commi 1, nel testo modificato dall'art. 1, comma 10, lettera *a*), della legge 3 novembre 2017, n. 165, e 2, nel testo modificato dall'art. 2, comma 10, lettera *b*), della legge 6 maggio 2015, n. 52.
- Costituzione, artt. 1, secondo comma; 3; 48, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.

Pag. 1

N. 49. Sentenza 23 febbraio - 29 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Gioco del bingo - Differimento del termine entro il quale di riattribuzione delle concessioni - Conseguente rideterminazione, in aumento, dell'importo dovuto dai concessionari in regime di proroga tecnica - Denunciata violazione dei principi, anche comunitari, di uguaglianza, ragionevolezza e di libera iniziativa economica privata - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1047.
- Costituzione, artt. 3, 41, 11 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16, 20 e 21.

Pag. 22



N. 50. Sentenza 9 febbraio - 30 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Integrazione di aziende ospedaliere regionali - Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro - Inclusione del Presidente della Giunta regionale tra i soggetti firmatari - Risoluzione, senza indennizzo, dei rapporti di lavoro degli organi delle aziende ospedaliere integrate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed interferenza con le funzioni della gestione commissariale - Cessazione della materia del contendere.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Integrazione di due aziende ospedaliere di Catanzaro - Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro - Inclusione del Presidente della Giunta regionale tra i soggetti firmatari - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute ed interferenza con le funzioni della gestione commissariale - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Disposizioni strettamente correlate ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6, artt. 1, commi da 1 a 4, e 2, comma 1; Legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1, artt. 9, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 10.
- Costituzione, artt. 33, sesto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma.

Pag. 33

N. 51. Ordinanza 10 - 30 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Puglia - Mobilità venatoria gratuita dei cacciatori in ambiti territoriali di caccia diversi da quello di residenza - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia in mancanza di costituzione in giudizio della resistente - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 33, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).....

Pag. 46

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Prevista approvazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019 - Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale contenente la tabella 1 relativa alla "Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2019".

- Legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e, in particolare, la tabella 1 dell'allegato 30.....

Pag. 49



- N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Modifiche agli artt. 5 e 7 della legge regionale n. 14 del 2009 - Possibilità di realizzare interventi straordinari di ampliamento e interventi straordinari di demolizione e ricostruzione su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2020 - Differimento al 31 dicembre 2021 del termine per la presentazione della SCIA o dell'istanza per il permesso di costruire.
Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione della sesta centrale operativa 118 con sede nel territorio di competenza della ASL BT.
 – Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021), artt. 15 e 27..... Pag. 53
- N. 36. Ordinanza del Tribunale di Busto Arsizio del 14 ottobre 2020
Reati e pene - Reato di utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti - Disposizione introdotta dal decreto legislativo n. 21 del 2018 - Previsione del dolo specifico del “fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti”.
 – Codice penale, art. 586-bis, comma 7, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 (Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera g), della legge 23 giugno 2017, n. 103)..... Pag. 60
- N. 37. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 26 ottobre 2020
Processo penale - Prove illegittimamente acquisite - Sanzione dell'inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge con riguardo anche agli esiti probatori, compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione e ispezione domiciliare e personale compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dai casi previsti dalla legge ovvero autorizzati o convalidati dal pubblico ministero con provvedimento motivato.
 – Codice di procedura penale, art. 191.
Processo penale - Operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope - Controlli e ispezioni - Denunciata previsione della possibilità per il pubblico ministero di consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni per cui l'ha rilasciata.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 103. Pag. 88





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 48

Sentenza 24 febbraio - 26 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Elezione della Camera dei deputati - Procedimento pre-elettorale - Presentazione delle liste dei candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale - Condizioni - Sottoscrizione delle liste da un numero minimo di 1.500 elettori, ridotto alla metà nel caso di scioglimento anticipato della legislatura di oltre centoventi giorni, anziché da tali numeri ridotti a un quarto - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di elettorato passivo e dei principi di rappresentatività democratica e di libertà di voto, anche in via convenzionale - Non fondatezza delle questioni.

Elezioni - Elezione della Camera dei deputati - Procedimento pre-elettorale - Presentazione delle liste dei candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale - Condizioni - Sottoscrizione delle liste da un numero minimo di 1.500 elettori, ridotto alla metà nel caso di scioglimento anticipato della legislatura di oltre centoventi giorni - Esenzione da tale onere per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura - Inclusione dei partiti o i gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali - Omessa previsione - Lamentata irragionevolezza, violazione del diritto di elettorato passivo e dei principi di rappresentatività democratica e di libertà di voto, anche in via convenzionale - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, art. 18-*bis*, commi 1, nel testo modificato dall'art. 1, comma 10, lettera *a*), della legge 3 novembre 2017, n. 165, e 2, nel testo modificato dall'art. 2, comma 10, lettera *b*), della legge 6 maggio 2015, n. 52.
- Costituzione, artt. 1, secondo comma; 3; 48, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, commi 1 e 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento vertente tra Riccardo Magi ed Associazione «+Europa» e il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 1° settembre 2020, iscritta al n. 157 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.



Visti gli atti di costituzione di Riccardo Magi e dell'Associazione «+Europa», nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il giudice relatore Nicolò Zanon;
uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Simona Viola per Riccardo Magi e Associazione «+Europa» e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza del 1° settembre 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, commi 1 e 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), per violazione degli artt. 1, secondo comma; 3; 48, secondo comma; 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Espone il giudice rimettente che, con ricorso instaurato ai sensi dell'art. 702-*bis* del codice di procedura civile, Riccardo Magi e l'Associazione «+Europa» hanno chiesto al Tribunale adito di accertare, tra le altre cose:

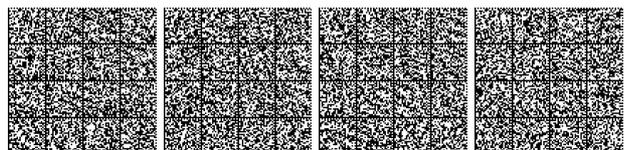
a) il diritto di candidarsi e presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche raccogliendo un numero di sottoscrizioni non superiore ad un quarto di quello - attualmente fissato in 1.500 - previsto dall'art. 18-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 18-*bis*, nonché dell'art. 1, comma 1123, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui prevede l'applicabilità della riduzione ad un quarto alle sole prime elezioni successive all'entrata in vigore della norma;

b) il diritto di presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche senza raccogliere le sottoscrizioni previste, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui prevede l'esenzione dall'onere in questione esclusivamente per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali.

2.- In via preliminare, il giudice *a quo* si sofferma sulla propria giurisdizione, evidenziando che è in discussione l'accertamento del diritto di elettorato passivo, per il quale dovrebbe escludersi l'appartenenza alla cognizione riservata alle Camere, dovendosi invece ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice ordinario, quale «giudice naturale dei diritti fondamentali».

In particolare, pur dando atto dell'orientamento giurisprudenziale che, «in passato», ha esteso l'ambito di applicazione di cui all'art. 66 Cost. anche al procedimento elettorale preparatorio, il rimettente ritiene che vi sia stata una evoluzione di tale orientamento. Dalla più recente giurisprudenza di legittimità (è citata l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 17 maggio 2013, n. 12060) e costituzionale (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014) sarebbe stata infatti acclarata la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario nei casi in cui «la domanda di tutela riguarda proprio il fondamentale diritto di partecipazione al voto dal lato passivo». Circostanza che ricorrerebbe nel presente caso, «essendo in discussione addirittura il diritto di partecipare al procedimento elettorale preparatorio con modalità conformi a Costituzione», e dunque un «ambito d'indagine [...] naturalmente e logicamente esterno e preliminare a possibili contestazioni nascenti dal suo svolgimento».

3.- Sussisterebbero altresì l'attualità e la concretezza dell'interesse dei ricorrenti «ad un accertamento giurisdizionale del diritto di candidarsi alle elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati con le richieste modalità, ritenute conformi a Costituzione». Non essendo mai stata attuata la delega contenuta nell'art. 44, comma 2, lettera d), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) - che prevedeva l'introduzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti gli atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo di Camera e Senato - la domanda di accertamento del diritto a candidarsi alle elezioni politiche in conformità alla Costituzione, avanzata nel giudizio *a quo*, costituirebbe «l'unico strumento di immediata ed efficace tutela giurisdizionale», in mancanza del quale dovrebbe registrarsi l'esistenza di una «zona franca nel sistema di giustizia costituzionale» (vengono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 35 del 2017, n. 165 del 2016, n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014).



La differenza tra l'oggetto del giudizio *a quo* (volto ad accertare la «pienezza» costituzionale del diritto di elettorato passivo) e l'oggetto del giudizio di costituzionalità (relativo alla conformità a Costituzione della «legge elettorale politica»), nonché il conseguente «[m]argine di autonoma decisione» che residuerebbe in capo al rimettente anche in caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale, escluderebbero che si sia in presenza di un «improprio “visto d'ingresso” per un accesso sostanzialmente diretto alla giurisdizione della Corte costituzionale».

L'interesse ad agire sarebbe anche «peculiarmente connotato dall'incertezza circa natura, contenuto e modalità degli oneri cui è condizionato l'esercizio del diritto» di partecipare alle elezioni politiche. A tal proposito, il rimettente richiama i numerosi interventi legislativi che, dal 2006 in poi, hanno di volta in volta derogato alle norme in tema di sottoscrizione delle candidature, riducendo sistematicamente il numero delle sottoscrizioni richieste «solo in prossimità del decreto di scioglimento delle Camere». Secondo il rimettente, il conseguente «elevatissimo tasso di incertezza» della disciplina del procedimento elettorale preparatorio e della raccolta delle sottoscrizioni, dovuto al «rapidissimo avvicendamento» cui tale disciplina è stata sottoposta, dimostrerebbe le «difficoltà praticamente implicate dalla disciplina ‘ordinaria’». Inoltre, le ripetute modifiche testimonierebbero la «qualificata portata [...] dell'interesse dei ricorrenti all'azione di accertamento introduttiva [del] giudizio [a quo], risultando esso ancor di più l'unico strumento di tutela giurisdizionale, immediatamente esperibile ex art. 24 Cost., per rimuovere quella lesione del diritto di elettorato passivo [...] che già un'incertezza così oggettiva, vasta e protratta nel tempo, relativamente alle condizioni del suo esercizio, certamente arreca».

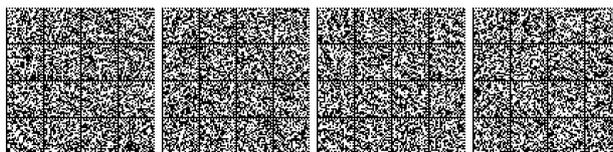
4.- Sempre in via preliminare, il giudice *a quo* sottolinea che il tenore dell'art. 18-bis, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, non consentirebbe interpretazioni diverse da quella letterale, sia per quanto riguarda la disciplina relativa al numero di sottoscrizioni richieste sia per i casi di esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni stesse.

5.- Quanto alla rilevanza, il rimettente afferma che il giudizio *a quo* richiede la necessaria applicazione dell'art. 18-bis, commi 1 e 2 del d.P.R. n. 361 del 1957. Qualora non venissero sollevate le questioni di legittimità costituzionale eccepite dai ricorrenti, infatti, il ricorso dovrebbe essere rigettato. Viceversa, proprio lo scrutinio di tali questioni consentirà di «verificare se ed eventualmente in quale misura la disciplina vigente dei suddetti oneri pregiudichi l'esercizio del diritto di elettorato passivo» costituzionalmente garantito.

6.- Per quanto concerne la non manifesta infondatezza, il rimettente si sofferma in via preliminare sui principi sanciti dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Viene ricordata l'ampia discrezionalità legislativa che caratterizza la disciplina elettorale, ferma restando la possibilità per il giudice costituzionale di svolgere il controllo di proporzionalità e di non manifesta irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore (sono evocate le sentenze della Corte costituzionale n. 35 del 2017, n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993 e n. 1130 del 1988, nonché l'ordinanza n. 260 del 2002). Anche la giurisprudenza della Corte EDU si muoverebbe nella stessa direzione: il diritto di voto, attivo e passivo, sancito dall'art. 3 Prot. addiz. CEDU, può essere oggetto di «ampio margine di apprezzamento» e di limitazioni anche «implicite», purché non venga privato della sua effettività e purché le norme limitatrici del diritto al voto perseguano scopi legittimi, i mezzi non siano sproporzionati, le regole siano chiare e prevedibili (sono citate le sentenze 6 novembre 2012, Ekoglasnost contro Bulgaria; 3 marzo 2012, Saccomanno ed altri contro Italia; 16 marzo 2006, Ždanoka contro Lettonia; 9 aprile 2002, Podkolzina contro Lettonia; 2 marzo 1987, Mathieu-Monin e Clerfayt contro Belgio).

6.1.- Per quanto concerne nello specifico il procedimento elettorale preparatorio, il giudice *a quo* richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 83 del 1992, che ha individuato la *ratio* della necessità di raccogliere un certo numero di firme a sostegno delle candidature nell'obiettivo di «evitare la grande dispersione dei voti e lo sfrenarsi della lotta elettorale per fini poco commendevoli». Sarebbe quindi un principio generalizzato dell'ordinamento quello che richiede, per le elezioni dirette, che le candidature siano munite di una «sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso». Più di recente, la sentenza della Corte costituzionale n. 394 del 2006 avrebbe evidenziato che la disciplina in tema di firme contribuisce «a realizzare l'interesse al regolare svolgimento e al libero ed efficace esercizio del diritto di voto», evitando «un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato».

Il rimettente, inoltre, insiste sulla citata sentenza Ekoglasnost della Corte EDU, secondo cui la previsione di un onere di raccolta delle firme a sostegno delle candidature non sarebbe di per sé incompatibile con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, neppure se sia richiesto un numero di firme «relativamente elevato» (sono citate le decisioni della Commissione europea dei diritti dell'uomo, 9 maggio 1994, Asensio Serqueda contro Spagna, e 12 luglio 1976, X contro Austria). Le sottoscrizioni a sostegno delle candidature assicurerebbero infatti «la partecipazione alle elezioni legislative di formazioni politiche stabili, sufficientemente rappresentative della società» e limiterebbero altresì le spese dello scrutinio. Tuttavia, la Corte EDU avrebbe comunque accertato la vio-



lazione dell'art. 3 del Prot. addiz. CEDU, poiché l'obbligo di raccolta di circa cinquemila firme in un solo mese di tempo era stato introdotto tardivamente, con il rischio di determinare la «squalifica d'ufficio di partiti e coalizioni di opposizione», che pure avrebbero potuto beneficiare di un sostegno popolare importante, con ovvio vantaggio delle formazioni politiche al potere.

Dalla giurisprudenza citata si desumerebbe dunque che «anche aspetti di dettaglio del procedimento elettorale preparatorio possono incidere in maniera determinante sull'effettività d'esercizio del diritto fondamentale di elettorato passivo». Tale diritto sarebbe intrinsecamente correlato con il libero esercizio dell'elettorato attivo e, di conseguenza, con l'attuazione del principio democratico di rappresentatività popolare.

6.2.- Il dubbio sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale emergerebbe in particolare tenendo conto della «dimensione temporale» e «numerica» e [de]gli effetti che, nell'insieme, il sistema delle norme in esame» produrrebbe.

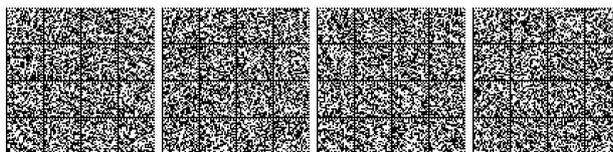
Poiché, in ragione di quanto sancito dal decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189 (Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), i collegi plurinominali per l'elezione con sistema proporzionale sono 63, «il numero minimo» di sottoscrizioni, pari a 1.500 per collegio, varierebbe «da un massimo di 94.500 su tutto il territorio nazionale ad un minimo di 47.250» nel caso di scioglimento delle Camere anticipato di oltre centoventi giorni rispetto alla scadenza naturale. Tale onere sarebbe aggravato dalla circostanza che, ai sensi dello stesso art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, ciascuna lista deve presentare, a pena di inammissibilità, candidature in almeno due terzi dei collegi plurinominali di una medesima circoscrizione. Inoltre, poiché, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 361 del 1957, l'assegnazione dei seggi alle singole circoscrizioni viene determinata con decreto del Presidente della Repubblica, emanato contestualmente al decreto di convocazione dei comizi - pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* «non oltre il 45° giorno antecedente quello della votazione» (art. 11, comma 3 del d.P.R. n. 361 del 1957) - e poiché le liste dei candidati nei collegi plurinominali e i nomi dei candidati nei collegi uninominali devono essere presentati «dalle ore 8 del trentacinquesimo giorno alle ore 20 del trentaquattresimo giorno antecedenti quello della votazione» (art. 20 del d.P.R. n. 361 del 1957), le formazioni politiche intenzionate a presentare le candidature su tutto il territorio nazionale disporrebbero «di soli 11 giorni» (risultato di 45 meno 34) per la raccolta delle firme e per il deposito delle candidature in ogni circoscrizione. Termine che sarebbe ancora più ridotto (tra 10 e 8 giorni) per le formazioni politiche che si presentano in coalizione (artt. 14, 14-bis e 15 del d.P.R. n. 361 del 1957).

Se è vero che le formazioni politiche che non presentano candidature in coalizione possono anticipare la raccolta delle sottoscrizioni rispetto all'indizione dei comizi elettorali (art. 14, comma 3, della legge 21 marzo 1990, n. 53, recante «Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale», secondo cui «[l]e sottoscrizioni e le relative autenticazioni sono nulle se anteriori al centottantesimo giorno precedente»), resterebbero in ogni caso margini di incertezza legati: a) alla data di indizione dei comizi; b) alla data dell'eventuale scioglimento anticipato delle Camere, cui sarebbe «connessa anche la variabilità della durata del periodo a disposizione per la raccolta delle sottoscrizioni e di validità delle autentiche delle sottoscrizioni già raccolte»; c) al «numero minimo di sottoscrizioni da raccogliere» nei casi in cui lo scioglimento anticipato delle Camere «si profili a ridosso dei 120 gg. antecedenti rispetto alla naturale scadenza della legislatura, e dunque non sia sicura la riduzione della metà delle sottoscrizioni da raccogliere»; d) al «numero dei seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione» (reso noto con d.P.R. pubblicato «non oltre il 45° giorno antecedente quello della votazione») per quelle formazioni politiche che presentino candidature soltanto in alcune circoscrizioni elettorali.

A sostegno delle proprie argomentazioni, il giudice *a quo* svolge una dettagliata ricognizione diacronica delle norme che, dal 1957 ad oggi, hanno disciplinato il tema della raccolta delle sottoscrizioni, illustrandole nel contesto del sistema elettorale di volta in volta vigente. Tale ricostruzione farebbe emergere come l'attuale disciplina costituisca una «novità assoluta» rispetto al passato.

Inoltre, a partire dal 2006, sarebbero state sistematicamente adottate, nell'imminenza delle elezioni, previsioni dirette ad agevolare l'accesso alla competizione elettorale, evidentemente ritenuto eccessivamente ostacolato «dalle norme *ratione temporis* vigenti». Il sistematico ricorso a tali norme derogatorie (anche queste dettagliatamente descritte nell'ordinanza di rimessione) evidenzerebbe l'oggettiva incertezza in ordine al regime applicabile.

In particolare, proprio l'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 2017 - approvata poco tempo dopo l'entrata in vigore della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali) che ha introdotto la vigente formulazione dell'art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957 - dimostrerebbe l'irragionevolezza della disciplina attualmente vigente. In virtù della legge n. 205 del 2017, infatti, il numero delle sottoscrizioni richieste,



in via transitoria, solo per le elezioni del 2018, è infatti stato ridotto a un quarto. Il legislatore avrebbe così manifestato consapevolezza della eccessiva onerosità, nonché «della vessatorietà e concreta impraticabilità, per un'ampia platea di formazioni politiche» della disciplina vigente, che coniuga «un ristretto ambito applicativo dell'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni ad un alto numero di sottoscrizioni da raccogliere in un breve arco temporale certo (11 gg.)»

6.3.- Alla luce di tutto quanto sopra evidenziato, le previsioni in esame - «in assoluto [le] più restrittive» nel corso della storia repubblicana - violerebbero gli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., rivelando «una sproporzione non ragionevole, perché eccessiva, tra il sacrificio imposto al diritto delle formazioni politiche non esentate dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni, e dunque dei singoli individui che aderiscano al relativo programma, di poter - ex art. 51, co. 1, Cost. - anche solo partecipare alla competizione elettorale [...] e la tutela dell'interesse generale al regolare svolgimento della competizione elettorale mediante l'esclusione dalla stessa delle candidature 'palesamente prive di seguito, o peggio volte artatamente a disorientare l'elettorato'». Tale sproporzione inciderebbe negativamente sul «libero esercizio del diritto di voto» di cui all'art. 48, secondo comma, Cost. e sull'efficace attuazione del «principio democratico di rappresentatività popolare» di cui all'art. 1, comma secondo, Cost.

Sarebbe «concretamente impraticabile la partecipazione alla competizione elettorale per tutte le formazioni politiche diverse da quelle non costituite in gruppi in entrambe le Camere all'inizio della legislatura». Le prime sarebbero così escluse dalla competizione elettorale «a beneficio della conservazione della rappresentanza [...] delle formazioni che non solo alle precedenti elezioni l'abbiano già ottenuta ma l'abbiano ottenuta in entrambe le Camere, ed in entrambe con una consistenza numerica tale da rendere loro possibile la costituzione in gruppi».

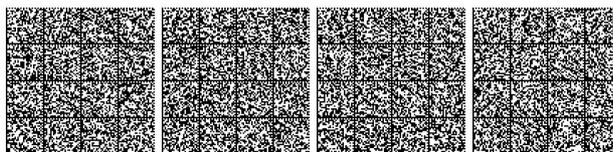
Chiarisce il rimettente che il dubbio di legittimità costituzionale non investe, «di per sé, né il numero delle sottoscrizioni che attualmente devono essere raccolte [...] e nemmeno l'esistenza, in sé, dell'esenzione dal relativo onere per alcune soltanto delle formazioni politiche», bensì l'effetto congiunto «di una pluralità di limiti all'esercizio del diritto di candidarsi ex art. 51, co. 1, Cost.»: l'effetto moltiplicatore del numero minimo di sottoscrizioni (1.500) per il numero degli ambiti territoriali in cui raccoglierle su tutto il territorio nazionale (63); il limitato intervallo temporale a disposizione per la raccolta (11 giorni), con l'eccezione del maggior intervallo consentito alle sole formazioni politiche che non si candidano in coalizione; il ristretto ambito soggettivo dell'esenzione dall'onere di raccolta delle firme; il connesso margine d'incertezza derivante dall'attribuzione ai regolamenti parlamentari, e non ad una fonte di rango costituzionale o legislativo, della disciplina circa la formazione dei gruppi parlamentari, presupposto determinante per beneficiare dell'esenzione dall'onere di raccolta; il grado d'incertezza storicamente ingenerato dalla prassi di attenuare la disciplina dei presupposti legittimanti la partecipazione alla competizione elettorale. La limitazione al diritto a partecipare alla competizione elettorale sarebbe massima, e «realisticamente insuperabile», per le formazioni politiche che si presentano in coalizione.

Ciò causerebbe anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. «per contrasto con i principi di buona condotta elettorale e di certezza delle regole elettorali, ritenuti dalla Corte edu fondamentali ai fini del rispetto dell'art. 3» Prot. addiz. CEDU.

In definitiva, tutti gli elementi descritti determinerebbero una «sproporzionata distorsione delle legittime finalità dell'onere [...] di raccolta delle sottoscrizioni degli elettori e della relativa esenzione per le formazioni politiche già rappresentate in Parlamento». Si tratterebbe di oneri non più considerabili «strumenti di salvaguardia, come bene finale, del libero esercizio del diritto di voto ex art. 48 co. 2 Cost., e con esso del principio democratico di rappresentatività popolare ex art. 1 co. 2 Cost.». Essi, viceversa, infatti si sarebbero trasformati «in strument[i] di relativa surrettizia violazione». La possibilità di rendere meno gravosi tali oneri, come dimostrerebbe la prassi sviluppatasi nel corso degli ultimi decenni, sarebbe subordinata ad una «speciale concessione» delle forze di maggioranza, che possono far approvare, di volta in volta, le norme che, attenuando il regime vigente, consentano anche alle formazioni non costituite in gruppi in entrambe le Camere già all'inizio della legislatura la partecipazione alle successive elezioni politiche.

6.4.- Per dimostrare la fondatezza delle censure sollevate, il rimettente richiama altresì le discipline di alcuni Paesi europei (Francia, Germania, Spagna), a suo avviso meno restrittive.

7.- Nella parte finale dell'ordinanza, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza costituzionale più recente, secondo la quale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" non costituirebbe ostacolo all'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale, quando occorre evitare nell'ordinamento la permanenza di zone franche dal sindacato di legittimità costituzionale. In particolare, l'intervento della Corte costituzionale, di fronte a scelte irragionevoli del legislatore, sarebbe ammissibile anche quando, in sostituzione di quelle, sia possibile l'individuazione di soluzioni alternative tra loro. In tale prospettiva, sarebbe sufficiente che il «sistema nel suo complesso offra alla Corte "precisi punti di riferimento" e soluzioni "già esistenti" [...] ancorché non "costituzionalmente obbligate", che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima» (vengono richiamate le sentenze n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016).



La circostanza che il citato orientamento si sia sviluppato per lo più in decisioni relative alla «dosimetria delle sanzioni penali» non sarebbe d'ostacolo all'ammissibilità delle presenti questioni, in quanto le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 avrebbero evidenziato la necessità che anche nella materia elettorale, pur caratterizzata da amplissima discrezionalità legislativa, «siano evitate 'zone franche' in ragione della natura fondamentale delle garanzie costituzionali da salvaguardare».

Nel presente caso, i «precisi punti di riferimento» e le «soluzioni già esistenti» nell'ordinamento, come già evidenziato, sarebbero ravvisabili in alcune scelte che il legislatore ha già «reiteramente compiuto»: sono così richiamati, quanto alla riduzione a un quarto del numero delle sottoscrizioni richieste, l'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 2017 e l'art. 1 del decreto-legge 18 dicembre 2012, n. 223 (Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013) convertito, con modificazioni, in legge 24 dicembre 2012, n. 232; quanto all'estensione dell'ambito soggettivo di esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni anche alle formazioni politiche che hanno formato un gruppo in un solo ramo del Parlamento, l'art. 2, comma 36, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati), come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 165 del 2017.

8.- Con atto depositato il 9 dicembre 2020 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

8.1.- In primo luogo, il giudice *a quo* difetterebbe, «in modo macroscopico e manifesto», di giurisdizione, il che dovrebbe condurre la Corte costituzionale a riesaminare la valutazione effettuata dallo stesso rimettente (sono citate le sentenze n. 106 del 2013, n. 41 del 2011, n. 81 e n. 34 del 2010).

In particolare, l'Avvocatura generale sostiene che l'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, in attuazione dell'art. 66 Cost., riserverebbe alla Camera dei deputati ogni controversia e contestazione relativa al procedimento elettorale, ivi incluso il procedimento elettorale preparatorio. A fondamento di tale tesi viene evocata la sentenza n. 259 del 2009 della Corte costituzionale, nella quale si è affermato che «[l]a natura giurisdizionale del controllo sui titoli di ammissione dei suoi componenti, attribuito in via esclusiva, con riferimento ai parlamentari, a ciascuna Camera ai sensi dell'art. 66 Cost., è pacificamente riconosciuta, nelle ipotesi di contestazioni, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, "quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni"».

Sarebbe poi implausibile il ragionamento del giudice rimettente, che ha individuato il fondamento alla propria giurisdizione nelle motivazioni contenute nell'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 17 maggio 2013, n. 12060, con la quale è stata rimessa la questione di legittimità costituzionale poi definita con la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. A differenza di quel caso, nella presente questione non sarebbe infatti in gioco il diritto di elettorato attivo, bensì quello passivo.

Trattandosi di situazioni non equiparabili, non sarebbe possibile applicare alla presente vicenda il principio applicato dalla Corte di cassazione nell'ordinanza citata. Il diritto di voto sarebbe infatti «espressione della sovranità popolare, connesso alla mera qualità di cittadino e al raggiungimento della maggiore età (art. 48 Cost.) e, perciò, soggetto alla giurisdizione del giudice ordinario». Viceversa, il diritto di elettorato passivo sarebbe «espressione della capacità giuridica di accedere alla carica elettiva, esercitabile esclusivamente tramite la candidatura (in assenza della quale, o del verificarsi dei presupposti perché questa si concretizzi, vale a dire l'indizione delle elezioni, esso assume[rebbe] un carattere meramente virtuale), limitabile in determinati casi (art. 65 Cost.) e, perciò, tutelabile esclusivamente in sede di "verifica dei poteri", alla quale fa riferimento, per quanto riguarda le elezioni politiche, l'art. 66 Cost.».

La stessa Corte di cassazione avrebbe circoscritto la propria pronuncia all'accertamento della pienezza del diritto di elettorato attivo, affermando che «diversa potrebbe essere la conclusione nel caso in cui sia invocato nel giudizio di merito il riconoscimento preventivo della pienezza del diritto di elettorato passivo», poiché la lesione di tale diritto si concretizzerebbe soltanto dopo la decisione della Giunta per le elezioni, «non potendo l'interesse ad agire desumersi dalla mera "intenzione" di un cittadino di candidarsi in una competizione elettorale».

8.2.- In secondo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per carenza, in capo ai ricorrenti, dell'interesse ad agire, con riferimento alle questioni prospettate sulla raccolta delle sottoscrizioni «in relazione alla presentazione di liste e candidature in coalizione con altre formazioni politiche», poiché tale presentazione richiederebbe il necessario accordo con altre forze politiche.

8.3.- Le questioni sollevate sarebbero infine inammissibili perché alla Corte costituzionale è richiesto di «emettere una pronuncia additiva o manipolativa, a contenuto non costituzionalmente obbligato». Il giudice *a quo* - con la richiesta di ridurre per ogni tornata elettorale a un quarto il numero di sottoscrizioni attualmente previste - mirerebbe «a conseguire l'effetto di espandere l'ambito applicativo di una disciplina speciale [...]; effetto del tutto inammissibile, stante il carattere eminentemente discrezionale sotteso alla scelta legislativa [...] di imporre in un singolo e specifico caso una disciplina dettata da esigenze contingenti» (viene citata la sentenza n. 198 del 2009).



Secondo quanto previsto dall'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in questo caso la decisione nel merito delle questioni di legittimità costituzionale troverebbe «un limite invalicabile» nel rispetto della discrezionalità del legislatore e nell'assenza di un'unica soluzione costituzionalmente imposta (vengono citate la sentenza n. 110 del 2015 e l'ordinanza n. 270 del 2015).

Né sarebbe condivisibile la tesi affermata dal rimettente, secondo cui i recenti indirizzi della Corte costituzionale in materia penale potrebbero essere applicati anche in materia elettorale, data la non sovrapposibilità delle due materie. Quella penale si collocherebbe «nell'alveo delle peculiari garanzie poste, a garanzia del superiore valore della libertà personale, dallo stesso Legislatore costituzionale, con particolare riferimento ai principi del favor rei e della proporzionalità della pena». Diversamente, invece, la disciplina elettorale non potrebbe «che rimanere nelle prerogative del Parlamento, che nei diversi momenti, ne ha definito i contenuti ed i limiti» (viene citata la sentenza n. 35 del 2017).

Inoltre, nel presente caso si tratterebbe di sostituire la disciplina esistente non con soluzioni normative «già esistenti, a “regime” nell'ordinamento», bensì con norme transitorie o di deroga, «che per loro natura non dovrebbero essere assunte a parametro di compatibilità costituzionale» ai fini della dichiarazione di incostituzionalità.

8.4.- In subordine, l'Avvocatura generale eccepisce la manifesta infondatezza delle questioni sollevate. Alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale evocata dal rimettente (sentenze n. 193 del 2015, n. 394 del 2006 e n. 83 del 1992), la raccolta delle firme per la presentazione delle candidature alle elezioni eviterebbe infatti l'«abnorme proliferare di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato». Anche l'esenzione dall'onere della raccolta delle firme perseguirebbe l'analoga finalità «di assicurare la competizione elettorale solo alle formazioni politiche dotate di una sicura consistenza rappresentativa» (viene citata anche la sentenza Ekoglasnost della Corte EDU).

Rispetto a ciò, sarebbe indimostrata, ed «anzi smentita da dati di segno opposto», la tesi secondo cui l'attuale disciplina sia particolarmente sproorzionata «rispetto a tutti i periodi pregressi di applicazione delle norme sospettate di illegittimità costituzionale». In particolare, per le elezioni del 1994 e del 1996 sarebbe stato necessario raccogliere un numero di sottoscrizioni «ben superiore a quello attualmente necessario», il che «non [avrebbe] impedito a diverse formazioni politiche di presentarsi alle elezioni nelle suddette tornate elettorali, senza beneficiare di deroghe o riduzioni». Anche nel 2005, il numero di sottoscrizioni richieste sarebbe stato «molto vicino» a quello attualmente vigente.

Infine, l'Avvocatura rileva che le deroghe e le eccezioni succedutesi negli ultimi anni sarebbero «sempre state giustificate dalla necessità di consentire l'applicazione di norme sopravvenute, soprattutto in concomitanza con scioglimenti anticipati delle Camere, giustificazione di per sé pienamente ragionevole e dimostrata da dati storici, sulla cui inattendibilità, peraltro, il Tribunale di Roma non interloquisce».

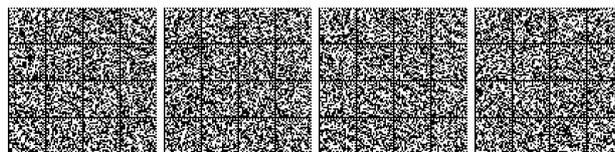
9. - Con atto del 7 dicembre 2020, Riccardo Magi e l'Associazione «+Europa» si sono costituiti nel presente giudizio per chiedere l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

10.- Con successiva memoria, depositata il 2 febbraio 2021, le parti hanno svolto una serie di argomentazioni volte a sostenere la richiesta di accoglimento.

In replica alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale, le parti affermano che il rimettente avrebbe plausibilmente motivato in ordine ai profili processuali. Alla Corte costituzionale sarebbe pertanto precluso, per consolidata giurisprudenza, sovrapporre a tali motivazioni il proprio riesame.

Le argomentazioni dell'Avvocatura generale sarebbero inoltre fondate su «giurisprudenze ormai superate». In particolare, in ragione di quanto affermato nelle sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014, sarebbe errata la tesi dell'insussistenza della giurisdizione del giudice ordinario che la stessa Avvocatura desume dalle diverse forme di tutela che sarebbero riservate al diritto di elettorato attivo e passivo. Saremmo invece in presenza di «due facce della stessa medaglia, in quanto espressive del principio di sovranità popolare». Sarebbe quindi inesatta l'interpretazione secondo cui solo il diritto di elettorato attivo dovrebbe poter trovare una tutela giurisdizionale piena.

Viceversa, come per il diritto di elettorato attivo, anche per quello passivo sarebbe necessario evitare un intollerabile vulnus di tutela, che tale sarebbe qualora la tutela stessa non fosse effettiva. In questa prospettiva, il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009 apparirebbe pertanto «obsoleto e stantio» e le conseguenze desumibili da tale decisione sarebbero «contrarie al principio di espansione della tutela giudiziaria e tali da creare inaccettabili “zone franche”». Infatti, a seguire l'interpretazione dell'Avvocatura generale sulla sentenza n. 259 del 2009, il soggetto escluso dalla competizione elettorale dovrebbe «impugnare l'esclusione davanti all'ufficio elettorale, ricorrere poi alla Giunta delle elezioni, che declinerebbe la propria giurisdizione, sollevare un conflitto di giurisdizione davanti alla Corte di Cassazione, che indicherebbe il giudice competente, recarsi dal giudice così individuato, sollevare la questione di legittimità costituzionale della normativa in tema di raccolta di firme, giungere in Corte a sostenere l'incostituzionalità, vedere annullata tale normativa, tornare dal giudice di competenza per chiedere l'ammissione alle elezioni». Saremmo dunque in presenza di un aggravio procedurale che inciderebbe in modo decisivo sull'effettività (e ovviamente sulla tempestività) della tutela giurisdizionale.



Inoltre, occorrerebbe tenere distinte le controversie concernenti lo status e le prerogative del singolo parlamentare - rimesse al vaglio dei soli organi interni - dalle indagini «sull'esistenza di indebite limitazioni generali e astratte alla possibilità di accedere, per chiunque ne abbia interesse, al novero dei soggetti ammessi alla competizione elettorale». Queste ultime non avrebbero attinenza al regime di autodichia, così come delineato dalla sentenza n. 262 del 2017, e sarebbero invece rimesse alla giurisdizione del giudice ordinario.

Alla luce delle citate sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014, anche il diritto di elettorato passivo - riconducibile alla categoria dei «diritti "necessariamente giustiziabili"» - andrebbe «salvaguardat[o] e [...] bilanciato[o], con le pur comprensibili prerogative dell'autonomia parlamentare». In particolare, proprio in virtù di quanto previsto dall'art. 66 Cost., che sottrae alcuni ambiti al controllo giurisdizionale, emergerebbe la «speculare esigenza di consentire una verifica sufficientemente ampia in una fase precedente». A questo scopo, sarebbe pertanto «necessario adottare un criterio esegetico ampliativo nell'interpretazione delle condizioni dell'azione propedeutiche all'accesso a un sindacato giurisdizionale, che, altrimenti, verrebbe negato» (vengono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 387 del 2006 e della Corte di cassazione n. 4103 del 1982).

10.1.- Quanto all'interesse ad agire, le parti ne motivano la sussistenza sia alla luce dell'instabilità e dell'incertezza che ha caratterizzato negli anni la disciplina in materia di procedimento elettorale preparatorio - instabilità in tesi idonea e sufficiente a fondare un'azione di accertamento (sono citate le sentenze della Corte di cassazione n. 2209 del 1966, n. 1952 del 1976, n. 4496 del 2008 e n. 13566 del 2008) - sia in virtù della citata necessità di interpretare in modo non restrittivo le condizioni dell'azione in materia elettorale, al fine di consentire di «rimuovere eventuali illegittime barriere all'ingresso».

Ancora, viene evidenziato come l'effettività del diritto di elettorato passivo dipenderebbe in modo importante dalla tempestività e dalla necessità di definire le regole «prima e non dopo lo svolgimento della fase di ammissione delle candidature». In questa prospettiva, le parti contestano il tentativo dell'Avvocatura dello Stato di effettuare una «segmentazione atomistica delle argomentazioni», che impedirebbe di cogliere una corretta visione di insieme. Da questo punto di vista, il continuo susseguirsi di deroghe e di novazioni dimostrerebbe l'incertezza della normativa, l'insostenibilità degli oneri imposti ai soggetti non esentati e, in definitiva, la «sussistenza di un interesse a ricorrere tempestivamente, a tutela del corretto espletamento del processo democratico».

10.2.- Nel merito, con riferimento all'art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, la difesa delle parti dà anzitutto conto della circostanza per cui, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 (Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari) e della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari), la disciplina della raccolta delle sottoscrizioni non avrebbe subito modifiche. Secondo la tesi difensiva, anche a seguito della rideterminazione del numero dei parlamentari, il numero di firme richieste - pari ad un totale per le due Camere di 112.500 ridotte a 56.250 con la rideterminazione del numero dei parlamentari - sarebbe del tutto «irragionevole ed esorbitante l'esigenza costituzionalmente garantita di assicurare l'ordinato svolgimento delle operazioni elettorali».

Considerando che la disciplina elettorale vigente fissa al 3 per cento la soglia di sbarramento, soglia cui corrisponderebbe circa un milione di voti, l'art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, produrrebbe l'effetto di pretendere da un partito che tale soglia raggiunga «di ottenere - assumendo prudenzialmente che i sottoscrittori delle liste per il Senato e per la Camera siano perfettamente coincidenti (il che non è) - la sottoscrizione di oltre il 7% (o 5% in caso di elezioni anticipate) del proprio elettorato». Si tratterebbe di un «abnorme onere» anche alla luce di quanto previsto in altri Paesi europei, ove il regime applicato sarebbe nettamente di maggior favore.

La sproporzione dell'onere previsto dalla disciplina censurata troverebbe ulteriore conferma nella stessa tendenza del legislatore italiano ad intervenire frequentemente, in prossimità delle elezioni, con correttivi finalizzati proprio a renderne meno faticoso l'assolvimento.

Anche le tempistiche dettate dal legislatore concorrerebbero a rendere eccessivamente onerosa la disciplina censurata. Le formazioni politiche si vedrebbero infatti costrette a svolgere l'attività di raccolta delle sottoscrizioni in soli 11 giorni.

La difesa dei ricorrenti del giudizio *a quo* si sofferma poi sulle disposizioni relative ai collegamenti tra le liste, illustrando un'opzione interpretativa, diversa da quella accolta dal rimettente, che eviterebbe di individuare nell'art. 18-bis del d.P.R. n. 361 del 1957 un ulteriore elemento di illegittimo aggravio della procedura a carico delle formazioni politiche che decidano di coalizzarsi. Seguendo la lettura proposta, i moduli per la raccolta delle firme dovrebbero recare i soli nomi dei candidati per i collegi plurinominali e non anche i nomi dei candidati, concordati tra i partiti, per i collegi uninominali. Militerebbe a favore di tale soluzione ermeneutica la circostanza che l'art. 18-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 361 del 1957 richiede per l'indicazione di tali candidati la sottoscrizione per accettazione dei rappresentanti delle liste collegate.



Laddove, al contrario, si ritenesse, con il giudice *a quo*, che la disciplina imponga l'inserimento nei moduli per le sottoscrizioni tanto dei nomi dei candidati nei collegi plurinominali quanto dei candidati ai collegi uninominali, se ne dovrebbe dedurre che la stessa irragionevolmente imporrebbe alle forze politiche coalizzate «di (i) concordare con le altre liste i candidati comuni da presentare nei collegi uninominali; (ii) stampare i relativi nomi sui moduli da destinare ai diversi collegi plurinominali e (iii) raccogliere e autenticare circa 112.500 firme, e tutto in un lasso temporale che va da 8 a 10 giorni». Ciò in quanto la dichiarazione di collegamento, ai sensi dell'art. 14-*bis* del d.P.R. n. 361 del 1957, dovendo avvenire contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14, deve essere effettuata non prima delle ore 8 del quarantaquattresimo giorno antecedente le elezioni. Se si sposasse tale interpretazione, emergerebbe dunque un ulteriore elemento per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale inerente l'art. 18-*bis*.

10.3.- Con riferimento all'art. 18-*bis*, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, la difesa delle parti segnala che il regime di esonero ivi previsto rischierebbe di «cristallizzare di fatto le presenze parlamentari a quelle attuali, prevedendo l'esonero dalla raccolta solamente a quelle formazioni politiche che siano costituite in gruppo parlamentare addirittura in entrambi i rami del parlamento». La conseguenza è che, in vista delle prossime elezioni, beneficerebbero del regime di esonero totale solo cinque partiti, mentre l'Associazione «+Europa» dovrebbe adempiere agli oneri di raccolta delle firme pur essendo risultata la sesta lista più votata alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo.

A conferma del carattere irragionevole della disciplina legislativa censurata, le parti ripercorrono tutte le modifiche normative intervenute in materia, le quali attesterebbero, da una parte la «massima incertezza» delle regole preparatorie del procedimento elettorale, dall'altro, la «storica consapevolezza della loro concreta impraticabilità».

10.4.- Le parti contestano poi le tesi dell'Avvocatura generale, secondo cui nel 1994 e nel 1996 i partiti sarebbero stati costretti a presentare un numero ben superiore di firme rispetto a quelle richieste dalla disciplina vigente: non sarebbe infatti possibile procedere a un tale paragone alla luce del carattere completamente diverso della disciplina allora applicabile. Oltretutto, proprio l'esempio delle elezioni del 1994 dimostrerebbe l'irragionevolezza di discipline normative tanto rigide. In quell'occasione, infatti, alcune forze politiche che rappresentavano milioni di elettori non sarebbero riuscite a presentare propri candidati in un numero considerevole di circoscrizioni.

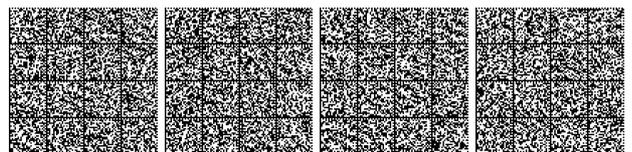
Anche il confronto con le elezioni del 2006 sarebbe inconferente. All'opposto, sarebbe invece significativo che, proprio dal 2006, abbia avuto inizio la sequenza di interventi normativi correttivi volti ad ampliare, sia pur in regime transitorio, l'ambito di applicazione degli esoneri.

10.5.- Da ultimo, le parti si soffermano sull'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale in relazione alla richiesta di una pronuncia «a contenuto "non costituzionalmente obbligato"». Secondo la tesi difensiva, la giurisprudenza costituzionale più recente tenderebbe a «superare il rigido principio delle c.d. "rime obbligate", il quale presta il fianco a zone d'ombra della legislazione, sottratte al sindacato costituzionale sotto lo scudo della discrezionalità legislativa». Vengono a tal proposito citate l'ordinanza n. 207 del 2018 e la sentenza n. 242 del 2019, sul cosiddetto caso Cappato, nonché la sentenza n. 40 del 2019: da tali pronunce si desumerebbe che l'intervento della Corte costituzionale non richiede l'esistenza, nel sistema, di un'unica soluzione costituzionalmente vincolata, essendo viceversa sufficiente che il «sistema nel suo complesso offra alla Corte "precisi punti di riferimento" e soluzioni "già esistenti" (sentenza n. 236 del 2016)», ancorché non «costituzionalmente obbligate», «che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima». A differenza di quanto assunto dall'Avvocatura generale, questa prospettiva, elaborata nella materia del diritto penale, ove pure vige una rigorosa riserva di legge per la peculiare rilevanza che riveste il valore della libertà personale, troverebbe ancora più spazio nella disciplina elettorale, «particolarmente incline a sfuggire alle maglie del sindacato costituzionale».

A tal proposito, le parti sottolineano come l'ordinanza di rimessione si sia fatta carico di individuare un «preciso punto di riferimento già esistente» nella disciplina derogatoria intervenuta a temperare la rigidità degli oneri di raccolta delle sottoscrizioni. Le previsioni derogatorie susseguitesi nel tempo sarebbero connotate da una «ripetitività dei modelli e delle soluzioni» e sarebbero pertanto suscettibili di assurgere a modello cui fare riferimento, ben potendo comunque il legislatore intervenire in un momento successivo a bilanciare in modo diverso e secondo la propria discrezionalità gli interessi in gioco.

Così, con riferimento alle questioni di legittimità relative al numero delle firme da raccogliere, la disciplina dichiarata costituzionalmente illegittima potrebbe essere sostituita da quanto previsto dall'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 2017, che ha ridotto a un quarto il numero delle sottoscrizioni per le elezioni del 2018, a nulla rilevando la circostanza che si tratti di disciplina derogatoria.

Con riferimento alla questione di legittimità concernente il regime di esonero, la difesa dei ricorrenti del giudizio *a quo* richiama le regole applicabili per l'elezione del Parlamento europeo e per alcuni Consigli regionali, che prevedono una deroga a beneficio dei soggetti politici che abbiano anche un solo rappresentante eletto in una delle due Camere o del Parlamento europeo. Anche in questo caso, la natura derogatoria di tale previsione non sarebbe di ostacolo alla



decisione della Corte costituzionale, restando ferma la possibilità per il legislatore di un intervento successivo. Discrezionalità legislativa che permarrebbe anche nel caso in cui la Corte costituzionale si determinasse ad una pronuncia di accoglimento «secca» della questione di legittimità costituzionale relativa al numero delle firme, che determinerebbe l'eliminazione radicale dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni e, per l'effetto, la stessa necessità del regime di esonero. Una simile pronuncia non determinerebbe infatti alcuna conseguenza sul funzionamento del meccanismo elettorale, né rischierebbe di costituire un «blocco del circuito rappresentativo».

11.- Con memoria depositata il 2 febbraio 2021, l'Avvocatura generale dello Stato ha integrato gli argomenti già sviluppati nell'atto di intervento.

11.1.- Essa ha in particolare dato conto delle modifiche normative sopravvenute per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177 (Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a norma dell'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51), assumendo che le stesse dovrebbero indurre la Corte costituzionale a restituire gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni.

L'Avvocatura generale giunge a tale conclusione evidenziando che il giudice *a quo* avrebbe fondato la tesi della «sproporzionata distorsione delle legittime finalità» della disciplina in esame sul carattere particolarmente restrittivo della stessa, se posta a confronto con le regole susseguitesi nel corso degli anni. Le norme vigenti, imponendo di raccogliere almeno 1.500 sottoscrizioni per ciascun collegio, obbligherebbero i partiti, secondo il rimettente, a procurarsi, tenuto conto dei 63 collegi plurinominali, un totale di 94.500 firme, che si abbasserebbero a 47.250 in caso di scioglimento anticipato. Di conseguenza, secondo l'Avvocatura dello Stato, sarebbe proprio «la stigmatizzazione dell'elevatezza» di tale risultato a costituire il «punto centrale della motivazione che sorregge l'ordinanza di rimessione».

In tale contesto, dovrebbero allora essere considerate le novità introdotte dal d.lgs. n. 177 del 2020 che, dando seguito alla riduzione del numero di parlamentari stabilita con legge cost. n. 1 del 2020, ha determinato una «consistente diminuzione del numero dei collegi plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». La Tabella A2 allegata al predetto decreto legislativo, infatti, ha portato a 49 il numero dei collegi plurinominali per l'elezione della Camera, con la conseguenza di ridurre a 73.500 il numero delle firme che ogni partito non esonerato dovrà raccogliere su tutto il territorio nazionale; 36.750 nell'ipotesi di scioglimento anticipato. Proprio la centralità assunta nell'ordinanza di rimessione dell'argomento relativo al numero di sottoscrizioni induce l'Avvocatura generale a ritenere che «la sopravvenuta modifica normativa pare incidere in modo significativo sullo scrutinio di rilevanza e non manifesta infondatezza delle stesse compiuta dal Tribunale di Roma». Ne deriva la richiesta di rimettere gli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione a riguardo.

11.2.- In subordine, la difesa erariale insiste per una pronuncia di inammissibilità. Anzitutto ribadisce che la carenza di giurisdizione del giudice ordinario si manifesterebbe *ictu oculi* in base al disposto dell'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, attuativo dell'art. 66 Cost., e sarebbe confermata da una diffusa giurisprudenza della Corte costituzionale (vengono citate le sentenze n. 259 del 2009 e n. 113 del 1993). Sarebbe pertanto caduto in errore il giudice *a quo* che, per dimostrare il contrario, si appoggerebbe ad una implausibile motivazione fondata sulla equiparazione tra diritto di elettorato attivo e passivo. L'Avvocatura insiste poi per una pronuncia di inammissibilità in ragione dell'evidente mancanza di interesse ad agire dei ricorrenti nella causa principale.

11.3.- La difesa erariale eccepisce *ex novo* che, nel denunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, il Tribunale di Roma utilizzerebbe «come *tertium comparationis* un'ipotesi che [...] non corrisponde alla situazione di fatto dei ricorrenti nel giudizio principale, i quali non risulta abbiano costituito un gruppo parlamentare in uno dei rami del Parlamento». Con la conseguenza che «poiché l'eventuale accoglimento della suddetta questione da parte della Corte, come prospettata dal giudice *a quo*, sarebbe insuscettibile di incidere nel processo principale, la stessa [dovrebbe] ritenersi irrilevante e, quindi, inammissibile anche sotto tale profilo».

11.4.- Per quanto concerne il merito, l'Avvocatura generale contesta la tesi secondo cui le formazioni politiche si vedrebbero costrette ad acquisire le sottoscrizioni richieste in soli 11 giorni e in un periodo di tempo ancora più esiguo (tra 8 e 10 giorni) laddove si tratti di partiti in coalizione. L'assunto sarebbe smentito dal tenore dell'art. 14, comma 3, della legge 21 marzo 1990, n. 53 (Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale), ai sensi del quale «[l]e sottoscrizioni e le relative autenticazioni sono nulle se anteriori al centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature». Verrebbe allora meno un fondamentale elemento della ricostruzione da cui muove il giudice rimettente; aspetto cui si aggiunge la già ricordata riduzione, per effetto del d.lgs. n. 177 del 2020, dei collegi e con essi del numero di firme da raccogliere su tutto il territorio nazionale.

Ancora, l'Avvocatura generale ribadisce che, nel motivare i dubbi di costituzionalità, il giudice *a quo* assumerebbe a *tertium comparationis* previsioni che avrebbero trovato applicazione in due sole occasioni, che non sarebbero ormai più in vigore e che comunque presenterebbero carattere derogatorio ed eccezionale. Ne deriverebbe che le stesse «non pos-



sono essere assunte come utili termini di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza e della ragionevolezza delle norme incise dal giudizio di legittimità costituzionale» (viene citata la sentenza della Corte costituzionale n. 208 del 2019).

Inoltre, a dimostrazione del fatto che la disciplina legislativa attualmente vigente non sarebbe sproporzionata rispetto alle sue finalità, la difesa erariale ricorda ancora che per le elezioni del 1994 e del 1996 i partiti hanno dovuto raccogliere sottoscrizioni in numero superiore rispetto a quello ora richiesto. Allora, pur dovendosi considerare il dimezzamento dovuto allo scioglimento anticipato, furono complessivamente richieste 167.150 firme. Nonostante numeri così alti, e nonostante l'assenza di qualsiasi deroga, le formazioni politiche riuscirono a presentarsi alle elezioni. Anche in vista delle elezioni svoltesi nel 2006, quando i partiti sarebbero stati chiamati a raccogliere un numero minimo di sottoscrizioni per la Camera pari a 97.300 - e dunque superiori sia rispetto al numero indicato dal rimettente (94.500), sia a quello derivante dall'applicazione del d.lgs. n. 177 del 2020 (73.500) - il sistema non avrebbe impedito a diverse formazioni politiche di partecipare alle elezioni.

Pertanto, secondo l'Avvocatura generale, le deroghe intervenute nel corso degli ultimi anni, giustificate dagli scioglimenti anticipati, non dimostrerebbero l'insostenibilità dell'onere posto a carico dei partiti. Anzi, in anni in cui erano comunque indisponibili «strumenti tecnologici (social network, flash mobs, eccetera) che attualmente consentono di concentrare in breve tempo bacini consistenti di elettori per raccogliergli le sottoscrizioni», diverse forze politiche sarebbero comunque riuscite a raccogliere sottoscrizioni in numeri superiori rispetto a quelli attualmente richiesti.

Da ultimo, la difesa dello Stato mette in discussione la pertinenza del richiamo ad esperienze straniere. Ciò in quanto il giudice *a quo* si sarebbe limitato a confrontare i meccanismi di raccolta delle firme senza contestualizzarli «nell'ambito dei diversi sistemi elettorali» e «senza tenere conto delle altre barriere previste dai rispettivi ordinamenti (ad esempio i robusti oneri economici connessi alla presentazione delle liste elettorali in Francia), che concorrono con il predetto limite».

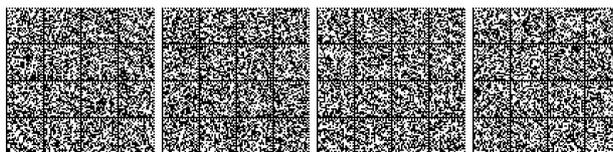
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma solleva questioni di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 18-*bis* del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati). Tali disposizioni stabiliscono, rispettivamente, il numero minimo di sottoscrizioni che ciascuna lista deve raccogliere per presentarsi alle elezioni per la Camera dei deputati (comma 1) e i soggetti esonerati dal relativo onere (comma 2).

È innanzitutto oggetto di censure il citato art. 18-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera *a*), della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), «nella parte in cui richiede per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati un numero minimo di 1500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominali, ovvero di 1500 ridotto della metà in caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni», anziché «tali numeri ridotti a 1/4». Quest'ultimo riferimento numerico, ai fini della richiesta di pronuncia sostitutiva, è rinvenuto dal rimettente nell'art. 1, comma 1123, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che aveva appunto disposto, per le sole prime elezioni successive alla propria entrata in vigore, la citata riduzione ad un quarto delle sottoscrizioni richieste dalla norma censurata.

L'art. 18-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957 violerebbe gli artt. 1, secondo comma; 3; 48, secondo comma; 51, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione. Alla luce soprattutto dell'elevato numero complessivo dei collegi in cui le firme devono essere acquisite, nonché del breve tempo a disposizione per la raccolta, la disciplina in questione determinerebbe, infatti, una irragionevole e sproporzionata limitazione del diritto di elettorato passivo, in contrasto con i principi della rappresentatività democratica e del libero esercizio del diritto di voto, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

I dubbi di legittimità costituzionale del rimettente riguardano anche l'art. 18-*bis*, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 10, lettera *b*), della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), «nella parte in cui limita l'esenzione dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere», anziché includere, tra i soggetti esonerati, i partiti o i gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere all'inizio della



legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali. Il riferimento per la pronuncia sostitutiva richiesta è rinvenuto nell'art. 2, comma 36, della legge n. 52 del 2015, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 165 del 2017, recante una previsione che, anche in tal caso, valeva per le sole prime elezioni successive all'entrata in vigore della norma.

Anche per questa seconda censura, i parametri costituzionali evocati sono gli artt. 1, secondo comma; 3; 48, secondo comma; 51, primo comma, e 117, primo comma, Cost. A dire del rimettente, la limitata estensione soggettiva dell'esenzione determinerebbe infatti una irragionevole sproporzione tra il diritto di partecipare alla competizione elettorale riconosciuto alle forze politiche che si siano costituite in gruppi parlamentari in entrambe le Camere e le altre forze politiche, incidendo così sul principio di rappresentatività democratica e sul libero esercizio del diritto di voto, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Osserva, peraltro, il giudice *a quo*, che i dubbi di legittimità costituzionale sollevati non investono, «di per sé, né il numero delle sottoscrizioni che attualmente devono essere raccolte [...] e nemmeno l'esistenza, in sé, dell'esenzione dal relativo onere per alcune soltanto delle formazioni politiche». Quello che il rimettente piuttosto lamenta è l'effetto congiunto «di una pluralità di limiti all'esercizio del diritto di candidarsi ex art. 51, co. 1, Cost.»: l'effetto moltiplicatore del numero minimo di sottoscrizioni (1.500) per l'ampio numero dei collegi in cui la raccolta deve essere effettuata; il ristretto intervallo temporale a disposizione a questo scopo, con l'eccezione del maggior intervallo consentito alle formazioni politiche che non si candidano in coalizione; il limitato ambito soggettivo dell'esenzione dal relativo onere; il connesso margine d'incertezza derivante dall'attribuzione ai regolamenti parlamentari, e non ad una fonte di rango costituzionale o legislativo, della disciplina circa la formazione dei gruppi parlamentari, presupposto determinante per beneficiare dell'esenzione dall'onere di raccolta; il grado d'incertezza ingenerato dalla prassi di attenuare, nell'imminenza dello scioglimento delle Camere, la disciplina dei presupposti legittimanti la partecipazione alla competizione elettorale.

Tutti questi elementi determinerebbero, particolarmente, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. «per contrasto con i principi di buona condotta elettorale e di certezza delle regole elettorali, ritenuti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo fondamentali ai fini del rispetto dell'art. 3» del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

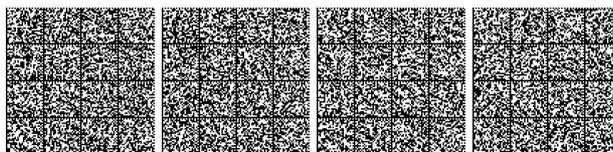
2.- Le questioni di legittimità costituzionale all'odierno esame pongono un problema di particolare delicatezza, relativo all'effettività e alla tempestività della tutela giurisdizionale che può essere domandata e ottenuta, in vista dello svolgimento delle elezioni politiche nazionali, nell'ambito del cosiddetto contenzioso elettorale preparatorio. Tale espressione, ha osservato questa Corte, si riferisce alle controversie relative a tutti gli atti del «procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione delle liste o di candidati» (sentenza n. 236 del 2010). Il contenzioso che insorge in tale fase si distingue così da quello occasionato dal «procedimento elettorale» vero e proprio, che invece comprende le controversie relative alle operazioni elettorali e alla successiva proclamazione degli eletti.

Va immediatamente precisato che, nel caso di specie, non si versa in un contenzioso interno al procedimento preparatorio, per la semplice ragione che le elezioni politiche, nel momento in cui il giudizio principale è stato promosso, non sono ancora state indette, non essendo stati convocati i comizi elettorali (art. 11 del d.P.R. n. 361 del 1957), né si è perciò in presenza di provvedimenti di alcun genere adottati dagli uffici elettorali.

Ciò non toglie, come si vedrà, che la valutazione circa l'esistenza di un'effettiva e tempestiva tutela giurisdizionale - nell'ambito del procedimento preparatorio alle elezioni, una volta avviato - assume rilievo per la presente pronuncia, condizionando la decisione sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

3.- In una fase dunque precedente all'avvio del procedimento elettorale preparatorio, tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un giudizio instaurato ai sensi dell'art. 702-bis del codice di procedura civile, attraverso la proposizione di un'azione volta, tra l'altro, ad accertare il diritto dei ricorrenti «di candidarsi e presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche raccogliendo un numero di sottoscrizioni non superiore ad un quarto di quello previsto dall'art. 18-bis del d.P.R. n. 361/1957», nonché quello «di presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche senza raccogliere le sottoscrizioni previste dal d.P.R. n. 361/1957».

Poiché la formulazione letterale del citato art. 18-bis del d.P.R. n. 361 del 1957 - che indica sia il numero delle firme da raccogliere, sia il relativo regime di esenzione - non consente l'accoglimento della domanda, risultano rilevanti, così argomenta il giudice *a quo*, le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei termini precedentemente illustrati.



4.- In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccepisce che il giudice *a quo* difetterebbe «in modo macroscopico e manifesto» di giurisdizione.

Sostiene, in particolare, l'Avvocatura generale che l'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, in attuazione dell'art. 66 Cost., riserverebbe alla Camera dei deputati ogni controversia e contestazione relativa al procedimento elettorale, intendendosi incluso in questa definizione il procedimento elettorale preparatorio.

Sarebbe inoltre implausibile il ragionamento del giudice rimettente, che ha individuato il fondamento della propria giurisdizione nelle motivazioni dell'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 17 maggio 2013, n. 12060, con cui è stata rimessa la questione di legittimità costituzionale poi definita con la sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte.

Infatti, a differenza di quel caso, nelle presenti questioni non sarebbe in gioco il diritto di elettorato attivo, bensì quello passivo, e le due situazioni non sarebbero equiparabili. Il diritto di voto sarebbe infatti «espressione della sovranità popolare, connesso alla mera qualità di cittadino e al raggiungimento della maggiore età (art. 48 Cost.) e, perciò, soggetto alla giurisdizione del giudice ordinario». Invece, il diritto di elettorato passivo sarebbe «espressione della capacità giuridica di accedere alla carica elettiva, esercitabile esclusivamente tramite la candidatura (in assenza della quale, o del verificarsi dei presupposti perché questa si concretizzi, vale a dire l'indizione delle elezioni, esso assume[rebbe] un carattere meramente virtuale), limitabile in determinati casi (art. 65 Cost.) e, perciò, tutelabile esclusivamente in sede di “verifica dei poteri”, alla quale fa riferimento, per quanto riguarda le elezioni politiche, l'art. 66 Cost.».

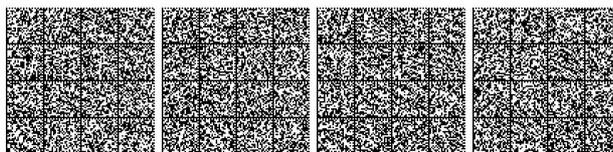
4.1.- La decisione su tale eccezione sollevata, da parte di questa Corte, alcune puntualizzazioni sull'interpretazione dell'art. 66 Cost. («Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità»), disposizione che si trova in stretta connessione con gli artt. 23 e 87, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957.

Secondo l'art. 23, comma 2, contro le decisioni adottate dagli Uffici centrali circoscrizionali di ricusazione di liste o di dichiarazione d'invalidità delle candidature, i delegati di lista possono ricorrere all'Ufficio centrale nazionale. Come affermato da questa Corte, l'attività di controllo svolta da tali collegi ha natura amministrativa: il fatto che siano collocati presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione «non comporta che i collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti (sentenza n. 387 del 1996; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 29 del 2003, n. 104 del 2006, n. 164 del 2008)» (sentenza n. 259 del 2009).

Per parte sua, l'art. 87, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957 dispone che «[a]lla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente». Sempre la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che il controllo così effettuato dalle Camere si configura come «unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni» (di nuovo sentenza n. 259 del 2009; in precedenza sentenza n. 113 del 1993).

Sul complesso delle norme citate, come è noto, si è consolidato un orientamento giurisprudenziale di legittimità, qualificabile alla stregua di diritto vivente, secondo cui rispetto alle decisioni dell'Ufficio centrale nazionale sussiste difetto assoluto di giurisdizione, sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo, perché proprio l'art. 66 Cost. riserverebbe esclusivamente alle Camere, tramite le rispettive Giunte, anche il giudizio sul contenzioso pre-elettorale, compreso quello relativo all'ammissione delle liste, restando così precluso qualsiasi intervento giurisdizionale, anche di natura cautelare (*ex multis*, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 15 febbraio 2013, n. 3731; 8 aprile 2008, n. 9153, n. 9152 e n. 9151; 6 aprile 2006, n. 8119 e 8118; 9 giugno 1997, n. 5135). Il contenzioso in esame - stabilisce per parte sua la giurisprudenza amministrativa - risulterebbe dunque ripartito fra l'Ufficio centrale nazionale e le Assemblee parlamentari, in virtù di una norma eccezionale di carattere derogatorio (l'art. 66 Cost.), che delineerebbe un regime di riserva parlamentare, strumentale alla necessità di garantire l'indipendenza del Parlamento (*ex plurimis*, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda Bis, sentenze 13 febbraio 2018, n. 1719 e n. 1722; 12 febbraio 2018, n. 1645).

Contestualmente, e di converso, le Giunte delle elezioni di Camera e Senato - con orientamento, anche in questo caso, costante almeno a partire dalla XIII Legislatura (1996-2001) - ritengono bensì sussistente la propria competenza a pronunciare giudizio definitivo, ai sensi dell'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, sui ricorsi e reclami, compresi quelli relativi al procedimento elettorale preparatorio, ma solo al fine di verificare i titoli di ammissione degli eletti. Ritenono cioè le Giunte di conoscere di ogni fase del procedimento elettorale, compresa quella precedente l'apertura dei



seggi, ma esclusivamente ai fini del giudizio sulla corretta composizione dell'organo elettivo. In questa lettura, l'art. 66 Cost. non include la possibilità di un sindacato delle Camere sulle esclusioni di contrassegni, liste o candidati, decise prima dello svolgimento delle elezioni (*ex plurimis*, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, sedute dell'11 dicembre 2018 e del 2 luglio 2013, nonché Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, seduta dell'11 dicembre 2018).

In relazione alle decisioni degli uffici elettorali che abbiano limitato il diritto dei cittadini di presentare liste o di candidarsi, ne risulta un quadro complessivo in cui le controversie che precedono lo svolgimento delle elezioni politiche scontano un evidente vuoto di tutela giurisdizionale; assenza di tutela che si riproduce anche di fronte alle Giunte delle Camere, pur ad elezioni avvenute.

4.2.- I problemi posti da questo peculiare assetto normativo sono giunti, in passato, all'attenzione di questa Corte, sia attraverso la via del conflitto tra poteri, sollevato da associazioni politiche nei confronti di Camera e Senato, sia attraverso il giudizio in via incidentale.

In un primo caso di conflitto, era lamentato che «lo strettissimo lasso di tempo a disposizione per la raccolta delle firme e la necessità di definire le candidature in anticipo rispetto alle altre formazioni politiche» producevano il rischio di esclusione dalla competizione elettorale in numerose circoscrizioni, con conseguente lesione del diritto, sancito dall'art. 49 Cost., di parteciparvi in condizioni di parità con gli altri partiti. Il conflitto è stato dichiarato inammissibile, in ragione dell'impossibilità di riconoscere ai partiti politici la natura di poteri dello Stato (ordinanza n. 79 del 2006).

Similmente, nella recente ordinanza n. 196 del 2020, è stato altresì dichiarato inammissibile, di nuovo per carenza del requisito soggettivo, un conflitto tra poteri promosso dall'Associazione «+Europa», la medesima ricorrente dell'odierno giudizio principale. In quella occasione era lamentata l'asserita violazione degli artt. 48 e 49 Cost., per non aver il legislatore introdotto, a favore dei partiti politici già presenti nel Parlamento nazionale, l'esonero dalla raccolta delle firme per la presentazione delle liste alle elezioni regionali dell'autunno 2020. La ricorrente aveva dato conto, tra l'altro, dell'impossibilità di «percorrere la via del giudizio incidentale», in ragione della impraticabilità del «rimedio dell'impugnazione giudiziale del provvedimento che escludesse la ricorrente dalle competizioni elettorali a causa della mancata raccolta delle firme».

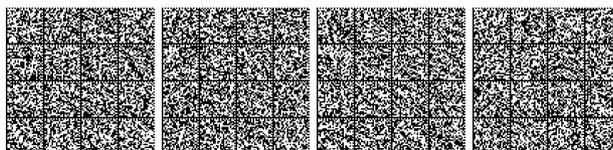
Sollevata invece in via incidentale, la questione di legittimità costituzionale relativa all'impossibilità di ricorrere a un giudice nei confronti delle decisioni adottate dall'Ufficio centrale nazionale è stata dichiarata manifestamente inammissibile, sia perché il rimettente non aveva indicato la giurisdizione cui riteneva necessario devolvere la cognizione, sia perché si era ritenuto che, attraverso la questione di legittimità costituzionale, fosse in realtà sollecitata «una radicale riforma legislativa che eccede[va] i compiti di questa Corte» (ordinanza n. 512 del 2000).

Successivamente, la sentenza n. 259 del 2009 ha nuovamente affrontato una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale nei confronti degli artt. 23 e 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità davanti al giudice amministrativo delle decisioni dell'Ufficio centrale nazionale. Anche in tal caso la pronuncia è stata d'inammissibilità, ma ad essa si è giunti attraverso affermazioni di rilievo per il caso ora in esame.

La sentenza osservava che, pur non essendosi in presenza di un vuoto di tutela, si versava in una situazione di «incertezza» sul giudice competente, frutto di una «divergenza interpretativa» sul significato degli artt. 23 e 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, da risolvere «con gli strumenti giurisdizionali, comuni e costituzionali, esistenti». Affermava, inoltre, che il diniego di giurisdizione da parte del Parlamento sulle situazioni giuridiche soggettive, in ipotesi lese nel procedimento elettorale preparatorio alle elezioni politiche, comporterebbe, al più, che sulla questione «possa sorgere un conflitto di giurisdizione, che non spetta a questa Corte risolvere» (analogamente, nell'ordinanza n. 117 del 2006, era stato dichiarato «irricevibile» un ricorso per conflitto tra poteri che richiedeva, in realtà, la risoluzione di un conflitto negativo di giurisdizione).

Peralto, la sentenza n. 259 del 2009 negava l'esistenza di un vuoto di tutela sottolineando, soprattutto, che «le questioni attinenti le candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti, nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario» (ciò che, in quel caso, giustificava l'inammissibilità della questione, volta invece a ottenere, come si è detto, con sentenza additiva, l'impugnabilità davanti al giudice amministrativo delle decisioni dell'Ufficio centrale nazionale: mentre soltanto una legge, ai sensi dell'art. 103 Cost., potrebbe introdurre in materia un'ulteriore ipotesi di giurisdizione esclusiva).

Confortava, inoltre, nella medesima direzione la vigenza dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che delegava il Governo - con delega i cui termini non erano scaduti nel momento in cui la Corte decideva la questione - ad introdurre, appunto, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.



Per questa parte, la delega è poi stata lasciata scadere. Quel che ora conta, tuttavia, è che questa Corte - affermando, pur solo in principio, la giurisdizione del giudice ordinario in materia - già allora riteneva che la forza precettiva dell'art. 66 Cost. non copre il contenzioso pre-elettorale, che perciò ben può essere escluso dal perimetro di efficacia della norma costituzionale.

4.3.- A distanza di oltre un decennio, scaduta inutilmente la delega ricordata, consolidatosi il citato “diritto vivente” della giurisprudenza di legittimità, condiviso da quella amministrativa, confermatasi la ricordata prassi interpretativa delle Giunte parlamentari, questa conclusione - già presente nella sentenza n. 259 del 2009 - va ribadita e ulteriormente argomentata.

Essa è coerente sia con il tenore testuale dell'art. 66 Cost., sia con l'ispirazione fondamentale che guidò i Costituenti nell'approvazione di questa norma costituzionale: garantire l'autonomia delle Assemblee parlamentari nella decisione circa le controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti e perciò, deve intendersi, dei proclamati eletti, e solo di questi ultimi.

In Assemblea Costituente fu vivacemente discussa la scelta se riservare la verifica sulle elezioni alle Camere o ad organi (anche giurisdizionali) ad esse estranee, ma non venne mai messo in dubbio che la verifica da disciplinare in Costituzione dovesse avere ad oggetto esclusivamente l'accertamento della condizione di quanti, a seguito del voto, fossero stati proclamati eletti. Ad esempio, il riferimento esplicito ad un accertamento da condurre solo nei confronti di chi fosse «eletto deputato» era stato svolto dall'on. Ambrosini nella seduta del 19 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione; e nella stessa seduta l'on. Codacci Pisanelli evidenziava come alle Giunte parlamentari fosse rimesso il compito di accertare l'esistenza «negli eletti» di determinati requisiti.

Ferma, quindi, questa *ratio* essenziale, come emerge dai lavori dell'Assemblea costituente, il tenore dell'art. 66 Cost. non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione.

È, del resto, il rilievo stesso del diritto di elettorato passivo, «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica» (sentenza n. 141 del 1996), a imporre questa soluzione. La giurisprudenza costituzionale riconosce in effetti nell'elettorato passivo un diritto politico fondamentale, che l'art. 51 Cost. garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'invulnerabilità ex art. 2 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007, n. 160 del 1997, n. 344 del 1993, n. 539 del 1990, n. 571 del 1989 e n. 235 del 1988).

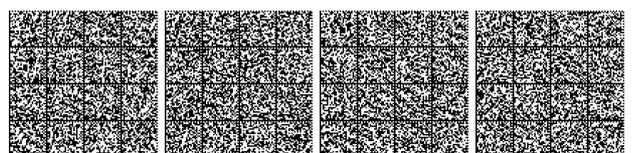
Inoltre, se è vero che una tutela dei diritti effettiva richiede l'accesso a un giudice (art. 24 Cost.: tra le tante, sentenze n. 182 del 2014 e n. 119 del 2013), risulta ancora più evidente che il presidio della tutela giurisdizionale deve assistere un diritto inviolabile, quale quello ora in esame.

Previsione del diritto inviolabile e garanzia del ricorso al giudice per assicurarne la tutela devono insomma coesistere e sorreggersi reciprocamente. Del resto, questa Corte non ha esitato ad ascrivere il diritto alla tutela giurisdizionale «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenza n. 18 del 1982, nonché, nello stesso senso, n. 82 del 1996). Particolarmente nella prospettiva dell'effettività, «[a]l riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale» (sentenza n. 26 del 1999): pertanto, l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli artt. 24 e 113 Cost., da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto. «Né è contestabile che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo» (sentenza n. 238 del 2014).

In definitiva, se «la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, non può conoscere eccezioni», salvo quelle strumentali alla necessità di garantire l'indipendenza del Parlamento (sentenza n. 262 del 2017), non vi sono ragioni per attribuire all'art. 66 Cost. il significato di estendere, anziché ridurre, quelle eccezioni.

Spetta naturalmente alla giurisprudenza comune tenere in conto questa interpretazione, quanto alla conseguente lettura delle disposizioni di legge ordinaria che con l'art. 66 Cost. fanno sistema, e fra queste, soprattutto, dell'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957.

4.4.- Né è decisiva - come assume l'Avvocatura generale dello Stato - la distinzione, ritenuta di natura strutturale, tra diritto di elettorato attivo e diritto di elettorato passivo, affermando che essa condurrebbe di necessità a riservare il secondo diritto alla cognizione delle Camere.



A prescindere dalle innegabili differenze che qualificano il modo d'essere dei due diritti, il ragionamento fin qui condotto, in relazione alla fase precedente lo svolgimento delle elezioni, non ammette una tale distinzione. Entrambi gli aspetti del diritto di voto esigono tutela, in quella fase, di fronte a un giudice: quello ordinario, che ne è in principio il giudice naturale, oppure, se così la legge preveda, il giudice amministrativo, in via di giurisdizione esclusiva (art. 103 Cost.).

Sotto un profilo diverso da quello evocato dall'Avvocatura generale, la cennata distinzione tra il diritto di elettorato attivo e quello passivo consente semmai di evidenziare ancor più il vuoto di tutela che caratterizza l'attuale regime del secondo.

Laddove il diritto di elettorato attivo sia messo in discussione nella sua stessa esistenza, l'ordinamento appresta un idoneo rimedio giurisdizionale: così, per contestare un provvedimento (delle competenti Commissioni elettorali) di cancellazione dalle liste elettorali, oppure la mancata iscrizione in queste, la legge attribuisce il diritto di agire davanti al giudice ordinario (art. 42 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, recante «Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali»), con procedura regolata dal rito sommario di cognizione (art. 24, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69»), e la relativa controversia è trattata in ogni grado in via d'urgenza (art. 24, comma 9, del d.lgs. appena citato). Nel corso della procedura, inoltre, ben possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale sulla disciplina che regola l'elettorato attivo e la tenuta e la revisione delle liste elettorali, come testimonia la sentenza n. 47 del 1970 di questa Corte, che dichiarò costituzionalmente illegittime alcune previsioni del d.P.R. n. 223 del 1967.

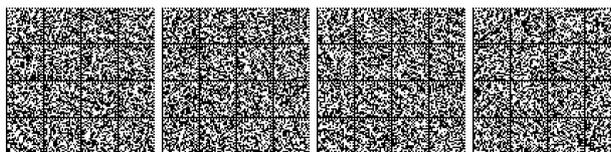
Come è noto, inoltre, le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 hanno considerato ammissibili questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a norme di legge dalla cui applicazione possa derivare non già - come da quelle sulla tenuta e sulla revisione delle liste elettorali - una lesione all'esistenza stessa del diritto di elettorato attivo, bensì un'incertezza circa la pienezza del diritto di voto e la sua conformità ai principi costituzionali, come ritenevano in quelle occasioni i giudici a quibus a causa delle norme del sistema elettorale - o, più precisamente, della formula elettorale - di volta in volta vigente.

Sollevate di fronte al giudice ordinario, investito di ricorsi che miravano appunto ad ottenere l'accertamento della pienezza del diritto di voto e della conformità della sua regolamentazione a Costituzione, l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale su leggi elettorali è stata motivata - oltre che sulla base del positivo riscontro del rapporto di pregiudizialità tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale e sulla scorta del rilievo essenziale del diritto oggetto di accertamento - soprattutto in nome dell'«esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato [...]. Ciò per evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico dell'ordinamento» (sentenza n. 35 del 2017, che richiama testualmente la sentenza n. 1 del 2014).

Viceversa, in casi in cui le disposizioni oggetto di censura, relative alle elezioni per il Parlamento europeo, avrebbero potuto pervenire al vaglio di legittimità costituzionale in un giudizio originatosi in via incidentale nel contenzioso elettorale, le questioni sono state dichiarate inammissibili. Essendo previsto un apposito procedimento in cui il diritto di voto può trovare tutela di fronte a un giudice (quello amministrativo), non solo successivamente alle elezioni, ma anche prima di esse, nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio, appunto in tale sede possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale e non sussiste perciò alcuna zona franca (sentenza n. 110 del 2015; ordinanza n. 165 del 2016).

Nel caso del diritto di elettorato passivo, la situazione, come si è visto, è ben diversa. Qui, particolarmente per ciò che concerne le elezioni politiche nazionali, manca una disciplina legislativa che assicuri accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni in ipotesi lesive dell'esistenza stessa del diritto, quali i provvedimenti di ricusazione di liste o d'incandidabilità, a differenza di quel che accade per le elezioni europee o amministrative (artt. 5, 9 e 12 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190», nonché art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011), nel cui ambito è ben possibile ricorrere al giudice avverso analoghe decisioni e, in quella sede, eccipere le pertinenti questioni di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 214 del 2017, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015).

Secondo l'art. 2, comma 2, del citato d.lgs. n. 235 del 2012, infatti, l'accertamento dell'incandidabilità alle elezioni politiche nazionali è demandato agli Uffici elettorali in occasione della presentazione delle liste e l'unico rimedio ammesso avverso la decisione è il ricorso all'Ufficio centrale nazionale. Con la conseguenza - già sopra illustrata - che



sulle disposizioni di legge (art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012) che prevedono le fattispecie d'incandidabilità in questione il controllo di legittimità costituzionale è di fatto precluso.

In questo specifico ambito, è giocoforza riconoscere che si è in presenza di una zona franca dalla giustizia costituzionale, e dalla giustizia tout-court, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva, ciò che non è accettabile in uno Stato di diritto.

È per questa essenziale ragione che l'eccezione dell'Avvocatura generale va rigettata. L'affermazione del giudice *a quo* circa l'esistenza della propria giurisdizione sul ricorso che ha dato origine alle odierne questioni di legittimità costituzionale non solo non risulta implausibile, come richiede la giurisprudenza costante di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 267, n. 99, n. 44 e n. 24 del 2020, n. 52 e n. 39 del 2018), ma si rivela conforme al quadro costituzionale, in cui al riconoscimento di un diritto deve necessariamente accompagnarsi la garanzia della sua tutela in sede giurisdizionale.

4.5.- In effetti, nel caso di specie, lo stesso interesse a ricorrere dei proponenti l'azione di accertamento nel giudizio principale si fonda, ed è persuasivamente argomentato dal rimettente, con la necessità di esperire l'azione in un momento largamente anticipato rispetto alla data in cui dovranno essere indette le elezioni e, quindi, ben prima dell'avvio del vero e proprio procedimento elettorale preparatorio. Solo in questo modo, infatti, è attualmente possibile ottenere - particolarmente se insorgano in via incidentale dubbi sulla legittimità costituzionale delle norme che regolano l'accesso alla competizione elettorale - una pronuncia tempestiva, prima dello svolgimento delle elezioni.

Con riferimento alle elezioni amministrative, ma con considerazioni estensibili a quelle politiche nazionali, questa Corte (sentenza n. 236 del 2010) ha affermato che «la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio».

In un quadro in cui è la stessa Costituzione a disporre termini stringenti (in base all'art. 61 Cost., le elezioni delle nuove Camere devono svolgersi entro 70 giorni dalla fine delle precedenti), ne deriva la necessità, anche per le elezioni politiche, della previsione di un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva.

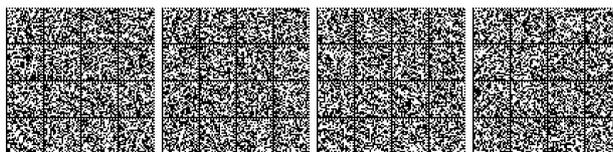
In attesa del necessario intervento del legislatore, allo stato attuale della normativa e delle interpretazioni su di essa prevalenti, l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario - sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.) - risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione.

5.- Sulla prima delle due censure sollevate dal rimettente - quella relativa all'art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui richiede, per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominali (ridotte alla metà in caso di scioglimento della Camera che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni), anziché tali numeri ridotti a un quarto - l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le modifiche normative sopravvenute per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177 (Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a norma dell'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51), dovrebbero indurre a restituire gli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Per l'Avvocatura generale, la motivazione del rimettente si baserebbe essenzialmente sulla considerazione del numero eccessivo delle sottoscrizioni complessivamente richieste (1.500 per 63 collegi, quindi 94.500 in totale, oppure 47.250 in caso di scioglimento anticipato). Poiché il d.lgs. n. 177 del 2020, dando seguito alla riduzione del numero di parlamentari stabilita con legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 (Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari), ha determinato una «consistente diminuzione del numero dei collegi plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», la riduzione giustificherebbe la restituzione degli atti.

In effetti, secondo la Tabella A2 allegata al predetto decreto legislativo, il numero dei collegi plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati è stato ridotto a 49, sicché il numero delle sottoscrizioni che ogni lista non esonerata dovrà raccogliere su tutto il territorio nazionale si è corrispondentemente ridotto a 73.500, ovvero a 36.750 nell'ipotesi di scioglimento anticipato.

La tesi dell'Avvocatura generale, tuttavia, non convince.



In primo luogo, la disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale non è direttamente incisa dalla modifica normativa sopravvenuta: il numero di sottoscrizioni richieste per ciascun collegio plurinomiale rimane infatti stabilito in 1.500 (750 in caso di scioglimento anticipato).

In secondo luogo, il numero dei collegi, per quanto criticamente sottolineato dal rimettente, è soltanto uno degli argomenti che sostengono le censure. Come già si è detto, l'irragionevolezza della disciplina deriverebbe piuttosto dal «congiunto e concreto effetto di una pluralità di limiti all'esercizio del diritto di candidarsi»: il numero delle firme, essenzialmente, ma anche il breve intervallo temporale per la loro raccolta, il ristretto ambito soggettivo del regime di esenzione, l'incertezza ingenerata «dalla prassi, consolidatasi nell'ultimo decennio», della riduzione dell'onere di raccolta solo in prossimità del decreto di scioglimento delle Camere.

Infine, anche valutando isolatamente l'effetto della diminuzione dei collegi sul numero complessivo di sottoscrizioni richieste, tale riduzione, a livello nazionale, finisce per incidere per poco meno di un quarto rispetto al totale di quelle necessarie nella vigenza del d.lgs. n. 189 del 2017: e il rimettente chiede a questa Corte una pronuncia che riduca quel numero non di un quarto, ma ad un quarto.

Si è pertanto in presenza di modifiche normative sopravvenute solo parziali, seppur non marginali, che non incidono sul significato delle censure e non determinano una modifica dei termini essenziali di esse (sentenze n. 165 del 2020 e n. 125 del 2018).

6.- L'Avvocatura generale eccepisce ulteriormente l'inammissibilità per irrilevanza della censura sollevata dal giudice *a quo* in relazione all'art. 18-*bis*, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957.

Il rimettente ha chiesto che, con pronuncia d'accoglimento sostitutiva, la disposizione sia dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui limita l'esenzione dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere, anziché includere, tra i soggetti esonerati, i partiti o i gruppi politici che un gruppo parlamentare abbiano costituito in almeno una delle due Camere, all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali.

L'Avvocatura generale obietta che il rimettente avrebbe utilizzato, come termine di riferimento per la pronuncia sostitutiva, «un'ipotesi che [...] non corrisponde alla situazione di fatto dei ricorrenti nel giudizio principale, i quali non risulta abbiano costituito un gruppo parlamentare in uno dei rami del Parlamento». Da qui, a suo dire, l'inammissibilità della questione, il cui accoglimento non gioverebbe alle parti dei giudizi principali.

In effetti, all'inizio della corrente legislatura, l'associazione ricorrente nel giudizio principale non aveva costituito alcun gruppo parlamentare: al Senato, il 28 marzo 2018, essa rappresentava soltanto una componente del Gruppo misto («Più Europa con Emma Bonino»). Analogamente, alla Camera, in data 3 aprile 2018, l'Associazione «+Europa» costituiva una componente del Gruppo misto («+Europa-Centro Democratico»). La circostanza è confermata dalla memoria delle parti stesse, nella quale è affermato che l'Associazione «+Europa» «non ha ottenuto un numero di eletti sufficiente a formare gruppi parlamentari alla Camera o al Senato».

La questione è inammissibile per carenza di motivazione sulla rilevanza, cioè per una ragione parzialmente diversa da quella indicata dall'Avvocatura dello Stato.

Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il presupposto della rilevanza non si identifica necessariamente con l'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione di accoglimento (sentenze n. 254 del 2020, n. 253 e n. 174 del 2019 e n. 20 del 2018).

Nel caso di specie, però, il problema non riguarda tanto il risultato cui il rimettente mira, bensì soprattutto la condizione in cui si trovano, in partenza, i ricorrenti nel giudizio principale, nel momento in cui le censure vengono sollevate. Essi sono direttamente soggetti al comma 1 del citato art. 18-*bis* (che stabilisce il numero delle sottoscrizioni da raccogliere), come riconosce la stessa ordinanza di rimessione, mentre non sono annoverabili - se non indirettamente in quanto soggetti esclusi (tra i tanti) - fra i destinatari del comma 2 del medesimo articolo, che detta una disciplina applicabile alle sole forze politiche costituite in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura, esonerandole dalla necessità di raccogliere le sottoscrizioni.

Ebbene, la pur peculiare natura del giudizio di accertamento non può essere dilatata fino al punto di diventare mera occasione per sottoporre a censura di legittimità costituzionale disposizioni che compongono il contesto normativo in cui è collocata quella direttamente applicabile alla controversia. Invece, il comma 2 dell'art. 18-*bis* del d.P.R. n. 361 del 1957 viene coinvolto dal rimettente nelle censure per un'esigenza «sistematica», nell'ambito della complessiva trasformazione delle regole che disciplinano l'accesso delle liste alla competizione elettorale, che l'ordinanza di rimessione auspica.

Ciò non appartiene alla logica del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.



Il rimettente, inoltre, se non spiega le ragioni per cui - in “entrata”, cioè al momento in cui le questioni vengono sollevate - la disposizione ora in esame sia applicabile ai ricorrenti, nulla dice nemmeno sulle ragioni per cui l'intervento sostitutivo richiesto (l'estensione dell'ambito di esonero ai soggetti politici che hanno costituito un gruppo in una sola delle Camere) garantirebbe ai ricorrenti - in “uscita”, cioè dopo l'eventuale pronuncia di accoglimento - la ricercata “pienezza” del diritto di elettorato passivo: ciò che risulta anche contraddittorio rispetto alla natura stessa del giudizio da questi promosso. Tutto questo comporta anche una insufficiente motivazione sull'interesse ad agire nel giudizio principale, e, di riflesso, sulla rilevanza della questione.

Da questo punto di vista, non è senza rilievo che, nei propri atti d'intervento, i ricorrenti stessi chiedano una pronuncia sostitutiva ben diversa da quella prospettata dal rimettente, cioè l'estensione dell'ambito di esonero ai soggetti politici che abbiano anche un solo rappresentante eletto in una delle due Camere o nel Parlamento europeo: richiesta, come noto, inammissibile, perché non idonea ad allargare il perimetro dell'esame di questa Corte, vincolato alle prospettazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, ma sintomatica delle aporie della questione ora in esame.

7.- Residuano quindi le sole censure relative all'art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui prevede, per la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, la sottoscrizione di almeno 1.500 elettori (la metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai centoventi giorni rispetto alla scadenza naturale delle Camere), anziché di tali numeri ridotti a un quarto.

L'Avvocatura generale eccepisce in proposito un'altra causa d'inammissibilità, perché sarebbe richiesta a questa Corte la pronuncia di una sentenza additiva a contenuto non costituzionalmente obbligato, in ragione del carattere eminentemente discrezionale di ogni scelta legislativa in materia elettorale, compresa quella in discussione. In particolare, l'inammissibilità delle censure del rimettente deriverebbe dalla richiesta di sostituzione della disciplina vigente, in quanto ritenuta irragionevole, con soluzioni normative definite «già esistenti» nell'ordinamento (prevedendosi, cioè, un quarto delle sottoscrizioni attualmente richieste), ma in realtà non più vigenti, perché relative a precedenti tornate elettorali, e comunque non a rime costituzionalmente obbligate, in quanto a loro volta frutto di libere valutazioni del legislatore.

Questa Corte ritiene tuttavia, come già in precedenti occasioni (sentenze n. 252 e n. 152 del 2020, n. 222 del 2018, n. 179 del 2017 e n. 236 del 2016), che a fronte di un'eccezione d'inammissibilità fondata sulla pluralità di scelte alternative possibili, rimesse alla discrezionalità legislativa, l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure.

8.- Nel merito, le ricordate questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

La giurisprudenza costituzionale ha già ripercorso origini, *ratio* e natura delle previsioni che, per le elezioni sia amministrative che politiche, richiedono la raccolta di un certo numero di sottoscrizioni a corredo delle candidature.

Citando le parole della Relazione governativa di presentazione del decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1 (Ricostituzione delle Amministrazioni comunali su base elettiva), alle origini della disciplina in questione, la sentenza n. 83 del 1992 ha ricordato quali sono gli inconvenienti - diffusi nell'ordinamento precedente, che non prevedeva oneri di sorta - che simili previsioni mirano ad evitare: «da un lato, lo sfrenarsi della lotta elettorale tra coloro che per sola ambizione, o per fini ancor meno commendevoli, aspiravano alla conquista del pubblico potere, pur non riscuotendo alcun credito fra la popolazione; dall'altro, una grande dispersione di voti, che si polverizzavano fra un numero eccessivo di nomi».

La medesima sentenza ha sottolineato che le disposizioni sull'onere di raccolta delle sottoscrizioni sono adottate «nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 51 della Costituzione, al fine di soddisfare un'esigenza certamente non irragionevole», perché la fissazione di un numero minimo di firme è giustificato «“dalla duplice esigenza di garantire da un lato una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità”»; ha rimarcato, poi, che, nel nostro ordinamento, è «ormai un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori» .

Questa Corte ha anche indicato il fondamento delle disposizioni che, in materia, stabiliscono reati di falso nelle autenticazioni delle sottoscrizioni, notando che esse proteggono il bene della «genuinità della competizione elettorale» (sentenza n. 84 del 1997), ed anche quello della «serietà delle candidature» (sentenza n. 45 del 1967); ha contestato l'idea che la raccolta delle sottoscrizioni sia una formalità di scarso rilievo, e ha nuovamente sottolineato la *ratio* delle disposizioni penali in materia, ricordando che il bene finale tutelato «è di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale, in quanto intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare: trattandosi di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed il libero ed efficace esercizio del diritto di voto» (sentenza n. 394 del 2006).



Il giudice *a quo* è consapevole dell'ampia discrezionalità attribuita in materia al legislatore, conosce la giurisprudenza costituzionale appena riassunta, non nega la sussistenza di un interesse istituzionale ed obiettivo al regolare svolgimento della competizione elettorale, garantita dalle previsioni in parola. Ritiene, ciononostante, che 1.500 sottoscrizioni per collegio plurinominali rappresentino un onere eccessivo e sproporzionato, considerando soprattutto che tale cifra (da moltiplicare per il totale dei collegi stabiliti sull'intero territorio nazionale) è prevista, come varie volte si è detto, nel contesto di una disciplina che richiede tempi ristretti per la raccolta, ed è caratterizzata da incertezza rispetto al momento in cui la raccolta stessa deve iniziare, nonché da instabilità, perché soggetta a mutamenti a ridosso delle elezioni.

A suo avviso, l'operare congiunto di questi aspetti renderebbe la disciplina vigente la più onerosa tra tutte quelle adottate dal 1957 in poi, come confermerebbe la circostanza che essa sia stata oggetto di deroga pochi mesi dopo la sua adozione. Proprio al fine di dimostrarne la manifesta irragionevolezza, il rimettente si sofferma, con ampio dettaglio, sulle previsioni che, a partire dal 1957, si sono finora succedute in materia.

Questa analitica indagine comparativa non raggiunge tuttavia il suo obiettivo, perché il confronto tra le varie normative non consente di dimostrare che la disciplina vigente sia la più restrittiva per i soggetti non esonerati dall'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni, giungendo oltretutto a superare la soglia della irragionevolezza manifesta.

Non è sufficiente limitarsi al confronto tra le quantità delle sottoscrizioni di volta in volta richieste. Troppo numerose, infatti, sono le variabili da considerare. Conta il numero dei collegi istituiti sull'intero territorio nazionale, la loro dimensione e popolazione (ma il rimettente non censura la previsione di un numero sempre uguale di sottoscrizioni, pur in collegi plurinominali non comparabili, appunto per dimensione, popolazione, articolazione territoriale); ha decisivo rilievo il tipo di sistema elettorale adottato a livello nazionale, nonché la specifica formula elettorale con cui sono assegnati i seggi del singolo collegio, poiché un conto è raccogliere sottoscrizioni per un candidato, magari assai popolare, che concorre per un collegio uninominale, ben diverso è farlo per presentare una lista in un collegio plurinominali che assegna seggi con formula proporzionale. Ancora, ha notevole peso la possibilità o meno di presentare liste in coalizione; non è secondario il numero dei soggetti abilitati alla raccolta e all'autenticazione delle sottoscrizioni; sono certo importanti i termini previsti per le varie fasi del procedimento pre-elettorale; non è irrilevante nemmeno il modo in cui la legge di volta in volta configura l'elenco dei soggetti esonerati dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni.

Nelle diverse regolamentazioni succedutesi nel tempo tutti questi elementi sono stati variamente disciplinati, affiancandosi in combinazioni sempre diverse, ciò che rende non solo incerto, ma anche fallace, il confronto fra discipline lontane nel tempo e nell'ispirazione.

L'esame comparato delle diverse normative succedutesi nel tempo non può essere dunque decisivo, ai fini della valutazione della manifesta irragionevolezza della soluzione attualmente vigente sulla raccolta delle sottoscrizioni. Ciascuna delle regolamentazioni sul punto è legata allo specifico sistema elettorale nel cui ambito è stata adottata, e va valutata insieme ad esso, non invece isolatamente coinvolta in comparazioni diacroniche.

La ristrettezza dei tempi in cui le firme devono essere raccolte può senza dubbio costituire un aggravio (sul quale il legislatore potrebbe opportunamente intervenire), ma essa è nota in partenza ai destinatari, e non costituisce un accadimento improvviso e imprevedibile. Per parte loro, i ricordati e frequenti mutamenti di disciplina a ridosso delle elezioni - pur espressione di un non commendevole costume legislativo, nell'ambito di una disciplina che dovrebbe presentare i caratteri della stabilità e della certezza - esibiscono la costante natura di interventi più favorevoli, che diminuiscono l'onerosità degli adempimenti. In quanto tali - e, beninteso, purché tali - non possono perciò avere un peso decisivo nell'orientare verso un giudizio di irragionevolezza manifesta della disciplina censurata.

Infine, converge nella medesima direzione la diminuzione stessa del numero complessivo dei collegi plurinominali - e perciò delle sottoscrizioni da raccogliere - operata dal ricordato d.lgs. n. 177 del 2020, che dà seguito alla riduzione del numero di parlamentari stabilita con legge cost. n. 1 del 2020.

In definitiva, alla luce dell'ampia discrezionalità che è attribuita al legislatore in materia elettorale, in considerazione dell'interesse costituzionale al regolare svolgimento delle competizioni elettorali assicurato dalla disciplina in esame, l'insieme delle argomentazioni proposte dal rimettente non conduce a un giudizio di manifesta irragionevolezza della scelta censurata.

Caduta questa censura, seguono la medesima sorte quelle proposte per violazione degli artt. 51, primo comma, 48, secondo comma, e 1, secondo comma, Cost., per asserita lesione del libero esercizio del diritto di voto e del principio democratico di rappresentatività popolare: censure tutte in realtà dipendenti dalla prima.



Infine, non sussiste nemmeno la prospettata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 Prot. addiz. CEDU.

Come recentemente rammentato da questa Corte (sentenza n. 35 del 2021), la Corte EDU, nel quadro di una giurisprudenza che manifesta notevole prudenza nella valutazione delle restrizioni al diritto di voto nel suo aspetto passivo, muove dal dichiarato presupposto che al legislatore nazionale deve essere riconosciuto il potere di disciplinare il diritto di presentarsi alle elezioni, circondandolo di cautele rigorose, anche più stringenti di quelle predisposte per il diritto di elettorato attivo, purché tali restrizioni perseguano un fine legittimo, compatibile con il principio del primato della legge e con gli obbiettivi generali della Convenzione.

Per gli aspetti qui rilevanti, la Corte EDU ha ritenuto non incompatibile con la Convenzione l'imposizione ai partecipanti alla competizione elettorale dell'obbligo di presentare un certo numero di sottoscrizioni, anche se il numero di firme sia relativamente elevato (sentenze 6 novembre 2012, *Ekoglasnost* contro Bulgaria, punto 63; 9 maggio 1994, *Asensio Serqueda* contro Spagna e 12 luglio 1976, *X. contro Austria*), giacché misure di questo genere perseguono il legittimo obiettivo di scoraggiare candidature fittizie. Vero che nella sentenza *Ekoglasnost* la Corte di Strasburgo ha sanzionato la Bulgaria per violazione del citato art. 3: ma non per l'onere di raccolta delle sottoscrizioni in sé, bensì per il fatto che tale onere - unito a quello di depositare una cauzione elettorale - era stato introdotto tardivamente, cioè nell'imminenza delle elezioni, tipo di censura che non potrebbe certo muoversi alla disciplina interna vigente (che, come si è ampiamente visto, è piuttosto caratterizzata dalla frequente introduzione, in prossimità delle elezioni, di discipline che diminuiscono la gravosità dell'onere di raccolta).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*) sollevate, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dal Tribunale ordinario di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, sollevate, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 Prot. addiz. CEDU, dal Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

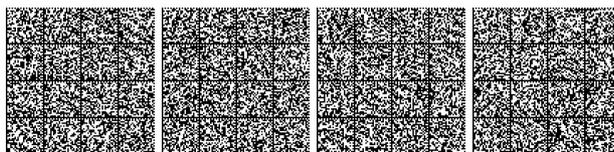
Nicolò ZANON, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 49

Sentenza 23 febbraio - 29 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Gioco del bingo - Differimento del termine entro il quale di riattribuzione delle concessioni - Conseguente rideterminazione, in aumento, dell'importo dovuto dai concessionari in regime di proroga tecnica - Denunciata violazione dei principi, anche comunitari, di uguaglianza, ragionevolezza e di libera iniziativa economica privata - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1047.
- Costituzione, artt. 3, 41, 11 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16, 20 e 21.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, lettere *a*) e *b*), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), modificativo dell'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con due ordinanze del 26 marzo 2019, rispettivamente iscritte ai numeri 99 e 100 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di Play Game srl, di Play Line srl, di B. E. srl e Coral srl, di M. S. e Bingo srl, dell'Associazione concessionari bingo (ASCOB), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Alessandro Dagnino per B. E. srl e altra, Luca Porfiri e Alvisè Vergerio di Cesana per Play Line srl e altra, Matilde Tariciotti per M. S. e altri e l'avvocato dello Stato Amedeo Elefante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze di analogo tenore, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione - questi ultimi due in relazione agli artt. 16, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza



il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Nel modificare l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», la disposizione censurata, alla lettera *a*), differisce al 30 settembre 2018 il termine entro il quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (d'ora in avanti: *ADM*) procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e, al contempo, alla lettera *b*), eleva gli importi dovuti dai concessionari, operanti in regime di proroga tecnica, a euro 7.500 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, e a euro 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni.

1.1.- Ad avviso del TAR Lazio, questa disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., per il carattere irragionevole e sproporzionato dell'aumento di quanto dovuto dai concessionari in regime di proroga tecnica, disposto in mancanza di alcuna indagine in ordine all'effettiva sostenibilità di tale onere e senza una correlazione con la cifra da porre a base d'asta per le nuove gare.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 41 Cost., poiché l'ulteriore protrarsi della proroga tecnica, in corso dal 2013, di fatto senza una precisa delimitazione temporale, priverebbe gli operatori della possibilità di valutare la convenienza economica della scelta, data l'incertezza circa l'avvio della nuova gara.

Infine, sarebbero violati gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione sia ai principi di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione, di cui agli artt. 20 e 21 CDFUE, sia al riconoscimento della libertà di impresa, di cui all'art. 16 della stessa CDFUE.

2.- Il TAR Lazio riferisce che, nei giudizi a quibus, le parti ricorrenti svolgono l'attività di gestori di sale dedicate al gioco del bingo, in forza di concessioni scadute. Ai sensi dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013, le ricorrenti operano in regime di proroga tecnica, in attesa dello svolgimento delle procedure selettive per l'attribuzione di nuove concessioni. In entrambi i giudizi dinanzi al TAR Lazio è impugnata la nota dell'ADM dell'8 gennaio 2018, con cui è stata data applicazione alla disposizione censurata. I ricorsi si fondano sulla ritenuta illegittimità costituzionale e sull'incompatibilità con il diritto europeo dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017.

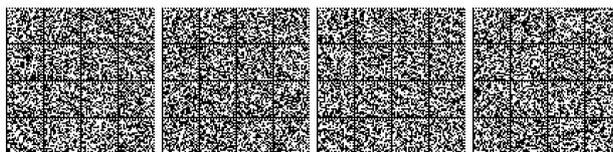
Il rimettente evidenzia che inizialmente le concessioni per la gestione del gioco del bingo erano attribuite, all'esito di una procedura selettiva, a titolo gratuito e per la durata di sei anni, rinnovabile una sola volta. Per le concessioni in scadenza nel 2013 e nel 2014, la legge n. 147 del 2013, all'art. 1, comma 636, ha introdotto il regime di proroga tecnica, disponendo che l'ADM procedesse nel 2014 all'attribuzione di nuove concessioni a titolo oneroso. La stessa legge ha posto a carico dei titolari di concessioni in scadenza, che intendano partecipare alla gara, il pagamento, a titolo di canone, della somma di euro 2.800 per ogni mese, o frazione di mese superiore a quindici giorni, di proroga del rapporto, oppure di euro 1.400 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni e comunque fino alla sottoscrizione della nuova concessione.

Questa disciplina è stata ripetutamente modificata. Dapprima, l'art. 1, comma 934, lettera *a*), numeri da 1) a 4), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) ha esteso il regime di proroga alle concessioni in scadenza fino al 2016, prevedendo, inoltre, che fosse indetta una gara nel 2016 per l'attribuzione di 210 nuove concessioni. La medesima legge ha elevato a 350.000 euro la soglia minima del corrispettivo per l'attribuzione di ciascuna concessione; ha stabilito in nove anni la durata delle nuove concessioni; ha aumentato a 5.000 euro per ogni mese o frazione di mese superiore a quindici giorni, e a 2.500 euro per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni, l'importo dovuto dal concessionario in proroga tecnica; ha inoltre previsto il divieto di trasferimento dei locali per tutto il periodo della proroga.

In attesa della nuova gara, la proroga tecnica avrebbe conferito un'utilità economica ai concessionari uscenti, i quali beneficiavano della possibilità di proseguire la propria attività, sulla base della propria scelta di convenienza. La ragionevolezza di questa disciplina e la sua neutralità rispetto alla libertà di iniziativa economica privata si fondavano, pertanto, sulla sua temporaneità e sulla certezza dell'orizzonte temporale entro il quale si sarebbe svolta la gara.

Osserva il giudice *a quo* che, sebbene la legge n. 208 del 2015 abbia innalzato l'importo dovuto mensilmente dai concessionari in proroga a 5.000 euro, l'aumento non appariva indicativo di arbitrarietà o irragionevolezza. D'altra parte, il termine finale della proroga tecnica, pur essendo stato differito, rimaneva comunque contenuto entro un periodo molto ristretto.

In seguito, la disposizione censurata ha esteso la proroga tecnica alle concessioni in scadenza fino al 2018, fissando al 30 settembre 2018 il termine entro il quale andava indetta la gara per l'attribuzione delle nuove concessioni. La stessa disposizione ha ulteriormente elevato l'importo dovuto dal concessionario in scadenza che intenda partecipare alla gara, portandolo a euro 7.500 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, e a euro 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni.



2.1.- Il TAR ritiene che la disposizione censurata, avente i caratteri della legge-provvedimento, incida irragionevolmente su un gruppo determinato di operatori economici, in violazione, anzitutto, dell'art. 3 Cost.

Le modifiche introdotte dalla disposizione censurata avrebbero, infatti, alterato la *ratio* intrinseca della disciplina della proroga tecnica. L'incremento dell'importo mensile dovuto dagli operatori in proroga tecnica sarebbe stato disposto in assenza di alcuna indagine circa l'effettiva sostenibilità di tale onere e senza alcuna correlazione con la cifra da porre a base d'asta per le nuove gare.

Inoltre, l'aumento si accompagna all'ulteriore estensione della proroga, già in corso dal 2013, di fatto senza una precisa delimitazione temporale. Infatti, anche il nuovo termine del 30 settembre 2018, stabilito dalla stessa disposizione censurata sarebbe inattendibile, poiché il ripetuto differimento delle precedenti scadenze farebbe dubitare del suo effettivo rispetto.

Ad avviso del giudice *a quo*, l' indefinita protrazione della proroga tecnica priverebbe gli operatori della possibilità di valutarne la convenienza economica. Questi soggetti sarebbero incisi in modo arbitrario e irragionevole dall'aumento dell'importo dovuto mensilmente, senza potere influire sulla durata della proroga e senza alcuna certezza in ordine alla sua cessazione.

2.2.- È denunciata, altresì, la violazione dell'art. 41 Cost., per la compromissione della libertà di iniziativa economica privata, a causa dell'impossibilità per gli operatori di compiere consapevoli scelte economiche. Essi rimarrebbero soggetti a un regime gravoso, cui tuttavia non potrebbero sottrarsi, non essendo prevedibile, allo stato, quando si svolgerà la nuova gara.

2.3.- Il giudice *a quo* ravvisa, infine, la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione sia ai principi di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione, di cui agli artt. 20 e 21 CDFUE, sia al riconoscimento della libertà di impresa, di cui all'art. 16 della stessa CDFUE.

3.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, o comunque non fondate.

3.1.- In particolare, nel giudizio iscritto al n. 99 del 2019, è preliminarmente eccepita l'inammissibilità delle questioni per il carattere oscuro e contraddittorio della motivazione a sostegno della rilevanza, poiché l'accoglimento delle censure di cui al primo motivo di ricorso avrebbe portato all'integrale soddisfazione della pretesa fatta valere nel giudizio, senza necessità di fare applicazione della disposizione censurata.

3.2.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero comunque manifestamente infondate.

3.2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato osserva che, in effetti, già l'art. 1, comma 934, lettera a), numeri da l) a 4), della legge n. 208 del 2015 aveva elevato l'importo del corrispettivo per l'attribuzione delle nuove concessioni, nonché il canone mensile dovuto dai concessionari in proroga. Il solo fatto che non sia più assicurata la commisurazione dell'importo dovuto al tre per cento dell'utile lordo ricavato dalla raccolta media del gioco del bingo non dimostrerebbe l'arbitrarietà o l'irragionevolezza delle nuove previsioni, né l'eventuale incisione di tale onere in misura maggiore sull'utile lordo dei concessionari comporterebbe, per ciò solo, la sua insostenibilità (è richiamata la sentenza del TAR Lazio, sezione seconda, 26 marzo 2019, n. 4020).

3.2.2.- Riguardo alla violazione del principio di ragionevolezza, il Presidente del Consiglio dei ministri fa rilevare come la sostenibilità dell'onere economico da parte delle ricorrenti non costituisca un presupposto di legittimità della modifica normativa, non essendo rinvenibile il principio secondo cui i guadagni dei concessionari debbano rimanere invariati a seguito di interventi legislativi sull'ammontare degli oneri concessori (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 56 del 2015).

L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia, inoltre, che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che gli obiettivi attinenti, da un lato, alla riduzione delle occasioni di gioco e, dall'altro, alla lotta contro la criminalità mediante l'assoggettamento a controllo degli operatori attivi in tale settore giustificano restrizioni alle libertà fondamentali nel settore dei giochi d'azzardo (sono richiamate le sentenze della quarta sezione, 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa e Cifone, e della grande sezione, 6 marzo 2007, nelle cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e altri).

In ogni caso, la sostenibilità dell'onere da parte delle società ricorrenti emergerebbe dall'analisi dell'andamento della raccolta annuale nel periodo interessato dalla proroga tecnica. In questi anni, infatti, non sarebbero riscontrabili significative riduzioni di guadagno da parte dei concessionari.

3.2.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, inoltre, che gli importi dovuti dai concessionari in proroga non siano necessariamente correlati alla base d'asta delle nuove gare. Infatti, la somma di 350.000 euro, cui le parti ricorrenti fanno riferimento per contestare la proporzionalità delle somme mensili, costituisce la base d'asta e non il prezzo di aggiudicazione, il quale potrà essere maggiore. L'onere economico per continuare a esercitare la concessione sarebbe, quindi, svincolato dall'importo della gara.



3.2.4.- L'Avvocatura generale dello Stato contesta, inoltre, l'assunto secondo il quale dalla ripetuta proroga delle precedenti scadenze deriverebbe l'assenza di temporaneità. Né il differimento del termine di svolgimento della gara sarebbe indicativo dell'irragionevolezza della misura. Ciò costituirebbe una mera circostanza di fatto, tale da non riflettersi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Inoltre, si rammenta che l'ADM aveva già provveduto a dare attuazione all'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013, ma la procedura di gara per l'affidamento delle nuove concessioni è stata annullata in sede giurisdizionale. In seguito, è stata avviata una nuova istruttoria, alla luce sia della legge n. 205 del 2017, sia del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Con il parere interlocutorio n. 1068 del 2019, il Consiglio di Stato, sezione prima, 27 marzo 2019, n. 1068, ha chiesto all'ADM di procedere alla rielaborazione dei testi. Da ciò emergerebbe che l'ADM ha l'interesse a svolgere le nuove gare entro una data prossima e collocata in un orizzonte temporale predeterminato.

3.2.5.- Quanto alla violazione dell'art. 41 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che - in attesa degli adempimenti richiesti dal Consiglio di Stato - la libertà di iniziativa economica dei titolari di concessioni in proroga non sia compromessa, poiché la scelta di avvalersi della proroga, a fronte della corresponsione di un contributo, è comunque rimessa all'imprenditore. Inoltre, trattandosi di concessioni ormai scadute, non potrebbero essere utilmente invocati i principi comunitari relativi all'ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali. Il pagamento del canone mensile sarebbe strettamente correlato alla possibilità di continuare a svolgere l'attività di concessione in assenza di una nuova gara, il cui esito, peraltro, non necessariamente sarebbe favorevole per tutti.

3.2.6.- Per queste stesse ragioni, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, non sarebbe ravvisabile neanche la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 16, 20 e 21 della CDFUE.

4.- Nel giudizio iscritto al r. o. n. 99 del 2019, si sono costituite le società B.E. srl e Coral srl, quali gestori di sale bingo e parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo in primo luogo alla Corte di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per verificare se una normativa come quella oggetto di censura, in quanto istitutiva di un regime di proroga tecnica di durata pluriennale e a titolo oneroso delle precedenti concessioni, sia compatibile con le norme europee sulla libertà di concorrenza, sulla libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, di cui agli artt. 26, 49, 56, e 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, nonché con quelle in materia di evidenza pubblica.

In via subordinata, le parti costituite chiedono che questa Corte, previa rimessione della questione innanzi a sé stessa, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 636, lettera c), della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 41, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione agli artt. 16, 20 e 21 della CDFUE, nella parte in cui prevede, per tutta la durata della proroga, l'obbligo del concessionario in scadenza di versare una somma e il divieto di trasferire i locali.

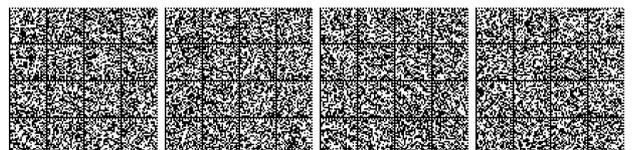
In via ulteriormente subordinata, le società costituite chiedono l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente.

4.1.- Ad avviso delle parti, l'illegittimità costituzionale non riguarderebbe soltanto la disposizione censurata, che ha aumentato gli importi dovuti dai concessionari, ma anche la disposizione dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013, che ha previsto l'onerosità della proroga, in quanto si tratterebbe di una normativa irragionevole, sproporzionata e, comunque, non coerente rispetto al fine dichiarato.

Prima ancora che per la misura del canone, la disciplina in esame sarebbe illegittima per l'indeterminatezza della durata del regime transitorio. Anche laddove fosse stabilito un canone basso, ciò sarebbe comunque irragionevole e lesivo della libertà di iniziativa economica, se non applicato per un tempo limitato ed entro termini certi.

4.1.1.- Il canone di proroga tecnica sarebbe irragionevole anche sotto il profilo della sua natura fiscale. Esso consisterebbe, infatti, in caratteri di un vero e proprio tributo, irragionevole e costituzionalmente illegittimo.

4.1.2.- Ad avviso delle società costituite, la disposizione censurata sarebbe illegittima anche per la grave e irragionevole distorsione della concorrenza che essa determinerebbe, assoggettando a oneri uguali soggetti estremamente diversi, sia per dimensione economica, sia per territorio di svolgimento dell'attività, sia per fatturato. Sarebbero così favoriti i grandi operatori, con l'effetto di accelerare il processo in atto che coinvolge le piccole attività, poste di fronte all'alternativa di farsi acquisire dai primi o uscire dal mercato. Inoltre, per tutta la durata del periodo transitorio, le imprese in proroga tecnica sarebbero poste in una situazione di svantaggio rispetto a quelle la cui originaria concessione, a titolo gratuito, non è ancora scaduta.



4.1.3.- Le parti costituite deducono la necessità di disporre, in via preliminare, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, evidenziando come la prosecuzione del regime transitorio di proroga possa ostacolare l'accesso nel mercato interno di operatori comunitari, così alterando la concorrenza tra operatori stabiliti in Paesi membri dell'Unione europea.

4.2.- Nello stesso giudizio, iscritto al r. o. n. 99 del 2019, si sono altresì costituite le società Play Game srl e Play Line srl, anch'esse quali parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal TAR Lazio.

4.2.1.- Le società costituite lamentano il carattere irragionevole e sproporzionato dell'incremento previsto dalla disposizione censurata, poiché - a fronte della riduzione dei volumi di raccolta del gioco - il concessionario sarebbe tenuto ad un esborso superiore non soltanto a quanto ritenuto congruo poco tempo prima, ma anche all'importo da versare durante il regime ordinario di gestione delle concessioni.

In mancanza di una correlazione con il fatturato, la disposizione censurata finirebbe per vessare gli operatori con minore capacità reddituale. Viceversa, l'ammontare di questi corrispettivi avrebbe dovuto essere commisurato al fatturato e alla redditività di ciascuno dei concessionari.

La difesa delle parti private costituite evidenzia, inoltre, che la durata della proroga dovrebbe essere strettamente limitata al periodo necessario all'espletamento delle operazioni di gara. Diversamente, si avrebbe una violazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. Al riguardo, sono richiamati la delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione del 9 marzo 2011, n. 34, nonché il comunicato del Presidente della stessa Autorità del 4 novembre 2015.

Viceversa, nel caso in esame, la proroga servirebbe a ovviare all'inadempienza dell'ADM, che ha omesso di bandire la gara per la riattribuzione delle concessioni. La proroga tecnica ha ormai raggiunto un'estensione temporale equivalente a quella delle concessioni originarie.

La difesa delle parti costituite fa, inoltre, rilevare che l'art. 14, comma 2, lettera *r*), della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) ha imposto l'obbligo di commisurare l'importo della somma pretesa per il periodo di proroga a quello originariamente dovuto per il conseguimento della concessione.

Le disposizioni censurate determinerebbero, ancora, una discriminazione nei confronti dei concessionari in proroga, sia rispetto ai soggetti che risulteranno vittoriosi nella prossima gara, sia rispetto ai soggetti operanti in forza di concessione gratuita non ancora scaduta.

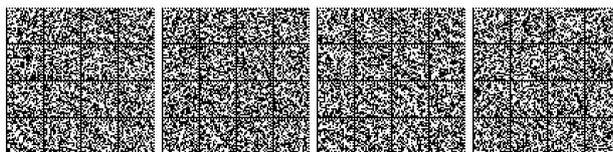
La disciplina della proroga tecnica sarebbe altresì in contrasto con l'art. 3 Cost. e con i corrispondenti artt. 20 e 21 della CDFUE, anche in relazione al principio del legittimo affidamento. È richiamata, al riguardo, la sentenza di questa Corte n. 166 del 2012, nonché le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, 14 marzo 2013, in causa C-545/11, Agrargenossenschaft Neuzelle eG contro Landrat des Landkreises Oder-Spree, e sesta sezione, 17 dicembre 1998, in causa C-186/96, Demand contro Trier.

L'irragionevolezza e la vessatorietà delle disposizioni censurate sarebbero ancora più evidenti laddove si consideri che l'adesione al regime di proroga costituisce condizione per la partecipazione alla gara. Infatti, ove non aderiscano alla proroga, gli interessati dovrebbero rinunciare al proprio avviamento commerciale e dismettere le sale precedentemente condotte in locazione. Verrebbe così compressa la libertà di iniziativa economica privata, garantita dall'art. 41 Cost. e dall'art. 16 CDFUE.

D'altra parte, al maggior esborso previsto dalla disposizione censurata dovrebbe essere attribuita natura tributaria. In violazione dei principi di cui all'art. 53 Cost., questo tributo non sarebbe informato a criteri di progressività, poiché esso riguarda indistintamente tutti i concessionari, a prescindere dalla loro capacità contributiva e dall'effettivo numero di cartelle vendute e senza considerare che alcuni concessionari sono ubicati in zone più colpite dalla crisi economica, che ne ha minato le possibilità di guadagno. Essi non potrebbero neppure ovviare a tale situazione scegliendo una diversa ubicazione delle sale, stante il divieto di trasferimento, previsto dall'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013.

4.3.- Nel giudizio iscritto al r. o. n. 100, si sono costituiti M. S. e Bingo srl unipersonale, quali parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

4.3.1.- Ad avviso delle parti costituite, le previsioni della legge n. 147 del 2013, che per la prima volta hanno introdotto l'onerosità della concessione e l'introduzione di un canone mensile, sarebbero distoniche rispetto al contesto del mercato di riferimento, che registrava una forte contrazione della spesa per questa tipologia di giochi ed un ancor più drastico abbattimento della quota di mercato occupata dal bingo. Inoltre, tale misura non sarebbe stata preceduta da alcuna istruttoria idonea a giustificare l'incremento del canone mensile imposto ai concessionari, né in termini di sostenibilità in sé, né rispetto all'andamento del mercato del bingo.



D'altra parte, la reiterazione della proroga tecnica l'avrebbe di fatto trasformata in un regime stabile, posto che dal 2014 la gara ancora non è stata svolta. Ciò sarebbe lesivo del legittimo affidamento dei concessionari, che avrebbero sopportato il pagamento del contributo mensile confidando nella temporaneità dell'onere e nell'imminenza della gara. Questa situazione, anche alla luce del divieto di trasferimento delle sale bingo, costituirebbe un ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi, garantita dal TFUE.

4.3.2.- Le parti costituite ritengono che la ragionevole scelta del legislatore del 2013 sia stata in seguito stravolta. Non solo le gare, che avrebbero dovuto essere bandite con cadenza biennale, non sono state espletate ma, a decorrere dal 2015 e ancor più nel 2017, si è persa ogni correlazione fra il valore delle nuove concessioni e il corrispettivo mensile dovuto dai concessionari in proroga.

4.3.3.- L'indeterminatezza del sistema approntato dalla disposizione censurata comporterebbe anche la violazione dell'art. 41 Cost. e della libertà di iniziativa economica. Agli operatori sarebbe impedito il compimento di consapevoli scelte economiche, rimanendo essi soggetti a un regime eccessivamente gravoso, cui tuttavia non possono sottrarsi, non essendo dato stabilire quando potranno rientrare nel mercato, a seguito della partecipazione alla nuova gara.

4.4.- Nel medesimo giudizio iscritto al r. o. n. 100 del 2019 si è costituita l'ASCOB - Associazione concessionari bingo, quale associazione di categoria, intervenuta ad adiuvandum nel giudizio *a quo*. Essa chiede l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio.

Gli argomenti illustrati da ASCOB nel proprio atto di costituzione riflettono, anche nel tenore letterale, quelli delle altre parti costituite M. S. e Bingo srl.

4.5.- In prossimità dell'udienza pubblica del 26 febbraio 2020 e di quella del 23 febbraio 2021, sia le parti private costituite, sia il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie, con le quali hanno ulteriormente argomentato le rispettive istanze, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni ivi formulate.

5.- A seguito dell'udienza pubblica del 26 febbraio 2020, al fine di pervenire a una puntuale ricostruzione degli elementi di fatto sui quali è intervenuta la disposizione censurata, questa Corte ha ritenuto necessario acquisire informazioni dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dal Ministero dell'economia e dall'Ufficio parlamentare di bilancio (di seguito: *UPB*) e, con ordinanza istruttoria del 26 marzo 2020, ha richiesto a essi, ciascuno per quanto di competenza, una relazione informativa sul concreto assetto del mercato della raccolta del bingo, con riferimento ai profili economico-finanziari relativi alla genesi e all'applicazione della disposizione censurata.

La relazione predisposta dall'ADM, sviluppata anche in relazione agli aspetti demandati al Ministero dell'economia, è stata depositata il 23 luglio 2020, mentre quella dell'UPB è pervenuta il 26 ottobre 2020.

6.- Con atti rispettivamente depositati in ciascuno dei giudizi il 20 gennaio 2021, è intervenuta ad adiuvandum la FEDERBINGO - Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo - chiedendo, previa decisione di questa Corte sull'ammissibilità del proprio intervento in giudizio, di prendere visione e trarre copia degli atti processuali, ai sensi dell'art. 4-*bis* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Con ordinanza n. 24 del 2021, gli interventi della FEDERBINGO - Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo sono stati dichiarati inammissibili.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze di analogo tenore, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione - questi ultimi due in relazione agli artt. 16, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Nel modificare l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», la disposizione censurata, alla lettera *a*), differisce al 30 settembre 2018 il termine entro il quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (d'ora in avanti: *ADM*) procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e, al contempo, alla lettera *b*), eleva gli importi dovuti dai concessionari, operanti in regime di proroga tecnica, a euro 7.500 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, e a euro 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni.



1.1.- Ad avviso del TAR Lazio, questa disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., per il carattere irragionevole e sproporzionato dell'aumento di quanto dovuto dai concessionari in regime di proroga tecnica, disposto in mancanza di alcuna indagine in ordine all'effettiva sostenibilità di tale onere e senza una correlazione con la cifra da porre a base d'asta per le nuove gare.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 41 Cost., poiché l'ulteriore protrarsi della proroga tecnica, in corso dal 2013, di fatto senza una precisa delimitazione temporale, priverebbe gli operatori della possibilità di valutare la convenienza economica della scelta, data l'incertezza circa l'avvio della nuova gara.

Infine, sarebbero violati gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione sia ai principi di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione, di cui agli artt. 20 e 21 CDFUE, sia al riconoscimento della libertà di impresa, di cui all'art. 16 della stessa CDFUE.

2.- Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.- In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato nell'ambito del giudizio iscritto al r. o. n. 99 del 2019.

La difesa statale ritiene contraddittoria la motivazione offerta dal giudice *a quo* a sostegno della rilevanza, poiché l'accoglimento delle censure di cui al primo motivo di ricorso avrebbe portato all'integrale soddisfazione della pretesa fatta valere dai ricorrenti, senza necessità di fare applicazione delle norme censurate.

Tuttavia, a sostegno di questa eccezione, l'atto di intervento dell'Avvocatura dello Stato riporta affermazioni che non sono affatto contenute nell'ordinanza di rimessione iscritta al r. o. n. 99 del 2019. Quest'ultima non fa menzione di motivi di ricorso diversi dall'illegittimità costituzionale della disposizione di legge di cui l'atto impugnato costituisce applicazione. L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale risulta, pertanto, non fondata.

4.- Parimenti non fondate sono le eccezioni sollevate dalla difesa delle parti costituite B. E. srl e Coral srl in ordine alla regolarità dell'intervento dell'Avvocatura generale dello Stato.

4.1.- È vero che nell'atto di intervento depositato dalla difesa statale è indicato erroneamente il numero dell'ordinanza di rimessione; e che il comunicato della determinazione all'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri - pur indicando correttamente la disposizione oggetto di censura, la data dell'ordinanza di rimessione e l'ufficio giudiziario che l'ha emessa - reca l'erronea indicazione del nome delle parti.

Tuttavia, dalla considerazione complessiva degli atti depositati dalla difesa statale e del contenuto di ciascuno di essi, si comprende agevolmente che si tratta di meri errori materiali che non impediscono di individuare correttamente l'ordinanza di rimessione cui è riferito l'atto di intervento e di riconoscere, pertanto, la sua regolarità.

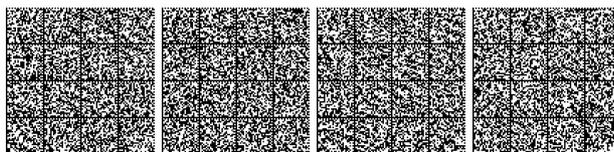
5.- Sono inammissibili gli ulteriori motivi di censura illustrati dalla difesa delle parti costituite.

5.1.- La difesa delle società B. E. srl e Coral srl assume che le prestazioni previste dalla disposizione censurata abbiano natura tributaria e ravvisa in essa la violazione del principio di progressività del sistema tributario, di cui all'art. 53 Cost., nonché il contrasto con le norme europee sulla libertà di concorrenza, sulla libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, di cui agli artt. 26, 49, 56, e 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

In riferimento a queste ulteriori censure, le parti private costituite chiedono anche che, ai sensi dell'art. 267 TFUE, sia rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale interpretativa della disciplina della proroga tecnica.

5.2.- I profili di compatibilità con il diritto europeo evidenziati da B. E. srl e Coral srl attengono specificamente alla disciplina introdotta dalla legge n. 147 del 2013. Tuttavia, il giudice *a quo* non ha affatto censurato il principio dell'onerosità delle concessioni, né è in discussione la legittimità della scelta legislativa di prorogare l'efficacia di titoli concessori ormai scaduti. Le censure del rimettente si rivolgono, infatti, alla sola disposizione dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017 che, nel modificare la disciplina del 2013, ha elevato l'importo del canone mensile e differito il termine per lo svolgimento della gara.

5.3.- E' nota, al riguardo, la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 7 del 2019, n. 248, n. 194, n. 120, n. 27, n. 4 del 2018, n. 251, n. 250, n. 35 e n. 29 del 2017; n. 276, n. 214 e n. 96 del 2016, n. 231, n. 209 e n. 83 del 2015).



Da queste considerazioni discende l'estraneità rispetto al presente giudizio di legittimità costituzionale delle ulteriori censure sollevate dalle parti private e della questione interpretativa che le società B. E. srl e Coral srl vorrebbero che fosse sottoposta alla Corte di giustizia.

5.4.- La stessa delimitazione delle questioni di legittimità costituzionale all'incremento dei canoni previsto dalla disposizione censurata vale ad escludere che ricorrano i presupposti perché questa Corte sollevi d'ufficio dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013, come richiesto dalla difesa delle stesse società B. E. srl e Coral srl.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio non attengono, come già rilevato, alla generale previsione dell'onerosità delle concessioni, siano esse da attribuire, ovvero già attribuite. Le censure del rimettente si appuntano, infatti, sul carattere sproporzionato, arbitrario e irragionevole del solo incremento disposto dall'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017.

Tra le due questioni di legittimità costituzionale non è quindi ravvisabile quel nesso di necessaria strumentalità o di pregiudizialità logica, idoneo a giustificare l'esercizio, da parte di questa Corte, dell'eccezionale potere di autorimessione dinanzi a sé della questione di legittimità costituzionale di una norma rimasta estranea al fuoco delle censure del rimettente (sentenze n. 255 del 2014, n. 179 del 1976, n. 122 del 1976, n. 195 del 1972, nonché ordinanze n. 114 del 2014, n. 42 del 2001; n. 197 e n. 183 del 1996; n. 297 e n. 225 del 1995; n. 294 del 1993; n. 378 del 1992, n. 230 del 1975 e n. 100 del 1970).

6.- D'altra parte, non può essere accolta la richiesta, avanzata dalla difesa statale, di restituzione atti al giudice *a quo*, in considerazione dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

6.1.- In effetti, ancora prima di tale intervento legislativo, la disciplina introdotta dall'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 è stata ripetutamente modificata.

Ciò è avvenuto, dapprima, per effetto dell'art. 1, comma 1096, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha ricompreso nella proroga tecnica anche le concessioni in scadenza nel 2019.

In seguito, la disciplina in esame è stata nuovamente modificata dall'art. 24 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, che ha differito al 31 settembre 2020 il termine entro il quale l'ADM indice la gara per l'attribuzione delle concessioni e ha, inoltre, esteso il regime di proroga tecnica anche alle concessioni in scadenza nel 2020.

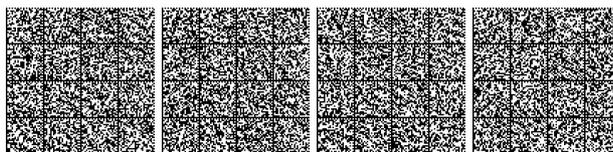
Successivamente, il settore dei giochi e delle sale bingo è stato interessato da ripetuti interventi normativi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

A seguito della sospensione dell'attività delle sale bingo disposta dal d.P.C.M. 8 marzo 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, all'art. 69, ha previsto che «non è dovuto il canone [...] a decorrere dal mese di marzo [2020] e per tutto il periodo di sospensione dell'attività». Il medesimo decreto-legge ha, inoltre, prorogato di sei mesi i termini per l'indizione della gara per le concessioni del gioco del bingo.

In seguito, l'art. 18, comma 8-*bis*, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali) convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40, ha prorogato al 22 settembre 2020 il versamento dei canoni di concessione in scadenza al 30 agosto 2020.

La ripresa dell'attività delle sale bingo è stata poi consentita, a partire dal 15 giugno 2020, dal d.P.C.m. 11 giugno 2020. A seguito degli ulteriori provvedimenti legati all'emergenza epidemiologica da COVID-19, a partire dal 26 ottobre 2020 l'attività delle sale bingo è stata nuovamente sospesa su tutto il territorio nazionale e, allo stato, non è ancora ripresa.

Da ultimo, la legge n. 178 del 2020 ha previsto alcune agevolazioni nelle modalità di pagamento, stabilendo in particolare, all'art. 1, comma 1131, che il pagamento dei canoni relativi al primo semestre 2021 può essere effettuato in misura ridotta (2.800 euro per ogni mese o frazione di mese superiore a quindici giorni, e 1.400 euro per ogni frazione di mese pari o inferiore a quindici giorni). In base ai successivi commi 1132 e 1133, i titolari di concessione che scelgano di effettuare il pagamento in misura ridotta, sono tenuti a versare la restante parte - «fino alla copertura dell'intero ammontare del canone previsto dalla vigente normativa» - con rate mensili di pari importo, oltre agli interessi legali, dal 10 luglio 2021 ed entro il 10 dicembre 2022. Inoltre, in base al comma 1130, il termine per procedere alla gara per l'attribuzione delle nuove concessioni è stato nuovamente differito al 31 marzo 2023.



Gli interventi legislativi che si sono susseguiti nel 2020, successivi alla sospensione dell'attività dei concessionari, sono quindi volti ad agevolare il pagamento degli oneri concessori, senza eliminare l'obbligazione, né modificarne l'importo.

6.2.- Questa Corte ha costantemente affermato che «non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque possa incidere su quella oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità richiede una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione e segnatamente della sua rilevanza e della non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale espressi dal giudice rimettente» (sentenze n. 79 del 2019 e n. 125 del 2018).

Nel caso in esame, nessuna delle sopravvenienze normative che si sono succedute dopo l'instaurazione del giudizio costituzionale giustifica la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza, così come richiesto dall'Avvocatura generale dello Stato. Esse, infatti, non modificano la disposizione censurata sotto i profili per i quali ne è denunciata l'illegittimità costituzionale, non rendono inattuali le valutazioni compiute dal rimettente e, anzi, presuppongono che essa sia in vigore, limitandosi a prevedere - oltre ad ulteriori rinvii del termine per lo svolgimento della gara - agevolazioni nell'adempimento dell'obbligo, attraverso la rateazione dei pagamenti. Le censure formulate dal rimettente non sono dunque scalfite dalle modifiche normative sopravvenute, che lasciano intatto il significato della disposizione censurata rispetto agli evidenziati profili di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2020, n. 79 del 2019, n. 194, 125 e 33 del 2018).

7.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047 della legge n. 205 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

7.1.- In considerazione del contenuto particolare, nonché del limitato ambito soggettivo, la disciplina censurata va ascritta alla categoria delle leggi-provvedimento.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, disposizioni legislative di tale natura non sono di per sé incompatibili con l'assetto costituzionale. Peraltro, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa (*ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 288 del 2008; n. 429 del 2002, n. 2 del 1997). La loro legittimità costituzionale deve essere «“valutata in relazione al loro specifico contenuto” [...] e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione» (sentenze n. 182 del 2017 e n. 270 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 275 e n. 85 del 2013), attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela e della *ratio* della norma desumibili dalla stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici (sentenze n. 168 del 2020, n. 182 del 2017 e n. 270 del 2010).

7.2.- La valutazione in ordine alla congruità e proporzionalità delle misure legislative censurate deve essere, quindi, effettuata in funzione delle finalità perseguite in questo particolare settore dell'ordinamento. L'introduzione nel 2013 della originaria disciplina della proroga tecnica si prefiggeva l'obiettivo «di contemperare il principio di fonte comunitaria secondo il quale le concessioni pubbliche vanno attribuite ovvero riattribuite, dopo la loro scadenza, secondo procedure di selezione concorrenziale con l'esigenza di perseguire, in materia di concessioni di gioco per la raccolta del bingo, il tendenziale allineamento temporale di tali concessioni» (art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013).

Nel caso in esame, il pagamento del canone mensile per i concessionari in proroga tecnica risulta correlato alla possibilità di continuare a svolgere l'attività oggetto di concessione, nonostante la scadenza del relativo termine di efficacia e l'assenza di una nuova gara. In questo modo, è stato attribuito un vantaggio al «concessionario in scadenza che intenda altresì partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione» (art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013), riconoscendogli la possibilità di partecipare alla nuova procedura selettiva senza soluzione di continuità rispetto alla precedente attività. Il canone mensile, quindi, oltre ad anticipare l'applicazione del principio di onerosità ad una fase antecedente allo svolgimento della gara per la loro attribuzione, risulta correlato al vantaggio attribuito ai titolari di quelle scadute, ai quali è consentita, in via eccezionale e transitoria, la prosecuzione dell'attività.

7.3.- Quanto poi all'incremento degli oneri a carico dei concessionari in proroga tecnica, esso si inserisce in un quadro complessivo di progressiva valorizzazione dei rapporti concessori e dei vantaggi competitivi che ne derivano per i privati, in funzione di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle pubbliche risorse. La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo riconosciuto la legittimità di interventi legislativi che adeguano i canoni di godimento dei beni pubblici, in quanto volti, in conformità agli artt. 3 e 97 Cost., a perseguire obiettivi di equità e razionalizzazione dell'uso di tali beni (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 2017, n. 302 del 2010 e n. 88 del 1997).

Anche in questo caso, il principio di onerosità delle nuove concessioni e - ciò che più rileva nel caso in esame - la tendenza all'incremento, anche significativo, dei canoni rispondono a queste finalità di sistema e costituiscono - nel quadro di un mercato intensamente regolato, come quello dei giochi e delle scommesse in denaro - un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa (in questo senso, sentenza n. 16 del 2017).



7.4.- D'altra parte, dalla relazione depositata dall'Ufficio parlamentare di bilancio a seguito dell'ordinanza istruttoria di questa Corte del 26 marzo 2020 emerge che - anche dopo l'incremento disposto dalla norma oggetto di censura - l'incidenza degli oneri concessori sulla redditività delle concessioni è rimasta, nel complesso, marginale. Pur tenendo presente l'eterogeneità che caratterizza la raccolta delle giocate per singola concessione, per il novanta per cento delle concessioni - che presentano una raccolta di giocate compresa tra 2 e 15 milioni di euro - l'incidenza degli oneri concessori varia in misura compresa tra lo 0,75 e il 2,7 per cento rispetto alla raccolta.

Dalla relazione acquisita risulta, inoltre, la generalizzata adesione dei precedenti concessionari al regime di proroga e, al contempo, la sostanziale stabilità del numero degli stessi operatori a distanza di oltre sette anni dall'introduzione della relativa disciplina e di più di tre anni dall'incremento disposto dalla norma censurata. La considerazione complessiva di tali elementi avvalorata, sia la valutazione di convenienza economica effettuata dai concessionari che hanno aderito al regime di proroga tecnica, sia la sostenibilità dei relativi oneri economici.

7.5.- È pur vero che con la disposizione censurata è stato abbandonato il precedente criterio di determinazione dei canoni, sino ad allora correlato alla base d'asta per le nuove concessioni. Infatti, nell'impostazione della legge n. 147 del 2013, il canone dovuto dai concessionari in proroga era inizialmente commisurato all'importo della base d'asta per le future gare per l'assegnazione delle nuove concessioni, suddiviso per il numero di mensilità comprese nel termine di durata delle stesse. In questo modo, il versamento dovuto mensilmente rappresentava una sostanziale anticipazione alla fase di proroga del regime oneroso previsto per le nuove concessioni.

Tuttavia, l'abbandono di questo criterio - in sé considerato - non è indice di arbitrarietà o irragionevolezza dell'incremento introdotto dalla disposizione censurata.

Intanto non c'è alcuna ragione che obblighi a correlare gli importi dovuti dai concessionari in proroga all'importo indicato come base d'asta delle nuove gare. Quest'ultimo, infatti, non necessariamente corrisponde all'onere economico che, all'esito della gara, i nuovi concessionari dovranno sostenere. La misura di questo onere è viceversa comparabile al prezzo di aggiudicazione, che è verosimilmente superiore alla soglia per partecipare alla gara. Inoltre, tale prezzo rappresenta un costo che gli aggiudicatari delle nuove concessioni devono liquidare in anticipo e per intero, assumendo così il rischio economico inerente alla complessiva durata del rapporto.

La *ratio* delle disposizioni censurate, volte ad allineare la situazione dei precedenti concessionari a quella di coloro che saranno i nuovi titolari di concessioni, porta a ritenere non irragionevole che il legislatore provveda ad adeguamenti nel tempo che rispondono ad una migliore valorizzazione delle risorse pubbliche e risultano d'altra parte sostenibili per gli interessati.

Sulla base di questi argomenti, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost, deve, quindi, ritenersi non fondata.

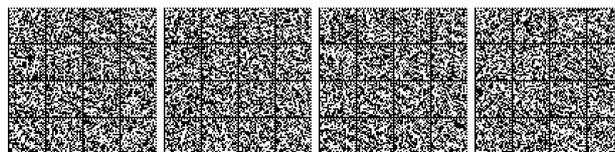
8.- Non è fondata neppure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 41 Cost.

Il giudice *a quo* ricollega la lesione della libertà di iniziativa economica dei titolari di concessioni in proroga ai ripetuti differimenti del termine per le gare e alla conseguente mancanza di un orizzonte temporale certo, entro il quale effettuare consapevoli scelte imprenditoriali.

8.1.- Come si è evidenziato al punto 6.1, gli interventi normativi che si sono susseguiti anche dopo la pubblicazione delle ordinanze di rimessione hanno determinato una progressiva dilatazione dei tempi per l'indizione della gara per l'attribuzione delle nuove concessioni. In questo modo, il protrarsi dell'efficacia della disciplina di natura transitoria introdotta dalla legge n. 147 del 2013 ha certo impedito sinora la realizzazione degli obiettivi di efficienza, concorrenzialità e trasparenza che avevano ispirato l'adozione di una nuova disciplina delle concessioni per l'esercizio delle sale bingo.

8.2.- Ciò premesso, va rilevato che, in ogni caso, la valutazione sulla convenienza dell'adesione al regime di proroga tecnica e sulla futura partecipazione alla gara spetta pur sempre all'imprenditore. A questi è rimessa, infatti, la scelta di avvalersi della proroga, a fronte del pagamento del canone mensile, sulla base di un proprio calcolo economico. È pur vero che in questa valutazione rientra anche il fattore temporale, legato alla data di effettivo svolgimento della futura gara, originariamente prevista per il 2014 e ora differita al 31 marzo 2023 (art. 1, comma 1130, della legge n. 178 del 2020).

Tuttavia, nel caso in esame, occorre tenere presente che si tratta di rapporti concessori ormai esauriti, la cui efficacia viene eccezionalmente e temporaneamente "conservata" dall'amministrazione. Rispetto a questi rapporti non è invocabile una tutela dell'affidamento, connessa alla durata dell'ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali, poiché ciò è propriamente riferibile a rapporti concessori non ancora esauriti. In considerazione della temporaneità della proroga tecnica e della limitatezza di nuovi investimenti da affrontare e di nuovi ammortamenti da programmare, i riflessi del differimento della gara sul calcolo di convenienza economica degli operatori non appaiono determinanti.



Inoltre, e più in generale, va richiamata l'incidenza di un rischio normativo, che è tipico di settori di mercato, come quello in esame, intensamente regolati per la presenza, in qualità di concedente, della pubblica amministrazione. Come già riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte, la pervasiva componente pubblicistica che caratterizza il settore dei giochi pubblici può giustificare l'imposizione di sacrifici o limitazioni, in funzione del perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla regolazione di queste attività imprenditoriali.

Proprio nel settore dell'esercizio e della raccolta dei giochi pubblici, questa Corte ha riconosciuto «l'originaria instabilità del nuovo rapporto concessorio (o della prosecuzione del rapporto concessorio scaduto [...] derivante [...] dall'essere stati individuati, gli stessi concessionari, con una modalità di affidamento (l'assegnazione diretta per legge, sulla base di una loro semplice opzione, ancorché a fronte del pagamento di una somma di denaro), costituente una vistosa eccezione alla regola generale della concorrenzialità. Quest'ultima circostanza in particolare - anche al di là di ogni considerazione sulle ragioni eccezionali che possono avere determinato la scelta del legislatore - contribuisce ad accentuare il carattere pubblicistico del rapporto di concessione in questione e, con esso, la sua ancora maggiore attitudine a essere oggetto di interventi regolativi pubblici funzionali alla cura degli interessi per i quali le attività di raccolta e gestione dei giochi pubblici sono legittimamente riservate al monopolio statale» (sentenza n. 56 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2017).

In applicazione di questi principi, anche in questo caso, il differimento del termine per lo svolgimento della gara e l'estensione della durata dei rapporti concessori in essere non influiscono sulla valutazione della legittimità costituzionale della disposizione censurata.

9.- Anche in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017 non è fondata.

9.1.- A questo riguardo, il giudice rimettente evoca quali parametri interposti le disposizioni degli artt. 16, 20 e 21 della CDFUE. Mentre l'art. 16 riconosce la libertà d'impresa, gli artt. 20 e 21 sanciscono i principi di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione. Nel caso in esame, i principi e diritti fondamentali enunciati dalla CDFUE si intrecciano con principi e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

9.2.- In entrambe le ordinanze di rimessione, il giudice *a quo* ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale, sia in riferimento ai parametri interni, sia in riferimento a quelli della CDFUE, attraverso il richiamo agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., così dimostrando di aderire ai principi enunciati da questa Corte in ordine alla propria competenza a vagliare eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alla Carta dei diritti dell'Unione (sentenze n. 11 del 2020, n. 63 e n. 20 del 2019 e n. 269 del 2017). In questo caso, le ragioni addotte a sostegno della lamentata lesione delle disposizioni della CDFUE interferiscono e si sovrappongono con i valori costituzionali dell'uguaglianza, della ragionevolezza e della libertà dell'iniziativa economica privata.

Infatti, la tutela del principio di uguaglianza e della libertà di impresa avviene nella nostra Costituzione e nella CDFUE sulla base di formulazioni normative e di criteri interpretativi che possono ritenersi coincidenti.

Pertanto, nel caso in esame, accertata l'insussistenza della lesione del canone di ragionevolezza, non sussiste neppure la violazione degli analoghi principi, desumibili dagli artt. 20 e 21 della CDFUE, di eguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione. Allo stesso modo - esclusa la violazione della libertà di iniziativa economica privata - non ricorre neppure la violazione dell'art. 16 della CDFUE, che contiene il riconoscimento della libertà d'impresa.

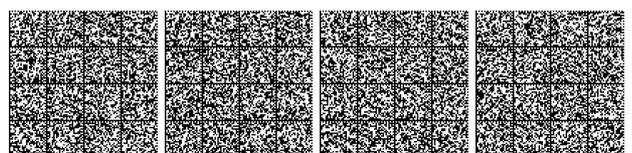
10.- Il giudizio qui reso non cancella i gravi profili disfunzionali della prassi legislativa del costante e reiterato rinvio delle gare, mediante interventi che - anziché favorire il passaggio verso la nuova regolazione di questo settore di mercato - si limitano a estendere, di volta in volta, l'ambito temporale della disciplina transitoria della proroga tecnica delle precedenti concessioni. Ciò è fonte di incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori e rende auspicabile, anche a tutela della concorrenza, l'approdo a un quadro normativo in tutti i suoi aspetti definito e stabile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi



ultimi due in relazione agli artt. 16, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210049

N. 50

Sentenza 9 febbraio - 30 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Integrazione di aziende ospedaliere regionali - Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro - Inclusione del Presidente della Giunta regionale tra i soggetti firmatari - Risoluzione, senza indennizzo, dei rapporti di lavoro degli organi delle aziende ospedaliere integrate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed interferenza con le funzioni della gestione commissariale - Cessazione della materia del contendere.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Integrazione di due aziende ospedaliere di Catanzaro - Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro - Inclusione del Presidente della Giunta regionale tra i soggetti firmatari - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute ed interferenza con le funzioni della gestione commissariale - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Disposizioni strettamente correlate ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6, artt. 1, commi da 1 a 4, e 2, comma 1; Legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1, artt. 9, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 10.
- Costituzione, artt. 33, sesto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 a 4, e 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione), e dell'art. 9, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 13-16 maggio 2019 e il 26 giugno-1° luglio 2020, depositati in cancelleria il 15 maggio 2019 e il 6 luglio 2020, iscritti, rispettivamente, al n. 58 del registro ricorsi 2019 e al n. 57 del registro ricorsi 2020, e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019 e n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Domenico Gullo e Gianclaudio Festa per la Regione Calabria, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

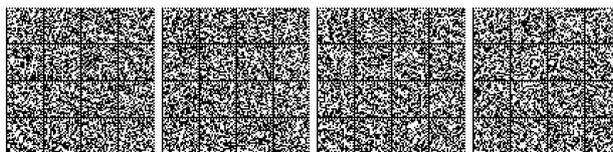
1.- Con ricorso notificato il 13-16 maggio 2019 e depositato il 15 maggio 2019 (reg. ric. n. 58 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 a 4, e 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione), in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione.

1.1.- Sono innanzitutto impugnate le disposizioni di cui all'art. 1, commi 1 e 2, della predetta legge reg. Calabria n. 6 del 2019 che prevedono, rispettivamente, che l'Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro sia integrata con l'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini", assumendo la denominazione di Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio" (comma 1), e che la nuova azienda, con sede in Catanzaro e con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale, subentra nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi delle aziende integrate, con individuazione degli organi nel direttore generale, nel collegio sindacale e nell'organo di indirizzo (comma 2).

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, nonostante l'impiego del termine improprio "integrazione", che non identifica con esattezza sul piano giuridico la vicenda relativa alle aziende coinvolte, la denominazione attribuita al nuovo soggetto giuridico, la previsione della sua personalità giuridica e autonomia imprenditoriale, il subentro nelle funzioni e nei rapporti giuridici facenti capo alle preesistenti aziende, nonché la disposta cessazione di diritto dei relativi organi renderebbero evidente che, attraverso la legge regionale impugnata, la Regione Calabria ha costituito una nuova azienda ospedaliero-universitaria (in seguito, anche: *AOU*), «secondo modalità procedurali diverse da quelle indicate e disciplinate dall'art. 4 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e senza una - valida [...] - previa intesa tra regione e università prescritta dall'art. 2, comma 7, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517». In tal modo la legge regionale violerebbe «principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato in materia di tutela della salute, contrastando quindi con il limite imposto dall'art. 117, comma 3, Cost. alla potestà legislativa regionale nelle materie oggetto di legislazione concorrente».

L'Avvocatura generale rappresenta che dal combinato disposto delle norme statali menzionate risulta che «le aziende ospedaliere universitarie, attraverso le quali si realizza la collaborazione fra il Servizio sanitario nazionale e le Università, sono infatti costituite secondo il procedimento previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 502/1992 a mente del quale la proposta regionale di istituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria, formulata d'intesa con l'università (art. 2, comma 7, d.lgs. 517/1999), al Ministro della salute, è, previa verifica della ricorrenza dei requisiti indicati dallo stesso art. 4 del d.lgs. n. 502/1992, da questi a sua volta sottoposta all'esame del Consiglio dei ministri, il quale delibera autorizzando la regione, con decreto presidenziale, a costituire la nuova azienda ospedaliero-universitaria».

La disposizione denunciata si porrebbe, altresì, in contrasto con il vigente Programma operativo 2016-2018, predisposto dal commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria, che individua, tra gli obiettivi di riqualificazione delle strutture pubbliche, previa intesa



con l'Università degli studi "Magna Graecia", la fusione per incorporazione dell'esistente Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro nell'esistente e preesistente Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini", di cui è programmata la modifica della denominazione in Azienda ospedaliera universitaria "Renato Dulbecco", e non già la costituzione di una nuova AOU.

Nell'evidenziare che l'intervento di riorganizzazione delle menzionate strutture ospedaliere catanzaresi avrebbe dovuto attuarsi mediante l'adozione di un decreto commissariale e la successiva rimozione, da parte della Regione, delle norme che ancora prevedono l'esistenza di due distinte aziende ospedaliere, il ricorrente esclude che le Regioni, tanto più se sottoposte a commissariamento, come la Regione Calabria, possano costituire nuove aziende ospedaliero-universitarie, anche per integrazione tra aziende preesistenti, al di fuori e a prescindere dal procedimento disciplinato in via ordinaria dalle norme statali richiamate; norme che recano principi fondamentali in materia di «tutela della salute», vincolanti la potestà legislativa regionale.

1.2.- È, poi, impugnato il comma 3 del medesimo art. 1 della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, che demanda la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, ad un protocollo d'intesa sottoscritto dal Presidente della Giunta regionale, dal Rettore dell'Università e dal commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria.

Il ricorrente evidenzia che il punto 15 della lettera *b*) della delibera del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018 (nomina del commissario ad acta e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale calabrese) - con il quale il Governo ha provveduto alla nomina di una nuova struttura commissariale con l'incarico di proseguire l'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018 - assegna invece il compito di definire e stipulare, in coerenza con la normativa vigente, il protocollo d'intesa con l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro al solo commissario ad acta e non anche al Presidente della Regione.

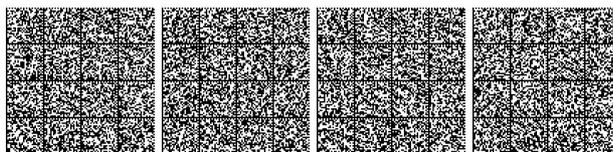
Ne consegue che la previsione denunciata, nella parte in cui stabilisce l'intervento del Presidente della Giunta regionale, accanto al Rettore dell'Università e al commissario ad acta, nella stipulazione del riferito protocollo d'intesa, interferirebbe con le funzioni e con i compiti della gestione commissariale, determinando la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., che prevede il potere sostitutivo del Governo (anche) al fine di garantire la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

1.3.- Viene, altresì, impugnato il comma 4 dello stesso art. 1 della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, secondo cui «[i]n attesa del complessivo riordino organizzativo del sistema delle aziende del servizio sanitario regionale, il protocollo d'intesa di cui al comma 3 prevede l'integrazione del presidio ospedaliero Giovanni Paolo II di Lamezia Terme con l'Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio"».

La difesa statale afferma che la disposizione, nel contemplare l'accorpamento del richiamato presidio ospedaliero in una nuova struttura sanitaria, non pianificato né dal programma operativo vigente né dai decreti commissariali emanati, violerebbe al contempo l'art. 117, terzo comma, Cost., e l'art. 120, secondo comma, Cost.

In riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente assume la lesione del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, concernente il contenimento della spesa pubblica, secondo il quale le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi, che del primo costituiscono attuazione e aggiornamento ai sensi dell'art. 2, comma 88-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», sono vincolanti, sia in positivo sia in negativo, per le Regioni che li hanno sottoscritti, come disposto dall'art. 2, commi 80 e 95, della citata legge n. 191 del 2009. Dette Regioni, pertanto, si impegnano a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano. Ciò implica che esse non possono adottare nuovi provvedimenti che si frappongano all'attuazione del piano stesso, come, invece, ad avviso della difesa statale, fa la norma censurata ove contempla l'integrazione del presidio ospedaliero nell'azienda di nuova istituzione, senza che tale scelta possa ricondursi ad un'iniziativa del commissario ad acta.

Inoltre, la disposizione regionale ignorerebbe sia gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi che, in forza del decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), debbono presiedere all'organizzazione e alla riorganizzazione della rete assistenziale ospedaliera; sia l'assegnazione del ruolo di spoke attribuito, con decreto del commissario ad acta 5 luglio 2016, n. 64 di riorganizzazione delle reti assistenziali, alla struttura ospedaliera di Lamezia Terme - DEA (Dipartimento di emergenza-urgenza e accettazione di primo livello), ossia di centro ospedaliero periferico di riferimento dell'Azienda sanitaria provinciale di Catanzaro.



Quanto alla violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., la difesa statale assume che l'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale interferisce con le funzioni e i compiti del commissario ad acta, poiché spetterebbe allo stesso la riorganizzazione della rete ospedaliera, in attuazione del potere sostitutivo esercitato dal Governo mediante la disposta gestione commissariale.

1.4.- Da ultimo, il ricorrente impugna l'art. 2, comma 1, della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, nella parte in cui, stabilendo - dal giorno successivo a quello di pubblicazione del protocollo d'intesa previsto dall'art. 1, comma 3, della stessa legge - la decadenza automatica degli organi delle aziende integrate nonché dei relativi direttori amministrativi e sanitari, prevede la «risoluzione dei relativi rapporti di lavoro e senza attribuzione di alcun indennizzo».

La disposizione regionale, nel divergere dalla disciplina statale di riferimento, violerebbe la competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di «ordinamento civile».

Viene richiamata la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui le disposizioni, statali o regionali, introduttive di ipotesi di decadenza automatica da incarichi relativi a funzioni dirigenziali per cause estranee alle vicende del rapporto e svincolate da qualsiasi valutazione dei risultati conseguiti sono legittime solo se facciano riferimento ad addetti ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo o a figure apicali, mentre sono incompatibili con il personale dirigenziale non apicale.

Nel caso in esame, la difesa statale evidenzia che si è in presenza di una decadenza di diritto degli organi e dei rispettivi direttori sanitari e amministrativi quale effetto dell'integrazione delle due aziende ospedaliere e della conseguente necessità di procedere alla nomina degli organi e al conferimento dei relativi incarichi dirigenziali del nuovo soggetto giuridico costituito. Ciò al fine di «evitare che la disposta riorganizzazione comporti, con il mantenimento degli organi e dei dirigenti delle aziende "integrate", una duplicazione di incarichi e di costi nonché una sovrapposizione di attività e di competenze».

Tuttavia, il ricorrente afferma che ciò «non legittima, sul piano costituzionale, l'esclusione - con norma regionale - di qualsivoglia forma di indennizzo per la cessazione ante tempus dell'incarico e della relativa retribuzione, tanto più al di fuori delle ipotesi e senza l'osservanza del procedimento previsti dall'art. 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 e dall'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 517 del 1999».

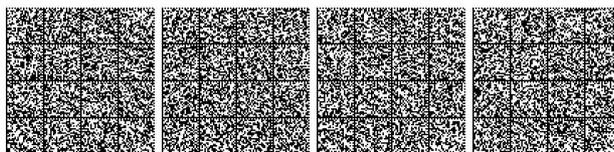
2.- Con memoria depositata il 24 giugno 2019 si è costituita in giudizio la Regione Calabria.

2.1.- In relazione alla censura avanzata nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, la resistente, preliminarmente, ne deduce la inammissibilità in ragione della mancanza di corrispondenza del motivo sviluppato nel ricorso con la relazione dipartimentale sottesa alla delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato l'impugnazione. Ciò perché tale relazione si sarebbe limitata a rilevare la genericità e poca chiarezza della norma denunciata, senza alcuna specificazione circa il riferimento ad un'incorporazione tra aziende ovvero alla costituzione di una nuova azienda. Viceversa, l'assunto da cui muoverebbe il motivo dedotto darebbe per scontato che la legge regionale abbia inteso costituire una nuova AOU.

Nel merito, la Regione osserva che, al fine di migliorare l'offerta assistenziale mediante razionalizzazione della spesa e ottimizzazione delle risorse, la norma impugnata avrebbe usato il termine "integrazione", richiamando quanto testualmente previsto nel Programma operativo 2016-2018 per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale. Aggiunge che detto programma operativo prevede appunto l'integrazione dell'Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro nell'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini" di Catanzaro, allo scopo di realizzare una sorta di "incorporazione" della prima azienda nella seconda.

Il richiamo dell'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata agli obiettivi e alle finalità già enunciati dal citato programma operativo sarebbe, pertanto, elemento idoneo a chiarire che l'uso del termine "integrazione" assume il significato di "fusione per incorporazione", con la conseguenza che anche il comma 2 dovrebbe essere letto nel senso dell'assorbimento dell'una azienda nell'altra.

2.2.- Riguardo alla censura promossa nei confronti del comma 3 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, la resistente obietta che il ricordato Programma operativo 2016-2018, che prescrive gli interventi per il rientro dal disavanzo finanziario del settore sanitario regionale, stabilisce che l'azione volta all'integrazione tra le aziende si snodi secondo le seguenti fasi procedurali: a) intesa preliminare tra il Rettore dell'Università "Magna Graecia" di Catanzaro e il commissario ad acta; b) intesa definitiva tra i medesimi soggetti per l'adozione del decreto commissariale che dispone la fusione per incorporazione tra le aziende; c) successivo invio al Consiglio regionale del decreto commissariale, affinché rimuova le disposizioni di legge regionale che prevedono l'esistenza di due distinte aziende.



Con particolare riferimento alla previsione, su cui si appunta la critica del ricorrente, dell'intervento del Presidente della Giunta regionale, accanto al Rettore dell'Università e al commissario ad acta, per la stipulazione del protocollo d'intesa inerente allo svolgimento delle attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, la difesa regionale rileva che dall'esame degli atti relativi ai lavori preparatori è ravvisabile la concorde volontà delle parti di addivenire ad un accordo trilaterale, atto a tenere conto anche delle prerogative della Regione Calabria, benché commissariata. La resistente evidenzia che l'intesa propedeutica alla stipula del protocollo definitivo è stata espressa dal Rettore dell'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, giusta nota del 30 giugno 2016, n. 137 e che, nel corso dell'iter di approvazione della legge regionale impugnata, il commissario ad acta *pro tempore* aveva depositato una bozza, che appunto si riferiva all'intesa tra il Presidente della Regione Calabria, il Rettore dell'Università e il commissario ad acta. Conseguentemente la Regione nega che, in base alle manifestazioni di volontà dei soggetti indicati, la norma denunciata sia stata adottata interferendo indebitamente con l'attività e le funzioni del commissario ad acta.

2.3.- Quanto all'art. 1, comma 4, della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, la difesa regionale afferma la natura programmatica dell'intervento che prevede l'integrazione del presidio ospedaliero "Giovanni Paolo II" di Lamezia Terme nell'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio" di Catanzaro.

2.4.- Da ultimo, in ordine alla censura promossa nei confronti dell'art. 2, comma 1, della legge regionale impugnata, la resistente sostiene che, essendo demandato alla legge regionale regolare le vicende modificative/estintive di enti pubblici, sarebbe del pari riservata alla stessa fonte la disciplina degli effetti che tali vicende determinano sui rapporti in essere. Cosicché la soppressione di un ente e la modificazione della sua struttura e delle sue funzioni costituirebbero giusta causa di risoluzione dei rapporti costituiti in ragione della struttura e dell'assetto organizzativo modificati. Peraltro, lo stesso art. 3-bis, comma 8, secondo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) espressamente demanderebbe alla Regione la disciplina delle cause di risoluzione del rapporto con il direttore amministrativo e il direttore sanitario. Né la regolamentazione di cui alla norma censurata integrerebbe un'ipotesi di decadenza automatica o discrezionale riconducibile ad uno *spoils system*.

3.- Con memoria depositata il 3 marzo 2020, la difesa statale ha replicato alle deduzioni svolte dalla Regione resistente.

3.1.- In riferimento alla prima questione, concernente l'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, l'Avvocatura generale confuta, innanzitutto, l'eccezione di inammissibilità per asserita non corrispondenza tra le ragioni esplicitate nella delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri e le motivazioni sviluppate nel corpo del ricorso, poiché la determina, posta a fondamento della prima, precisa, contrariamente all'assunto della Regione, che le obiezioni sono rivolte verso la costituzione di una nuova AOU.

Nel merito, ribadisce che dal tenore delle disposizioni impugnate si evince in modo chiaro che la Regione non ha proceduto ad una incorporazione di un'azienda ospedaliera (in seguito, anche: *AO*) nell'altra, bensì ha inteso costituire una nuova azienda, evidenziando aspetti della disciplina regionale impugnata che depongono in tal senso.

3.2.- Quanto alle argomentazioni opposte dalla difesa regionale alla censura concernente l'art. 1, comma 3, della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia l'irrelevanza dei lavori preparatori, da cui sarebbe desumibile, secondo la difesa regionale, la volontà delle parti di coinvolgere la Regione, benché commissariata, nel protocollo d'intesa volto a definire i rapporti con l'Università.

In ogni caso, la difesa statale rappresenta che, secondo il programma operativo, la suddetta intesa, sia nella versione preliminare sia in quella definitiva, avrebbe dovuto interessare il solo Rettore dell'Università unitamente al commissario ad acta, il quale avrebbe poi dovuto, con proprio decreto, disporre l'integrazione per incorporazione, e che il ruolo della Regione era limitato e circoscritto alla sola rimozione, mediante modifica delle corrispondenti disposizioni di legge, delle norme che, prevedendo o presupponendo l'esistenza di due distinte aziende ospedaliere, risultavano in contrasto con lo stesso programma operativo.

La prevista partecipazione alla sottoscrizione del protocollo anche del Presidente della Regione esprimerebbe, invece, una valenza sostanziale, nella misura in cui l'organo regionale concorrerebbe alla formazione dell'accordo, e ciò malgrado la condizione di "interdizione legale" nella quale versa la Regione Calabria in pendenza, e sino al termine, del commissariamento.

3.3.- Relativamente a quanto dedotto dalla difesa regionale in ordine alla censura avanzata dal ricorrente nei confronti dell'art. 1, comma 4, della legge regionale impugnata, l'Avvocatura generale confuta l'assunto secondo cui la prevista integrazione ad opera del protocollo d'intesa fra il presidio ospedaliero "Giovanni Paolo II" di Lamezia



Terme con la neocostituita AOU avrebbe mera natura programmatica e come tale sarebbe inidonea ad interferire con le funzioni commissariali. La disposizione avrebbe, invece, una immediata e diretta natura precettiva, nella misura in cui determina, *in parte qua*, il contenuto dello stipulando protocollo d'intesa, con chiara ed inequivocabile invasione della sfera di competenza del commissario ad acta.

3.4.- Infine, riguardo alle obiezioni della resistente riferite all'art. 2, comma 1, della legge regionale impugnata, l'Avvocatura generale puntualizza che la dedotta violazione del parametro «ordinamento civile» non è rivolta alla previsione della risoluzione del rapporto di lavoro con il direttore amministrativo e il direttore sanitario per effetto della soppressione dell'ente, bensì verso la parte della disposizione regionale che stabilisce l'esclusione di qualsiasi forma di indennizzo per la cessazione ante tempus dell'incarico e della relativa retribuzione di tali organi al di fuori delle ipotesi e senza l'osservanza del procedimento regolato dalla legge statale per la decadenza dell'incarico.

4.- In data 1° luglio 2020 la difesa statale ha presentato istanza di rinvio della nuova udienza fissata per l'esame del ricorso, a motivo della sopravvenuta entrata in vigore della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019).

Nel rappresentare che l'art. 11, comma 2, di tale legge regionale dispone l'abrogazione della impugnata legge reg. Calabria n. 6 del 2019, l'Avvocatura generale dello Stato riferisce di aver notificato il 26 giugno 2020 un ricorso avverso le disposizioni recate dall'art. 9, commi 1, 2 e 4, della citata legge reg. Calabria n. 1 del 2020, in quanto riprodottrici delle disposizioni previste dall'art. 1, commi 1, 2 e 3, della abrogata legge regionale n. 6 del 2019 e che, pertanto, il rinvio è funzionale a consentire la trattazione unitaria dei due ricorsi.

4.1.- Il 4 gennaio 2021 la difesa statale ha depositato memoria nella quale ha svolto considerazioni in merito alla sopravvenuta abrogazione della legge regionale impugnata e agli effetti prodotti sul giudizio.

In particolare, ha rappresentato «che si è ritenuto, in via prudenziale, di non procedere alla rinuncia alla impugnativa in considerazione degli effetti che essa avrebbe potuto avere nell'auspicabile ipotesi di accoglimento del ricorso n. 57/2020 e della conseguente declaratoria dell'illegittimità costituzionale delle norme impugnate della legge regionale n. 1/2020», e ciò perché la declaratoria di illegittimità «potrebbe indurre l'Ente territoriale a sostenere - sia pure infondatamente - che la caducazione delle norme sopravvenute comporti la reviviscenza di quelle precedenti (abrogate) aventi il medesimo oggetto delle disposizioni caducate»; e che, pertanto, «malgrado l'effettivo venir meno dell'oggetto del presente gravame», ha ritenuto opportuno astenersi «da una formale rinuncia al ricorso [...] lasciando e rimettendo a codesta Ecc.ma Corte ogni decisione al riguardo».

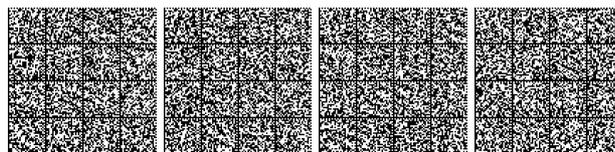
Nel merito la difesa statale ha richiamato le deduzioni e le conclusioni già rappresentate nei precedenti atti, rinnovando la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate.

5.- Con il secondo ricorso, notificato il 26 giugno-1° luglio 2020 e depositato il 6 luglio 2020 (reg. ric. n. 57 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 9 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, in riferimento agli artt. 33, sesto comma, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Nel rappresentare che le predette disposizioni regionali replicano, rispettivamente, quelle impugnate con il ricorso n. 58 del 2019, previste dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 1 della legge reg. Calabria, n. 6 del 2019, abrogata dall'art. 11, comma 2, della stessa legge regionale n. 1 del 2020, la difesa statale richiama «in gran parte trascrivendole per maggior chiarezza e facilità di consultazione, le motivazioni dell'impugnativa già espresse nel cennato ricorso in merito alle disposizioni meramente riprodottrici di quelle contenute nella legge n. 6/2019».

5.1.- In ordine alle disposizioni dell'art. 9, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, la difesa statale, nel rappresentare che esse ripropongono l'intervento di integrazione dell'Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro con l'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini", riproduce le medesime argomentazioni svolte nei confronti dell'art. 1, commi 1 e 2, della abrogata legge reg. Calabria n. 6 del 2019, impugnate con il ricorso n. 58 del 2019.

Riguardo alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali in materia di «tutela della salute», la difesa statale ribadisce che la disposta integrazione tra le due aziende ospedaliere di Catanzaro non costituisce una incorporazione della prima in quella ospedaliero-universitaria, ma dà luogo ad una istituzione di una nuova azienda, con «modalità procedurali diverse da quelle indicate e disciplinate dall'art. 4 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502», senza una «previa intesa tra regione ed università prescritta dall'art. 2, comma 7, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517».



Il ricorrente torna ad affermare che deve escludersi «che nuove aziende ospedaliero-universitarie - quand'anche risultanti, come nella specie, dall' "integrazione" tra una preesistente azienda ospedaliera e una preesistente azienda ospedaliero-universitaria - possano essere costituite dalle regioni - tanto più se soggette, come la Regione Calabria, a commissariamento - al di fuori del - e a prescindere dal - procedimento disciplinato in via ordinaria dalle norme richiamate in precedenza le quali stabiliscono, a tutti gli effetti, principi fondamentali che, come tali, limitano e vincolano l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia: donde l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni regionali che, come nel caso, da quei principi e da quelle norme si discostano».

In aggiunta a tali rinnovate censure, il ricorrente deduce, altresì, la violazione, da parte delle disposizioni impugnate, dell'art. 33, sesto comma, Cost., in quanto ritenute lesive del principio dell'autonomia universitaria.

La difesa statale premette che «l'art. 2, comma 2, lett. c) della legge n. 240/2010 sancisce il principio della "inscindibilità delle funzioni assistenziali [...] da quelle di insegnamento e di ricerca". Proprio per tale motivo i protocolli di intesa tra università e regioni, funzionali ad orientare l'attività assistenziale necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle università, trovano disciplina nell'art. 1 del d.lgs. 517 del 1999 e nell'art. 6, comma 13, della legge 240/2010 che riaffermano la competenza statale nello stabilire i criteri minimi cui devono attenersi tali protocolli nell'integrazione dell'attività di didattica, ricerca e assistenziale».

Invece, ad avviso del ricorrente, nella disposizione sospettata di illegittimità costituzionale «tali protocolli costituiscono il cascame di una legge regionale, che dispone, illegittimamente, la costituzione di una nuova AOU».

Per queste ragioni la previsione regionale violerebbe, dunque, «nuovamente il principio dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, poiché, tenuto conto dei requisiti cui debbono ispirarsi detti protocolli di intesa e le conseguenti attività attuative, determina inevitabilmente una soluzione di continuità rispetto a tutte quelle attività dell'Ateneo in corso e fondate sulla programmazione che lo stesso ha determinato in attuazione del protocollo in atto con la Regione, con riferimento alle funzioni anche di didattica e di ricerca (di competenza dell'università) e in particolare in merito all'accreditamento dei corsi di studio dell'Ateneo dell'area medico sanitaria».

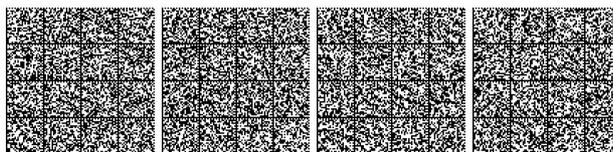
5.2.- Viene altresì impugnato il comma 4 dell'art. 9 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, che prevede la definizione, tramite un protocollo di intesa sottoscritto dal Rettore dell'Università degli studi "Magna Graecia", dal commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria e dal Presidente della Giunta regionale, dei rapporti tra la Regione e l'Università in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza.

Il ricorrente, nell'affermare che la disposizione riproduce quanto già previsto dall'art. 1, comma 3, dell'abrogata legge reg. Calabria n. 6 del 2019, richiama «pertanto, i motivi formulati avverso siffatta norma, da considerare, mutatis mutandis, riferiti all'odierno comma 4 dell'art. 9 della l. n. 1/20», e ribadisce che «[t]ale disposizione è anch'essa costituzionalmente illegittima - per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost. - nella misura in cui interferisce con le funzioni e con i compiti del Commissario ad acta nominato per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria».

In proposito viene richiamato il punto 15 della lettera b) della delibera del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018 (nomina del commissario ad acta e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale calabrese) che assegna il compito di definire e stipulare, in coerenza con la normativa vigente, il protocollo d'intesa con l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro al solo commissario ad acta e non anche al Presidente della Regione.

L'interferenza è, dunque, individuata nella parte della disposizione impugnata in base alla quale il protocollo fra Rettore dell'Università e commissario ad acta è sottoscritto anche dal Presidente della Giunta regionale. Ciò perché, «[i]n pendenza del commissariamento della Regione, la definizione e la sottoscrizione del protocollo d'intesa con l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro è infatti compito e funzione - prioritaria, precipua ed esclusiva - del Commissario ad acta, compito e funzione nel cui svolgimento la Regione commissariata non può indebitamente ingerirsi "affiancandosi", per via normativa, al Commissario nominato».

Ad avviso del ricorrente, «[l]egiferando in materia, la Regione Calabria si è perciò illegittimamente riappropriata di un potere dal cui esercizio è stata temporaneamente interdetta per effetto dell'esercizio, da parte del Governo, del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. - e dalle relative norme statali di attuazione (in generale, quanto ai modi e ai termini, dall'art. 8 della l. n. 131/2003 e, nello specifico, dall'art. 4 del d.l. n. 159/2007) - al fine di garantire "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" in materia di prestazioni sanitarie; e, così facendo, è perciò incorsa, eo ipso, nella violazione del precetto costituzionale sopra richiamato».



La difesa statale richiama la giurisprudenza costituzionale (tra le altre, sentenze n. n. 266 del 2016, n. 110 del 2014 e n. 361 del 2010), relativa alla illegittimità di interventi regionali che interferiscono, anche in modo potenziale, con l'esercizio dei poteri commissariali di attuazione del piano di rientro.

6.- La Regione Calabria si è costituita in giudizio con atto depositato il 4 agosto 2020.

6.1.- In ordine alla censura promossa nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 9 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, la difesa regionale, nel confutare le deduzioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato, ha riproposto e meglio precisato l'ordine di argomentazioni illustrato in riferimento alle analoghe censure avanzate nel ricorso n. 58 del 2019 nei confronti delle corrispondenti disposizioni recate dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale n. 6 del 2019, inerenti l'integrazione dell'Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" con l'Azienda universitaria "Mater Domini".

In particolare, la Regione Calabria ribadisce che da una lettura combinata dei commi 1 e 2 dell'art. 9 della legge impugnata non sembra che «l'obiettivo» perseguito nel Programma operativo sia stato disatteso».

Nel rilevare che il ricorso non disconosce il contenuto del programma operativo su richiamato, e che anzi, di questo vi è espressa menzione, la difesa regionale assume che «[l]obiettivo del programma operativo elaborato dal Commissario ad acta sottintende la volontà di procedere alla integrazione delle aziende ospedaliere esistenti: non si tratta, quindi, della costituzione di una nuova AOU, sicché, non si vede perché dovrebbe applicarsi il procedimento disciplinato dall'art. 4 del d.lgs. 502/92».

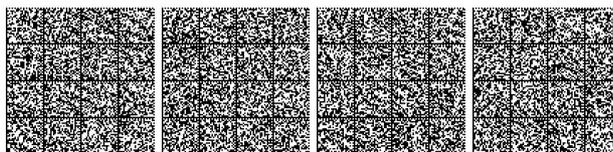
Sul punto viene evidenziato che «[l]e modalità per realizzare la detta integrazione sono indicate, peraltro, nell'Accordo di programma per il settore degli investimenti sanitari, approvato con decreto del Commissario ad acta (DCA n. 124 del 20 settembre 2019). Infatti, nell'Intervento n. 6 (pag. 115 e ss.) si evidenzia la comune volontà dei soggetti istituzionali coinvolti (Commissario, Regione ed Università) di perseguire un percorso condiviso al fine di concretizzare l'accorpamento tra l'Azienda ospedaliera "Pugliese - Ciaccio" e l'Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini". L'integrazione si fonda sui presupposti indicati nell'Accordo di programma, che, a sua volta, richiama il Programma operativo per il triennio 2016/2018 e l'obiettivo 2.1.1.1.».

Inoltre, la difesa regionale rappresenta che «[d]a tali atti, emerge che l'integrazione di che trattasi "è stata formalmente richiesta dal Ministero dell'Economia e Finanze e dal Ministero della Salute, affiancanti la Regione Calabria in regime di commissariamento nell'attuazione del Programma operativo, come risultante dai verbali dei tavoli di monitoraggio del programma"». In particolare, «[g]li Accordi di programma per il settore degli investimenti sanitari nella regione Calabria, succedutisi negli anni (2004, 2007 e, da ultimo, 2019), sottoscritti dal Ministero della Salute, dal Ministero dell'Economia e Finanze e dalla Regione Calabria, autorizzano l'esecuzione di programmi ed interventi di razionalizzazione e riqualificazione della rete sanitaria regionale, nel rispetto della legislazione statale vigente; giova evidenziare che, nel nuovo Accordo di programma 2019, la cornice normativa statale ivi richiamata (cfr. "aspetti normativi" per la progettazione del presidio Mater Domini, pag. 132 e ss.) non contempla la previsione di cui si assume la violazione».

La resistente aggiunge che, «[s]empre nel suddetto Accordo, si evidenzia che le parti hanno convenuto sulla necessità di addivenire in tempi brevi all'integrazione, mediante fusione, delle A.O. su citate e "ferme restando le prerogative del Consiglio Regionale nell'esercizio della funzione legislativa in materia, hanno invitato il Consiglio Regionale a legiferare in tal senso anche eliminando le disposizioni legislative regionali precedenti che siano di eventuale ostacolo all'integrazione, mediante fusione, dell'A.O. 'Pugliese Ciaccio' nell'A.O.U. 'Mater Domini'..."; e che il menzionato documento programmatico, «in sostanza, individua un percorso procedimentale che si colloca, in ragione della sua specificità, al di fuori delle previsioni dell'art. 4 del d.lgs. 502/92, coinvolgendo tutti gli attori interessati (Commissario, Regione, Università e Ministeri competenti) per concretizzare l'obiettivo dell'accorpamento delle aziende ospedaliere preesistenti».

Per quanto così argomentato, la difesa regionale assume che «l'iter per realizzare la detta integrazione tra le due aziende ospedaliere non è riconducibile all'art. 4 del D.lgs. 502/92, in combinato disposto con l'art. 2 del d.lgs. 517/99; procedimento applicabile in via ordinaria nei soli casi di creazione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria, ma non applicabile al caso che ci occupa».

6.2.- In ordine alla censura promossa nei confronti della disposizione di cui al comma 4 dell'art. 9 della legge regionale n. 1 del 2020 - concernente la definizione tramite un protocollo d'intesa, sottoscritto tra Rettore dell'Università degli Studi "Magna Graecia", commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria e Presidente della Giunta regionale, dei rapporti tra Regione e Università in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza - la difesa regionale ne deduce l'inammissibilità e comunque l'infondatezza.



La disposizione impugnata si limiterebbe a specificare che il protocollo d'intesa è definito ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti tra il Servizio sanitario nazionale e università a norma dell'articolo 6 della L. 30 novembre 1998, n. 419), sicché, essendo richiamati i criteri ivi indicati, ne consegue, secondo la difesa della Regione Calabria, che «[n]on può, dunque, condividersi quanto diversamente argomentato in ricorso, secondo cui il protocollo d'intesa di che trattasi scaturirebbe da una autonoma previsione della legge regionale, in violazione delle norme statali fondamentali».

La difesa regionale afferma che la censura riferita alla violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., non sarebbe ammissibile o fondata nella parte in cui si assume che la previsione dell'intervento del Presidente della Giunta regionale nella regolamentazione dei rapporti con l'Università andrebbe ad interferire con i compiti del commissario ad acta.

L'inammissibilità deriverebbe «dalla non corrispondenza del motivo, come formulato, con la relazione dipartimentale sottesa alla Delibera del Consiglio dei Ministri. In disparte che, nell'enunciato (sia della relazione che del ricorso), non risulta il richiamo al parametro costituzionale (art. 120 Cost.), nella detta relazione - a differenza delle questioni in precedenza trattate - non si rinvencono, infatti, le ragioni illustrate nel motivo in esame».

Quanto alla infondatezza nel merito, la difesa regionale osserva che «il principio di leale collaborazione derivante dall'art. 120 Cost. non sembra violato dalla disposizione in commento, perché la stessa si limita a dare attuazione alle previsioni contenute nel Piano attuativo e nell'Accordo programmatico 2019, oltre che nei precedenti Accordi di programma risalenti nel tempo. Tali documenti vedono coinvolti tutti i soggetti istituzionali interessati, ovvero i Ministeri competenti, la regione Calabria ed il Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dal deficit sanitario».

In particolare, «[d]all'esame dell'Accordo programmatico dell'anno 2019 emerge che lo stesso Commissario ha promosso l'accordo e lo ha successivamente recepito in un proprio decreto commissariale ed ha richiesto espressamente il coinvolgimento attivo del Presidente della Regione Calabria e degli altri soggetti istituzionali, a vano titolo, coinvolti».

Non sussisterebbe, conseguentemente, alcuna indebita ingerenza degli organi regionali nelle funzioni commissariali, giacché è lo stesso commissario che, «di propria iniziativa, invita la Regione Calabria all'affiancamento ed il Consiglio regionale a legiferare nella suddetta materia».

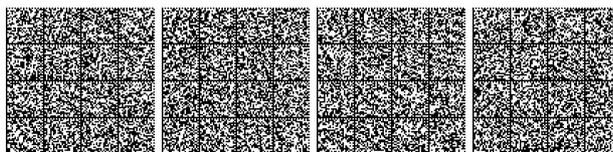
Sul punto, la difesa regionale assume che la previsione impugnata si muove nell'ambito della cornice normativa delineata dalle norme statali vigenti, in quanto la Regione non «si sarebbe riappropriata arbitrariamente di funzioni da cui è stata temporaneamente interdotta a causa del commissariamento», come sostenuto dal ricorrente, poiché «in realtà - per come emerge dagli atti, è il Commissario che chiede l'intervento, anche legislativo, della Regione».

La resistente evidenzia che nell'Accordo di programma anno 2019 si sottolinea che le parti hanno convenuto sulla necessità di addivenire in tempi brevi all'integrazione, mediante fusione, delle AO su citate e, «ferme restando le prerogative del Consiglio Regionale nell'esercizio della funzione legislativa in materia, hanno invitato il Consiglio Regionale a legiferare in tal senso anche eliminando le disposizioni legislative regionali precedenti che siano di eventuale ostacolo all'integrazione, mediante fusione, dell'A.O. "Pugliese Ciaccio" nell'A.O.U. "Mater Domini"».

La Regione Calabria assume che la legge censurata «interviene con norme di dettaglio, su espressa volontà del Commissario e dei sottoscrittori degli accordi; per tale ragione, non sembra ricorrere alcuna ingerenza nelle funzioni commissariali, quanto piuttosto, una concreta e piena attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione».

La difesa regionale prosegue affermando che, «[a]d ulteriore dimostrazione del fatto che le disposizioni censurate sono state il risultato dell'intesa raggiunta tra il commissario ad acta e la Regione Calabria, e non un atto di ingerenza di quest'ultima nelle prerogative commissariali, si evidenzia che, prima della sua adozione in Consiglio regionale, la proposta di legge è stata sottoposta alla preventiva valutazione dei Ministeri della Salute e della Economia e Finanze, con nota sottoscritta dal Commissario *pro tempore*, S. Cotticelli, e dal sub-commissario, M. Croceo. Proposta diventata parte integrante della n. 5/XI, al fine di scongiurare una nuova impugnativa da parte del Governo e superare i rilievi sollevati in relazione alla l.r. n. 6/2019 (oggi abrogata)».

7.- In prossimità dell'udienza la difesa statale ha depositato memoria nella quale, ribadite le proprie argomentazioni e conclusioni, ha confutato la eccezione di inammissibilità della censura di violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. sollevata dalla Regione Calabria per l'asserita mancata rispondenza tra il motivo di ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione. Ciò perché il predetto motivo di censura «era già contenuto nella deliberazione dell'organo politico», laddove la difesa statale, «nell'esercizio della sua funzione di difensore tecnico del Governo, si è limitata a sviluppare, sul piano tecnico, i motivi di censura» già contenuti nella predetta delibera.



Inoltre, la difesa statale ha rappresentato che, con nota del 18 giugno 2020, indirizzata al Dipartimento affari regionali ed autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio regionale della Calabria aveva espresso l'intendimento dei competenti organi regionali di modificare la legge regionale n. 1 del 2020, «al fine di superare i rilievi espressi dai ministeri interessati», allegando la relativa bozza di proposta di legge, ma che tale intendimento non aveva poi trovato attuazione.

Considerato in diritto

1.- Questa Corte è chiamata a pronunciarsi su due giudizi promossi, con i ricorsi indicati in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, avverso due leggi regionali della Regione Calabria.

1.1.- Con il primo ricorso, depositato il 15 maggio 2019 (reg. ric. n. 58 del 2019), sono impugnate le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 1 a 4, e all'art. 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione), in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Viene innanzitutto impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, nella parte in cui dispone la «integrazione» tra l'Azienda ospedaliera «Pugliese-Ciaccio» di Catanzaro e l'Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni violano principi fondamentali in materia di «tutela della salute», e dunque l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto dettano modalità procedurali per l'integrazione tra le due aziende ospedaliere «diverse da quelle indicate e disciplinate dall'art. 4 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e senza una - valida [...] - previa intesa tra regione e università prescritta dall'art. 2, comma 7, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517».

È, altresì, sospettato di illegittimità costituzionale l'art. 1, comma 3, della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, nella parte in cui demanda la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi «Magna Graecia» di Catanzaro in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, ad un protocollo d'intesa sottoscritto anche dal Presidente della Giunta regionale, oltreché dal Rettore dell'Università e dal commissario ad acta.

Ad avviso della difesa statale, la prevista partecipazione del Presidente della Giunta regionale si pone in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., perché interferisce con le funzioni e i compiti del commissario ad acta, che rappresenta manifestazione del potere sostitutivo esercitato dal Governo nei confronti della Regione e a cui, pertanto, spetta, in via esclusiva, la sottoscrizione del predetto protocollo d'intesa con il Rettore dell'Università «Magna Graecia».

Il ricorrente dubita, poi, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2019, nella parte in cui prevede la «integrazione» del presidio ospedaliero «Giovanni Paolo II» di Lamezia Terme con la neo costituita Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini-Pugliese Ciaccio».

La difesa statale rappresenta che l'intervento in esame non è contemplato dal piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale e, per un verso, «contrasta con il principio, di coordinamento della finanza pubblica, secondo il quale le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi - che del primo costituiscono attuazione e aggiornamento (v. art. 2, comma 88-bis, l. n. 191/2009) - sono vincolanti - in «positivo» e in «negativo» - per le Regioni che li hanno sottoscritti - con violazione, per questo riguardo, dell'art. 117, comma 3, Cost.; e, per un altro, interferisce, ancora una volta, con le funzioni e con i compiti del Commissario ad acta - così violando l'art. 120, comma 2, Cost.».

Infine, viene impugnato l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2019, nella parte in cui stabilisce la cessazione degli organi dell'Azienda ospedaliera «Pugliese-Ciaccio» di Catanzaro e dell'Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini» e dei rispettivi direttori sanitari e amministrativi, con conseguente risoluzione dei relativi rapporti di lavoro, senza attribuzione di alcun indennizzo.

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale incide sui diritti e sugli obblighi delle parti di un rapporto di lavoro in essere e in tal modo invade la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.2.- Con il secondo ricorso, depositato il 6 luglio 2020 (reg. ric. n. 57 del 2020), sono impugnate le disposizioni di cui all'art. 9, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019),



in quanto riprodurrebbero in modo pressoché letterale quelle rispettivamente dettate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, già oggetto di impugnativa con il ricorso iscritto al n. 58 del reg. ric. 2019, legge abrogata dall'art. 11, comma 2, della medesima legge regionale n. 1 del 2020.

1.2.1.- Viene, innanzitutto, sospettato di illegittimità costituzionale l'art. 9, commi 1 e 2, che, ad avviso del ricorrente, ripropone le previsioni dettate dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, concernenti l'integrazione dell'Azienda ospedaliera "Pugliese Ciaccio" di Catanzaro con l'Azienda universitaria "Mater Domini" di Catanzaro.

La difesa statale assume che anche tale nuovo intervento normativo regionale prevede non già l'incorporazione della azienda ospedaliera (in seguito, anche: *AO*) nella azienda ospedaliero-universitaria (in seguito, anche: *AOU*), ma la costituzione di una nuova AOU, senza seguire il procedimento dettato dal combinato disposto dell'art. 4 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dell'art. 2, comma 7, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti tra il Servizio sanitario nazionale e università a norma dell'articolo 6 della L. 30 novembre 1998, n. 419), che integra un principio fondamentale posto dallo Stato in materia di «tutela della salute» e, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, Cost. per le medesime ragioni già esposte nel ricorso iscritto al n. 58 del reg. ric. 2019.

Il ricorrente afferma, inoltre, che la disposizione regionale si pone in contrasto con l'art. 33, sesto comma, Cost., in quanto la costituzione della nuova AOU, nell'incidere su attività di didattica e di ricerca demandate alla definizione di un protocollo tra Regione e Università competente, lede il principio dell'autonomia universitaria.

1.2.2.- La seconda questione è promossa nei confronti del comma 4 dell'art. 9 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020 che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, ripropone, a sua volta, quanto già previsto dall'art. 1, comma 3, della abrogata legge reg. Calabria n. 6 del 2019 circa la definizione, con protocollo d'intesa sottoscritto dal Rettore, dal commissario ad acta per il rientro dal disavanzo della spesa sanitaria e dal Presidente della Giunta regionale, dei rapporti fra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza. Conseguentemente, essa viene censurata per le medesime ragioni già esposte nel ricorso iscritto al n. 58 del reg. ric. 2019, poiché il previsto coinvolgimento anche del Presidente della Giunta regionale nella definizione del protocollo di intesa lederebbe l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto comporterebbe un'interferenza con le funzioni e i compiti del commissario ad acta, nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria e a cui, pertanto, esclusivamente compete la sottoscrizione del protocollo stesso, in luogo degli organi regionali ordinariamente competenti.

2.- I due giudizi vanno riuniti, in ragione della coincidenza delle questioni sollevate nei confronti delle disposizioni dettate dalle leggi regionali calabresi n. 6 del 2019 e n. 1 del 2020, relative all'integrazione delle aziende ospedaliere del capoluogo regionale e alla stipula del protocollo d'intesa per la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro.

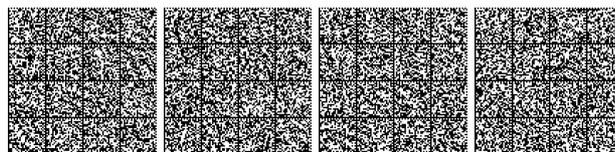
3.- Deve innanzitutto essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione al giudizio originato dal ricorso n. 58 del 2019, per effetto dell'intervenuta abrogazione dell'intera legge reg. Calabria n. 6 del 2019, ad opera dell'art. 11, comma 2, della legge reg. Calabria n. 1 del 2020.

Le impugnate disposizioni della legge regionale abrogata non hanno trovato, infatti, applicazione medio tempore, come attestano gli stessi lavori preparatori della legge reg. Calabria n. 1 del 2020 e la dichiarazione - allegata dalla difesa regionale - del dirigente generale del dipartimento Tutela della salute della Regione Calabria, rilasciata in data 16 dicembre 2020, secondo cui «[n]on risulta in atti alcun provvedimento di applicazione della legge regionale 13 marzo 2019, n. 6 [...] né risulta stipulato il protocollo d'intesa nella stessa richiamato».

Non sussiste, poi, il rischio paventato dalla difesa statale che la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni recate dalla legge reg. Calabria n. 1 del 2020, riproduttive di quelle abrogate della legge regionale n. 6 del 2019, possa comportarne la reviviscenza. Difatti, la norma di espressa abrogazione della legge regionale n. 6 del 2019, dettata dall'art. 11, comma 2, della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, costituisce una previsione autonoma, non impugnata.

4.- Passando all'esame del ricorso n. 57 del 2020, è innanzitutto fondata la questione promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 9 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020. Ciò in quanto le modalità con cui essi hanno disposto la «integrazione» delle due aziende ospedaliere di Catanzaro violano principi fondamentali in materia di «tutela della salute» posti dalle disposizioni statali evocate come parametri interposti.

Le disposizioni impugnate - che ripropongono quanto già stabilito dall'art. 1, commi 1 e 2, della abrogata legge reg. Calabria n. 6 del 2019 - prevedono: «1. Al fine di migliorare l'offerta assistenziale e l'ottimizzazione delle risorse, l'Azienda Ospedaliera "Pugliese Ciaccio" di Catanzaro è integrata con l'Azienda Ospedaliero Universitaria "Mater Domini" di Catan-



zaro ed assume la denominazione di Azienda Ospedaliero-Universitaria “Mater Domini - Pugliese Ciaccio”; 2. L’Azienda Ospedaliero-Universitaria “Mater Domini - Pugliese Ciaccio” ha sede in Catanzaro, ha personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale ai sensi della vigente normativa e subentra nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi dell’Azienda Ospedaliera “Pugliese Ciaccio” e dell’Azienda Ospedaliera Universitaria “Mater Domini”».

La riportata formulazione attesta in modo inequivoco che si è in presenza di una fusione realizzata tramite la costituzione di una nuova AOU e non già attraverso l’incorporazione della azienda ospedaliera nella preesistente AOU catanzarese.

Difatti, il previsto subentro nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo ad entrambe le preesistenti aziende ospedaliere non risulta compatibile con un processo di “integrazione” attraverso la fusione per incorporazione, che riguarderebbe solo l’azienda incorporata.

A sua volta, la previsione del comma 2 del successivo art. 10 della legge regionale in esame, non impugnata, recante “Misure di adeguamento” conseguenti all’integrazione tra le due preesistenti aziende ospedaliere di Catanzaro, nel disporre che esse sono soppresse dalla data di insediamento del direttore generale dell’azienda unica, conferma che si è in presenza della costituzione di una “nuova” azienda ospedaliero-universitaria.

L’intervento regionale contrasta, inoltre, con quanto previsto dagli atti della gestione commissariale, secondo cui l’integrazione di cui trattasi avrebbe dovuto essere disposta tramite la fusione per incorporazione della AO nella AOU, e non attraverso l’istituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria (in tal senso il programma operativo 2016-2018, approvato con delibera commissariale n. 63 del 5 luglio 2016 e il documento programmatico dell’aprile 2019, richiamato dalla stessa difesa regionale).

Il percorso così delineato dalla gestione commissariale per realizzare l’integrazione in oggetto, nel rispetto dei ruoli e delle competenze dei diversi livelli istituzionali e di governo coinvolti, come definiti dalla disciplina statale di riferimento, è stato, dunque, disatteso dal censurato intervento normativo regionale.

Nella fattispecie non è del resto ravvisabile, diversamente da quanto affermato dalla difesa regionale, alcun peculiare “percorso procedimentale” per concretizzare l’obiettivo dell’accorpamento delle aziende ospedaliere preesistenti; si è, infatti, realizzata una nuova azienda al di fuori delle previsioni dettate dall’art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992, in combinato disposto con l’art. 2 del d.lgs. n. 517 del 1999.

Analogamente non è fondata la argomentazione della Regione, che, sulla scorta del “principio dell’effetto utile”, fa leva sul conseguimento sostanziale, da parte delle disposizioni impuginate, dell’obiettivo della riconduzione «ad unità» delle due aziende ospedaliere di Catanzaro.

La tesi della difesa regionale omette, difatti, di considerare che tale risultato deve comunque essere perseguito nel doveroso rispetto della normativa statale e dello stesso programma operativo della gestione commissariale.

L’accoglimento della questione, in riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali in materia di «tutela della salute», comporta l’assorbimento della censura relativa alla lesione dell’autonomia universitaria di cui all’art. 33, sesto comma, Cost.

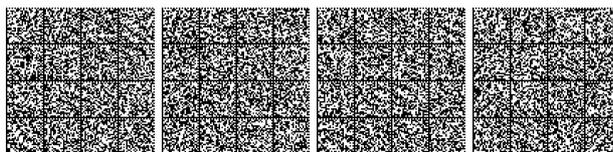
5.- La seconda questione è promossa, in riferimento all’art. 120 Cost., nei confronti dell’art. 9, comma 4, della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, nella parte in cui prevede che il protocollo d’intesa per la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l’Università degli studi “Magna Graecia” di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, sia sottoscritto non solo «dal Rettore dell’Università degli Studi» e «dal Commissario ad acta», ma anche «dal Presidente della Giunta regionale».

5.1.- Preliminarmente, va disattesa l’eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale per la mancata corrispondenza, in relazione al parametro dedotto, dei motivi proposti nel ricorso con quelli indicati nella delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all’impugnazione.

Difatti la delibera menziona espressamente la violazione, ad opera della disposizione impugnata, dell’art. 120 Cost., richiamando quanto indicato nel ricorso n. 58 del 2019, in relazione alla corrispondente misura disposta dall’art. 1, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2019, di cui riproduce quindi i contenuti.

5.2.- Nel merito la questione è fondata.

La disposizione censurata risulta lesiva dell’art. 120 Cost., dal momento che la delibera del Consiglio dei ministri di nomina del commissario ad acta del 7 dicembre 2018 attribuisce l’incarico di definire e stipulare il protocollo d’intesa con l’Università, in coerenza con la normativa vigente, al solo commissario ad acta e non al Presidente della Regione (lettera b, punto 15).



È poi ininfluenza la circostanza, dedotta dalla resistente, che i lavori preparatori evidenzino la volontà delle parti (e, in particolare, del commissario ad acta *pro tempore* e del Rettore dell'Università) di coinvolgere la Regione nel protocollo d'intesa, essendo il settore sanitario della Regione Calabria sottoposto a commissariamento.

Difatti, la previsione secondo cui il protocollo in oggetto è definito anche dal Presidente della Giunta regionale costituisce una oggettiva interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni e i compiti demandati al commissario ad acta, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 177 e n. 166 del 2020, n. 94 del 2019 e n. 190 del 2017).

Né può sostenersi che la partecipazione del Presidente della Regione alla sottoscrizione del protocollo d'intesa si risolva in un aspetto meramente formale. Al contrario, tale partecipazione assume carattere sostanziale, nella misura in cui l'organo regionale concorre alla definizione dei contenuti del protocollo, nonostante il commissariamento gli impedisca l'esercizio dei poteri attribuiti in via ordinaria.

6.- In ragione della decisione assunta, si deve dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, commi 3 e 5, e dell'art. 10 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, in quanto recano disposizioni strettamente correlate, conseguenti e funzionali alla costituzione della nuova azienda ospedaliera universitaria prevista dalle impugnate disposizioni dell'art. 9, commi 1 e 2 della legge stessa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019);

2) dichiara, in via consequenziale, si sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Nome sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 3 e 5, e dell'art. 10 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 a 4, e 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione), promosse, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

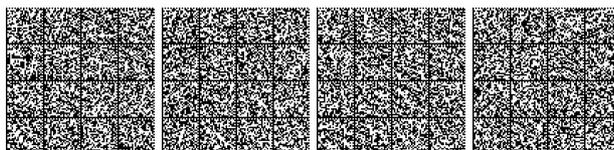
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 51

Ordinanza 10 - 30 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Puglia - Mobilità venatoria gratuita dei cacciatori in ambiti territoriali di caccia diversi da quello di residenza - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia in mancanza di costituzione in giudizio della resistente - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 33, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 33, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e alla legge regionale 23 marzo 2015, n. 8 (Disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Regione Puglia. Applicazione della legge 16 dicembre 1985, n. 752, come modificata dalla legge 17 maggio 1991, n. 162 e della legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, comma 109)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 agosto-2 settembre 2019, depositato in cancelleria il 3 settembre 2019, iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2021.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 27 agosto-2 settembre 2019 e depositato in cancelleria il successivo 3 settembre 2019 (reg. ric. n. 96 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 33, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e alla legge regionale 23 marzo 2015, n. 8 (Disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Regione Puglia. Applicazione della legge 16 dicembre 1985, n. 752, come modificata dalla legge 17 maggio 1991, n. 162 e della legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, comma 109)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione regionale impugnata, inserendo all'art. 11 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) il comma 6-bis, a tenore del



quale «[p]er i cacciatori residenti nella Regione Puglia è consentita la mobilità venatoria gratuita per il solo prelievo di fauna migratoria per numero venti giornate per annata, in ATC diversi da quello di residenza, nei termini e modalità previste dal relativo regolamento di attuazione e/o dal programma e calendario venatorio annuale» avrebbe violato l'art. 14, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) secondo cui «ogni cacciatore, previa domanda all'amministrazione competente, ha diritto all'accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino compreso nella regione in cui risiede e può avere accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori anche compresi in una diversa regione, previo consenso dei relativi organi di gestione»;

che, così disponendo, il legislatore regionale avrebbe consentito senz'altro la caccia nei confronti della fauna migratoria in Ambiti territoriali di caccia (ATC) diversi da quelli in cui i cacciatori risultano iscritti, prescindendo dalla preventiva domanda all'amministrazione competente e dal conseguente consenso degli organi di gestione richiesti dall'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992;

che da ciò deriverebbe, pertanto, la denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

che, in prossimità dell'udienza pubblica del 6 ottobre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato istanza di rinvio della trattazione della questione, al fine di valutare, alla luce delle modifiche apportate alla disposizione impugnata dall'art. 24, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 1° agosto 2020, n. 26 (Disposizioni varie urgenti), l'esistenza dei presupposti per la rinuncia al ricorso;

che, dopo il rinvio a nuovo ruolo del ricorso disposto dal Presidente della Corte costituzionale con decreto del 25 settembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2021, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 12 febbraio 2021.

Considerato che, dopo il rinvio a nuovo ruolo del ricorso disposto dal Presidente della Corte costituzionale con decreto del 25 settembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2021, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 12 febbraio 2021, sul presupposto che in conseguenza dello *ius superveniens* «sono, dunque, venute meno le motivazioni che avevano condotto all'impugnazione»;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 226 del 2020, n. 244, n. 60 e n. 55 del 2018, n. 223, n. 146, n. 112 e n. 100 del 2017).

Visti gli art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

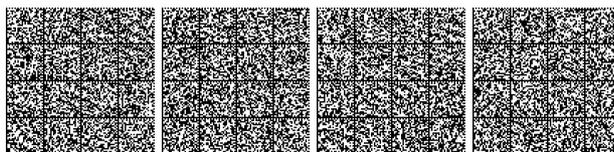
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 15

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Prevista approvazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019 - Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale contenente la tabella 1 relativa alla "Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2019".

– Legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e, in particolare, la tabella 1 dell'allegato 30.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Molise, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge Molise n. 17 del 31 dicembre 2020, pubblicata nel B.U.R. n. 84 del 31 dicembre 2020, recante «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019».

Nel B.U.R. Molise del 31 dicembre 2020, n. 84, è stata pubblicata la legge regionale n. 17 del 31 dicembre 2020, recante «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019».

In particolare, con l'art. 1 è approvato il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019 sulla base delle risultanze esposte nell'allegato 1 alla legge, denominato «Conto del bilancio riepilogo generale delle entrate e delle spese» così come rappresentate nell'allegato 30, recante «Relazione al conto del bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione»; entrambi gli allegati risultano a loro volta approvati con l'art. 12 della legge regionale in esame.

Il Presidente del Consiglio ritiene in particolare che la tabella 1, relativa alla «Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2019» contenuta nel richiamato allegato 30 della suddetta legge, sia illegittima per violazione dell'art. 42, commi 12 e 14 e dell'allegato 4/2 principio applicato 9.2.26 del decreto legislativo n. 118/2011, contenente «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», la violazione di tale norma interposta comporta a sua volta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione che disciplina la competenza esclusiva statale, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

1) *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione in relazione all'art. 42, commi 12 e 14 e all'allegato 4/2 principio applicato 9.2.26 del decreto legislativo n. 118/2011, contenente «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42».*



Come ben noto il decreto legislativo n. 118/2011, per garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto i diversi profili finanziario, economico e patrimoniale, promuove il ricorso ad un sistema omogeneo di contabilità economico-patrimoniale.

In particolare, l'art. 42 del suddetto decreto legislativo individua le modalità di determinazione del risultato di amministrazione con puntuale riferimento, nei commi 12 e 14, ai disavanzi.

L'allegato 4/2 del suddetto decreto legislativo, al punto 9, detta i principi per la: «La gestione dei residui e risultato di amministrazione».

Nello specifico, il principio «9.2.26» prevede:

«Se in occasione dell'approvazione del rendiconto il disavanzo di amministrazione non è migliorato rispetto al disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello definitivamente iscritto alla voce "Disavanzo di amministrazione" del precedente bilancio di previsione per il medesimo esercizio, le quote del disavanzo applicate al bilancio e non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio, mentre l'eventuale ulteriore disavanzo è ripianato dagli enti locali secondo le modalità previste dall'ultimo periodo dell'art. 188, comma 1, del TUEL, non oltre la scadenza del piano di rientro in corso, e dalle regioni negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale.

A tal fine:

a) è considerato ripianato il disavanzo applicato in via definitiva al bilancio di previsione per il quale, nel corso dell'esercizio, sono state pienamente realizzate le operazioni individuate nel relativo piano di rientro, per un importo pari ai maggiori accertamenti di entrata e ai minori impegni registrati nelle scritture contabili se puntualmente previsti nel piano di rientro (o nella nota integrativa al bilancio di previsione). Ai fini della compilazione delle tabelle di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione (allegato 4/1), le quote del disavanzo ripianato sono attribuite alla componente del disavanzo cui il piano di rientro si riferisce;

b) il disavanzo non ripianato è pari alla differenza tra l'importo iscritto in via definitiva alla voce "Disavanzo di amministrazione" nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce e il disavanzo ripianato di cui alla lettera *a)*, salvo quanto previsto dal paragrafo 9.2.28;

c) l'ulteriore disavanzo è costituito dal nuovo disavanzo formatosi nel corso dell'esercizio, indicato come "Disavanzo dell'esercizio N" nei prospetti di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione.

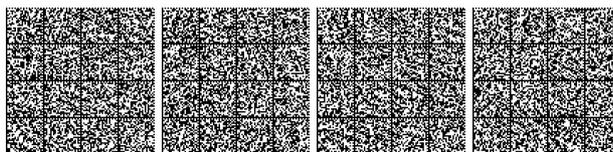
Nei casi in cui non è possibile verificare la realizzazione degli accertamenti di entrata e delle economie di spesa previsti nel piano di rientro, il disavanzo ripianato è pari alla riduzione del disavanzo rappresentato dalla lettera *e)* dell'allegato al rendiconto concernente il risultato di amministrazione rispetto a quello della lettera *e)* del rendiconto dell'esercizio precedente. Ai fini della compilazione delle tabelle di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione (allegato 4/1), le quote del disavanzo ripianato sono attribuite alle componenti del disavanzo di amministrazione in ordine di anzianità di formazione del disavanzo stesso. Al riguardo si rinvia all'esempio n. 13.

Ai fini del presente paragrafo e del successivo, le regioni e le province autonome verificano la riduzione del risultato di amministrazione rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente al netto delle rispettive quote del disavanzo da debito autorizzato e non contratto.».

Il successivo principio «9.2.28» prevede:

«Il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera *b)* del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. Sono escluse dall'applicazione del principio le sentenze che comportano la formazione di nuove obbligazioni giuridiche per le quali non era possibile effettuare accantonamenti. È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».

Nella relazione al conto del bilancio (allegato 30 della legge regionale n. 17/2020 che si impugna approvato, tra gli altri, con l'art. 12 della medesima legge) alla pagina 8, si allega copia integrale della suddetta relazione che può essere, comunque, reperita — unitamente a tutti di altri allegati alla legge — al seguente indirizzo <http://bollettino.regione.molise.it/ricerca.php?anno=2020> può leggersi:



Composizione del disavanzo e modalità di copertura:

La composizione del disavanzo e la relativa copertura, per ciascuna componente, sono evidenziati nelle seguenti due tabelle, redatte ai sensi del punto 13.10.3. dell'allegato 4/1 "Principio contabile concernente la programmazione di bilancio" del D.Lgs. 118/2011 così modificato con DM del 1° agosto 2019.

La presente Relazione sulla gestione descrive la composizione del disavanzo alla fine dell'esercizio 2019 individuato nell'allegato a) relativo al "Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione" al rendiconto 2019 (lettera E) e, per ciascuna componente del disavanzo proveniente dal precedente esercizio, indica le quote ripianate nel corso dell'esercizio 2019 in attuazione delle rispettive discipline e l'importo da ripianare per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione in corso di gestione.

Preliminarmente si precisa che la colonna a) della tabella 1 relativa al "Disavanzo di amministrazione al 31.12.2018" è stata allineata ai rilievi del Ministero dell'Economia e Finanze – Ragioneria Generale dello Stato in sede di controllo della L.R. n.19/2019 di approvazione del Rendiconto Generale per l'esercizio 2018 e che dette modifiche saranno, peraltro, oggetto di successivo specifico provvedimento da parte della Regione.

A seguito poi delle eccezioni della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti contenute nella decisione al giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Molise per l'esercizio 2019 (Giusta deliberazione n.79/2020/PARI), ai sensi dell'art.1, comma 5, del D.L. n.174/2012 convertito in legge n.213/2012 e delle successive azioni correttive oggetto del presente provvedimento, si è proceduto a rideterminare il disavanzo e le relative modalità di copertura nei termini di cui alle successive tabelle 1 e 2, che sostituiscono integralmente quelle riportate nella proposta di legge regionale di cui alla DGR n. 243/20.7.2020 oggetto del giudizio di parifica da parte della Corte dei Conti.

tabella 1					
VERIFICA RIPIANO COMPONENTI DEL DISAVANZO AL 31 DICEMBRE 2018	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2018 (a) ⁽¹⁾	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019 (b) ⁽²⁾	DISAVANZO RIPIANATO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2019 (c) = (a) - (b) ⁽³⁾	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ISCRITTO IN SPESA NELL'ESERCIZIO 2019 (d) ⁽⁴⁾	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2019 (e) = (d) - (c) ⁽⁵⁾
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto 2018					
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla deliberazione del Consiglio regionale n. 293 del 10.11.2015 e l.r. n. 6 del 04.05.2016	13.986.372,20	11.655.310,16	2.331.062,04	2.331.062,04	0,00
Disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui	195.190.627,38	187.638.404,93	7.552.222,45	7.552.222,45	0,00
Disavanzo tecnico al 31 dicembre...					
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazione di liquidità ex DL 35/2013 (anni 2013-2014 e anno 2016)	302.568.173,53	292.804.024,42	9.764.149,11	9.764.149,11	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione 2019 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera		41.387.988,70	0,00	0,00	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione Da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera					
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019					
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio N					
TOTALE	511.745.173,11	533.485.728,21	19.647.433,60	19.647.433,60	0,00

La sopra riprodotta tabella 1 relativa alla «Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2019», contenuta nella citata relazione sulla gestione, mostra un peggioramento del disavanzo di euro 21.740.555,10, pari alla differenza tra l'importo della lettera e) del rendiconto 2019 (euro 533.485.728,21) e quello della lettera e) del rendiconto 2018 (euro 511.745.173,11) evidenziando, quindi, il mancato ripiano rispetto a quello previsto in via definitiva alla voce «Disavanzo di amministrazione» nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce, pari ad euro 19.647.433,60.

Al riguardo, il richiamato principio applicato «9.2.26» dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011, nella misura in cui viene applicato al caso di specie, prevede che le quote di disavanzo applicate all'esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021 e non recuperate (euro 19.647.433,60) devono essere interamente applicate all'esercizio 2020, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (euro 19.734.165,28).



L'ulteriore disavanzo di euro 21.740.555,10 può essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, ovvero nel triennio 2020-2022 (salvo terminare prima, nel caso in cui la legislatura regionale abbia durata inferiore), «contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori» (art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118/2011).

Tuttavia, essendo, ad oggi, l'esercizio 2020 ormai concluso, ove la quota di disavanzo di euro 19.647.433,60, applicata al bilancio 2019 e non recuperata, non sia stata recuperata neanche nel corso dell'esercizio 2020, essa dev'essere interamente applicata all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (euro 19.822.650,66). Né, d'altra parte, la delibera consiliare di approvazione del piano di rientro risulta, ad oggi, ancora adottata.

Tanto rappresentato, si evidenzia, quindi, che, per conseguenza, le tabelle riportate nella relazione sulla gestione, relative alla composizione e alle modalità di ripiano del risultato di amministrazione, di cui al principio applicato «13.10.3» dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118/2011, non sono state correttamente determinate.

Il suddetto principio «13.10.3» dell'allegato 4/1 prevede infatti:

«Gli enti in disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio descrivono nella relazione sulla gestione le cause che hanno determinato tale risultato, gli interventi assunti in occasione dell'accertamento del disavanzo di amministrazione presunto o di successive rideterminazioni del disavanzo di amministrazione presunto, e le iniziative che si intende assumere a seguito dell'accertamento dell'importo definitivo del disavanzo.

Gli enti che erano già in disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio precedente illustrano altresì le attività svolte nel corso dell'esercizio per il ripiano di tale disavanzo, segnalando se l'importo del disavanzo al 31 dicembre è migliorato rispetto a quello risultante nell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello iscritto in via definitiva nel bilancio di previsione alla voce "Disavanzo di amministrazione".

Nel caso in cui tale miglioramento non sia stato realizzato, la relazione sulla gestione indica l'importo del disavanzo applicato al bilancio di previsione (alla voce "Disavanzo di amministrazione") che non è stato ripianato, distinguendolo dall'eventuale importo dell'ulteriore disavanzo formatosi nel corso dell'esercizio, secondo le modalità previste dal paragrafo 9.2.26 del principio applicato della contabilità finanziaria (allegato 4/2).

Pertanto, la relazione sulla gestione descrive la composizione del risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio individuato nell'allegato a) al rendiconto lettera e), se negativo e, per ciascuna componente del disavanzo proveniente dal precedente esercizio, indica le quote ripianate nel corso dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce in attuazione delle rispettive discipline e l'importo da ripianare per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione in corso di gestione».

Le criticità sopra rappresentate, sarebbero superabili solo se la Regione sostituisse, in sede di bilancio di previsione 2021-2023, oppure nella prima legge di variazione utile, le suddette tabelle della relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2019, quantificando in euro 21.740.555,10 la quota di disavanzo al 31 dicembre 2019 derivante dalla gestione 2019 e modificando le tabelle medesime in maniera conforme a quanto finora indicato, anche se l'importo da ripianare nell'esercizio 2020 non è stato applicato al bilancio di previsione 2020, ciò al fine di consentire l'applicazione del principio applicato «9.2.28» dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011, che prevede: «Il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

Sulla base delle suddette tabelle modificate, poi, dovrebbero essere predisposte anche le corrispondenti tabelle in sede di bilancio di previsione 2021-2023 e di rendiconto 2020.

Al momento pertanto la legge in questione ed in particolare la tabella 1 contenuta nella relazione sulla gestione, viola l'art. 42, commi 12 e 14 e il principio applicato «9.2.26» dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 e, come già rappresentato, la violazione di tale norma interposta comporta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione che prevede la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.



P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima la legge regionale impugnata e conseguentemente annullarla per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2021;
2. relazione al conto del bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione.

Roma, 1° marzo 2021

L'Avvocato dello Stato: GALLUZZO

21C00066

N. 16

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Modifiche agli artt. 5 e 7 della legge regionale n. 14 del 2009 - Possibilità di realizzare interventi straordinari di ampliamento e interventi straordinari di demolizione e ricostruzione su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2020 - Differimento al 31 dicembre 2021 del termine per la presentazione della SCIA o dell'istanza per il permesso di costruire.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione della sesta centrale operativa 118 con sede nel territorio di competenza della ASL BT.

- Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021), artt. 15 e 27.

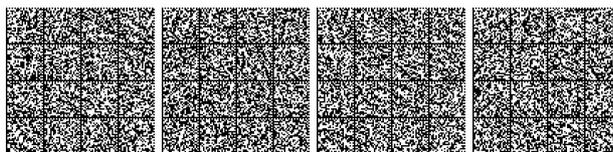
Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso con il patrocinio *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (C.F. 80224030587, fax 06-96514000 e pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 domicilia

Nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, nella sua sede legale in lungomare Nazario Sauro, 33 - 70121 Bari (pec protocollo generale presidenza@pec.rupar.puglia.it per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia n. 35 del 30 dicembre 2020 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia — legge di stabilità regionale 2021», relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 15 e 27.

La legge della Regione Puglia del 30 dicembre 2020, n. 35, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021-2023 della Regione Puglia — legge di stabilità 2021», pubblicata nel BUR 31 dicembre 2020, n. 174 è censurabile relativamente alle disposizioni contenute negli articoli 15 e 27, come si intende dimostrare con la illustrazione dei seguenti

MOTIVI

L'art. 15 della legge regionale suindicata, intervenendo a modificare gli articoli 5 e 7 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14, recante «Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale», dispone un'ulteriore proroga delle norme straordinarie e temporanee di cui all'art. 1 della stessa legge regionale n. 14 del 2009, protraendo ulteriormente l'efficacia di una disciplina eccezionale a carattere derogatorio, quale quella del c.d. piano casa, destinata in origine ad avere un'applicazione temporale estremamente limitata.



Nello specifico, l'art. 15 della legge in oggetto consente di realizzare gli interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione, di cui agli articoli 3 e 4 della legge regionale n. 14 del 2009, su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2020 — estendendo ulteriormente il precedente termine del 1° agosto 2019 — e proroga di un ulteriore anno la possibilità di avvalersi del regime derogatorio della predetta legge regionale, differendo al 31 dicembre 2021 il termine per la presentazione della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire.

Occorre evidenziare che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera *f*), della legge regionale n. 14 del 2009, la realizzazione dei predetti interventi straordinari non è ammessa «su immobili ubicati in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142 del decreto legislativo n. 42/2004, così come da ultimi modificati dall'art. 2 del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63» né, ai sensi della successiva lettera *j*), «nelle zone umide zone umide tutelate a livello internazionale dalla Convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come *habitat* degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971 e resa esecutiva dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448». Tuttavia, al successivo comma 2, lettera *c-bis*), dello stesso art. 6, come modificato dalla legge regionale n. 37 del 2016, si ammette che, mediante motivata deliberazione del Consiglio comunale, possa essere consentita la realizzazione degli interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione anche in aree sottoposte a vincolo ai sensi del Piano paesaggistico territoriale (PPTR), approvato con delibera della Giunta regionale n. 176 del 2015, previa intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Benché la predetta disposizione eccezionale ammetta tali interventi secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, quest'ultimo, oltre agli indirizzi e alle direttive, detta, nell'ambito delle norme tecniche di attuazione (NTA), anche le c.d. prescrizioni d'uso (ossia i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria), che non consentono gli interventi straordinari prorogati da ultimo dalla legge in esame.

Conseguentemente, la legge regionale, pur avendo inizialmente escluso la propria applicazione in relazione ai beni paesaggistici, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera *f*), con l'introduzione della successiva lettera *c-bis*), viceversa, la consente, e ciò anche in deroga alle prescrizioni del Piano paesaggistico. Peraltro, sulla base del disposto della predetta lettera *c-bis*), la possibilità di realizzare gli interventi de quibus in deroga alle prescrizioni d'uso è estesa non solo agli immobili e aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 e alle aree di cui al comma 1 dell'art. 142, oggetto di ricognizione da parte del Piano ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettere *b*) e *c*) del Codice, ma anche agli eventuali nuovi beni paesaggistici individuati dal piano ai sensi della successiva lettera *d*) del richiamato art. 143, comma 1.

Al riguardo, occorre evidenziare che gli articoli 3 e 4 della legge regionale n. 14 del 2009, oggetto della proroga *de qua*, si riferiscono a interventi chiaramente in contrasto con svariate prescrizioni d'uso contenute nelle NTA del piano paesaggistico, quali, a titolo esemplificativo:

a) l'art. 45 («Prescrizioni per i territori costieri e i territori contermini ai laghi»), che non consente la realizzazione di qualsiasi opera edilizia, fatta eccezione per le opere finalizzate al recupero/ripristino dei valori paesistico/ambientali;

b) l'art. 62 («Prescrizioni per boschi») che consente la ristrutturazione di edifici esistenti, ad esclusione di quelli che prevedono la demolizione e ricostruzione;

c) l'art. 64 («Zone umide Ramsar») che non consente nuove edificazioni, ammettendo la demolizione e la ricostruzione di edifici esistenti a precise condizioni e senza aumento di volumetria e di superficie coperta.

Pertanto, mediante la proroga dell'operatività della disciplina piano casa, ivi inclusa la richiamata eccezione di cui all'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), la Regione Puglia permette la realizzazione di interventi di rilevante impatto sul territorio in deroga al piano paesaggistico approvato previa intesa con lo Stato.

E ciò non solo con riferimento al paesaggio non direttamente vincolato — comunque co-pianificato con lo Stato, in quanto anch'esso oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 — ma anche in relazione ai beni paesaggistici vincolati, sulla base di una mera deliberazione del Consiglio comunale interessato.

Vengono, quindi, radicalmente disconosciute la natura e la funzione del piano paesaggistico, il quale costituisce lo strumento cardine della pianificazione del territorio, cui devono conformarsi gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale (art. 145, commi 4 e 5, del codice di settore), e che è immediatamente cogente e prevalente sulle previsioni dei piani territoriali e urbanistici (art. 143, comma 9, del codice) e assolutamente inderogabile da parte di qualsivoglia altro atto pianificatorio (*cf.* articoli 145, comma 3, del codice).

La proroga disposta dalla normativa regionale in oggetto segue, peraltro, numerose proroghe da parte di disposizioni regionali succedutesi nel tempo (legge regionale n. 1/2012, legge regionale n. 18/2012, legge regionale n. 49/2014, legge regionale n. 33/2015, legge regionale n. 37/2016, legge regionale n. 51/2017, legge regionale n. 59/2018 e legge



regionale n. 55/2019), sebbene l'intesa del 1° aprile 2009 in sede di Conferenza unificata, di cui all'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, che ha introdotto il piano casa, quale piano nazionale di edilizia abitativa volto a garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana, subordinandolo alla predetta intesa, avesse previsto un limite temporale di diciotto mesi per la disciplina regionale attuativa, salvo diversa disposizione regionale.

In sostanza, con l'ulteriore — ennesima — proroga contenuta nella legge regionale n. 35 del 2020, la Regione perpetua ulteriormente una disciplina derogatoria introdotta per la prima volta nel 2009 e che consente la realizzazione di interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione anche nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'estensione del termine temporale si accompagna, peraltro, anche all'estensione dell'oggetto materiale della normativa straordinaria, in quanto gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 possono essere realizzati su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2020.

La finalità normativa era originariamente quella di consentire interventi «straordinari», per un periodo temporale limitato, mentre le continue proroghe, apportate con leggi regionali che si susseguono nel tempo, hanno determinato la sostanziale stabilizzazione di tali deroghe nel lungo periodo, con il risultato di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica e paesaggistica, quest'ultima peraltro condivisa tra lo Stato e la Regione con l'approvazione del PPTR, in tal modo determinando una riduzione dei livelli di tutela paesaggistica ivi previsti.

In proposito, giova rammentare che, secondo un consolidato avviso della Corte costituzionale, da ultimo confermato con Corte costituzionale n. 25 del 2021, la proroga di una disposizione di legge è autonomamente impugnabile «in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, “ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica invero ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015)” (sentenza n. 286 del 2019).».

L'art. 15 della legge regionale n. 35 del 2020 è affetto da illegittimità costituzionale.

Invero, gli interventi consentiti dalla previsione normativa sono collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito — laddove incidano su beni soggetti a tutela paesaggistica — dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice di settore. Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e Regione, spetta infatti stabilire, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni d'uso, nonché individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate e le condizioni delle eventuali trasformazioni.

La legge regionale in esame introduce invece una modifica unilaterale della disciplina di tutela prevista dal PPTR e dalle sue NTA, la cui revisione può avvenire esclusivamente nel rispetto dei presupposti e delle modalità previsti dall'art. 3 dell'Accordo di copianificazione, sottoscritto congiuntamente con questo Ministero il 16 gennaio 2015, ai sensi dell'art. 143, comma 2, del codice di settore.

Così operando, la norma regionale si pone in contrasto con gli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore, che costituiscono norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte costituzionale ha, infatti, da tempo affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte cost., n. 182 del 2006; *cf.* anche la sentenza n. 272 del 2009).

La Regione, con l'ennesima proroga di norme derogatorie e straordinarie, destinate ad applicarsi anche con riferimento ai beni paesaggistici in difformità alle prescrizioni d'uso stabilite dalle NTA del PPTR del 2015 (approvato previa intesa con lo Stato), determina surrettiziamente l'effetto di operare una pianificazione *ex lege* che non tiene conto dei valori paesaggistici, ponendosi al di fuori della necessaria condivisione con lo Stato.

Al riguardo, la Corte ha riconosciuto la prevalenza dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, rimarcando che: «Come questa Corte ha avuto modo di affermare anche di recente con la sentenza n. 367 del 2007, sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il Governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e



delle Regioni. In definitiva, si “tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti” (così la citata sentenza n. 367 del 2007). Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la “separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall’altro”, prevalendo, comunque, “l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 182 del 2006). È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall’art. 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (sentenza n. 180 del 2008).

Coerentemente con questa impostazione, la Corte ha espressamente affermato anche l’illegittimità costituzionale delle previsioni regionali che consentano la deroga al piano territoriale con valenza anche di piano paesaggistico. In particolare, si è evidenziato che: «Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce (...), con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio — sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire — secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale», ulteriormente evidenziando che «l’eventuale scelta della regione (...) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente» (Corte cost. n. 11 del 2016). D’altro canto, la Corte ha affermato anche che la compressione di diritti costituzionali, quali l’interesse alla tutela del paesaggio e il principio di copianificazione, può essere giustificata per ragioni eccezionali e per un limitato arco temporale, qualificandosi conseguentemente come illegittima la proroga reiterata di tale compressione (cf: Corte costituzionale, sentenza n. 186 del 2013).

La disposizione regionale censurata è, pertanto, illegittima per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

È, inoltre, ravvisabile la violazione dell’art. 9 della Costituzione, rispetto ai medesimi parametri interposti richiamati, in quanto la disciplina introdotta mediante la legge regionale censurata è potenzialmente pregiudizievole per la tutela del paesaggio, che ha valenza di interesse costituzionale primario e assoluto (v. Corte costituzionale n. 367 del 2007).

Come anzidetto, anche a voler ritenere giustificata la prima compressione subita da tale interesse, non si giustifica, invece, la proroga sine die della disciplina regionale che ha determinato l’abbassamento del livello della tutela del paesaggio.

Deve, ancora, osservarsi che la disciplina derogatoria è operante non solo con riferimento a tutti i beni paesaggistici, ma anche al paesaggio non vincolato.

Al riguardo, deve tenersi presente che anche tale paesaggio, pur non assoggettato al regime dei vincoli paesaggistici, costituisce comunque oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall’Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14.

La Convenzione prevede infatti, all’art. 1, lettera a), che il termine «paesaggio» «designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Oggetto della protezione assicurata dalla Convenzione sono, quindi, tutti i paesaggi, e non solo i beni soggetti a vincolo paesaggistico.

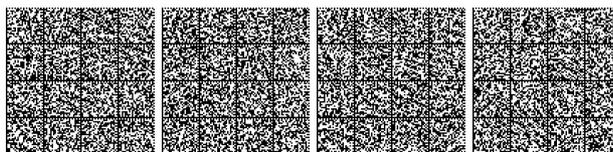
Con riferimento ai paesaggi, così definiti, la Convenzione prevede, all’articolo 5, che «Ogni Parte si impegna a:

a) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;

b) stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi, tramite l’adozione delle misure specifiche di cui al seguente art. 6;

c) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b);

d) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un’incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.».



In forza del successivo art. 6, inoltre, l'Italia si è impegnata all'adozione di misure specifiche, tra l'altro, in tema di «Identificazione e valutazione», da attuare «Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'art. 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a:

- a) i identificare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
- ii analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
- iii seguirne le trasformazioni;

b) valutare i paesaggi identificati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate; (...).

Le misure richieste dalla Convenzione prevedono, inoltre, la fissazione di appositi obiettivi di qualità paesaggistica e l'attivazione degli «strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi».

L'adempimento degli impegni assunti mediante la sottoscrizione della Convenzione impone che tutto il territorio sia oggetto di pianificazione e di specifica considerazione dei relativi valori paesaggistici, anche per le parti che non siano oggetto di tutela quali beni paesaggistici. Nel sistema ordinamentale, ciò si traduce nei precetti contenuti all'art. 135 del codice di settore, il cui testo è stato integralmente riscritto dal decreto legislativo n. 63 del 2008, a seguito del recepimento della Convenzione europea del paesaggio.

In particolare, il comma 1 del predetto art. 135 stabilisce che «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143.».

Il medesimo art. 135 disciplina, poi, la funzione e i contenuti del piano paesaggistico.

Ne deriva che, anche con riferimento al paesaggio non vincolato, le regioni sono tenute alla pianificazione paesaggistica. E, del resto, in questo senso si è correttamente orientata la Regione Puglia, la quale ha approvato nel 2015 il piano paesaggistico territoriale regionale, previa intesa con lo Stato; intesa riferita sia ai beni paesaggistici che al paesaggio non vincolato.

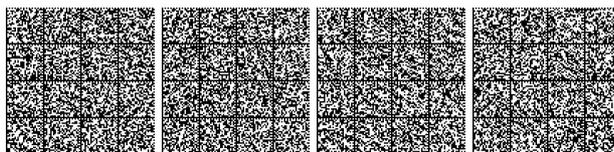
In questa prospettiva, appare confliggente con le disposizioni dell'art. 135 del codice di settore, che danno attuazione alla Convenzione europea sul paesaggio, prevedere che interventi di impatto assai rilevante sul territorio, quali quelli di cui agli articoli 3 e 4 della legge regionale n. 14 del 2009, avvengano sulla base di una mera previsione di legge e siano realizzabili in deroga alla pianificazione urbanistica, senza tenere conto della circostanza che i piani urbanistici devono a loro volta essere conformati al piano paesaggistico, recependone le prescrizioni, gli indirizzi e le direttive. Soltanto in quest'ultimo strumento dovrebbe essere individuata la sede appropriata per definire eventuali misure di premialità edilizia, non indiscriminate, bensì indirizzate verso finalità ritenute meritevoli e calibrate in funzione dei singoli contesti territoriali.

Per le ragioni illustrate, emerge la violazione degli articoli 9 e 117, primo comma, della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, nonché gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Deve, inoltre, rilevarsi che la legge regionale in esame costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del piano paesaggistico regionale.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni», atteso che «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (così in particolare, tra le tante, Corte costituzionale n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha chiarito che «Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (così ancora la sentenza da ultimo richiamata).

La scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2015, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio di leale collaborazione (*cf.*, con riferimento alla leale collaborazione ai fini della pianificazione paesaggistica, Corte cost. n. 240 del 2020).



La sostanziale «stabilizzazione» della normativa regionale *de qua* consente di mettere in luce un ulteriore profilo di illegittimità della novella apportata dal censurato art. 15, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di Governo del territorio.

Si è già evidenziato come il carattere straordinario della normativa relativa al piano casa sia stato rimarcato dalla Corte costituzionale (Corte cost. n. 70 del 2020 e n. 217 del 2020) e come tale finalità risulti del tutto snaturata mediante la sostanziale stabilizzazione delle deroghe consentite dalla legge regionale n. 49 del 2009 alla pianificazione urbanistica.

Il risultato è quello di assicurare a regime la possibilità di realizzare interventi di rilevante impatto sul territorio direttamente *ex lege*, in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica, e quindi del tutto al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale.

Secondo l'intesa sul piano casa siglata nel 2009, infatti, «La disciplina introdotta dalle suddette leggi regionali avrà validità temporalmente definita, comunque non superiore a diciotto mesi dalla loro entrata in vigore, salvo diverse determinazioni delle singole Regioni». Se pur è fatta salva una diversa volontà regionale, la espressa previsione di un termine, peraltro di soli diciotto mesi, non consente di ipotizzare, legittimamente, una «messa a regime», da parte delle Regioni, di una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica.

Viene scardinato così il principio fondamentale in materia di Governo del territorio — sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportatevi dalla legge n. 765 del 1967 — secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

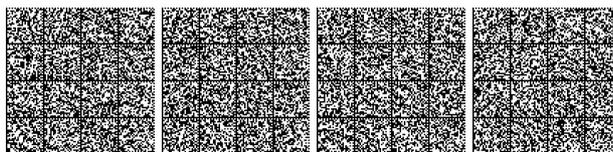
In particolare, costituiscono principi fondamentali in materia di Governo del territorio, che si impongono alla potestà legislativa concorrente spettante in materia alle Regioni a statuto ordinario, quelli posti dall'articolo art. 41-*quinquies* della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, aggiunto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Con le disposizioni ora richiamate, il legislatore statale ha infatti stabilito:

(i) che tutto il territorio comunale debba essere pianificato e che, dunque, ogni intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio debba inserirsi nel quadro dello strumento urbanistico comunale;

(ii) che «In tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.» (ottavo comma) e che «I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima.» (nono comma); disposizione, quest'ultima, che ha trovato puntuale attuazione con l'emanazione del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765». In questo quadro, il legislatore nazionale ha previsto che la possibilità di assentire interventi in deroga alla pianificazione urbanistica sia ammessa soltanto in forza di una decisione assunta, caso per caso, a livello locale, sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale e nei soli casi di interesse pubblico (*cfr.* art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 luglio 2001, n. 380).

Posta la predetta cornice di principio, non è consentito alle Regioni — al di fuori della normativa straordinaria e temporanea del piano casa, avente copertura a livello statale — introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica e agli *standard* urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo. Una tale opzione normativa viene, infatti, a snaturare del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli *standard* fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio. Per completezza, deve osservarsi che la legge regionale della Puglia n. 14 del 2009 si fonda esclusivamente sull'intesa in Conferenza unificata del 1° aprile 2009, e non costituisce invece attuazione del c.d. «secondo piano casa», previsto dall'art. 5, comma 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. decreto «Sviluppo»), che è peraltro rigidamente ancorato a finalità di rigenerazione urbana non riscontrabili nella legge in esame (basti pensare che gli interventi sono eseguibili su immobili realizzati entro il 1° agosto 2020, ossia anche edificazioni



recentissime, rispetto alle quali non sono neppure configurabili esigenze di riqualificazione o rigenerazione). In ogni caso, anche la disciplina del c.d. secondo piano casa deve considerarsi di natura necessariamente temporanea, come testimoniato dall'introduzione mediante decreto-legge, non essendo ipotizzabile l'introduzione di regimi derogatori rispetto alla pianificazione urbanistica operanti a regime.

Consegue da quanto sin qui esposto che l'art. 15 della legge regionale della Puglia n. 35 del 2020, nel progredire l'efficacia della normativa straordinaria del c.d. primo piano casa, estendendone persino la portata agli immobili esistenti al 1° agosto 2020, viola anche con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di Governo del territorio stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, atteso che la deroga a tali principi non può più considerarsi consentita — a distanza di quasi dodici anni — dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 1° aprile 2009.

Le disposizioni regionali contrastano anche con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, violando così anche gli articoli 3 e 97 Cost.

Al riguardo, si evidenzia che la giurisprudenza amministrativa, richiamata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 217 del 2020, ha statuito la necessità di assoggettare a stretta interpretazione le disposizioni sul «piano casa» (per tutti, Tribunale amministrativo regionale della Campania, sentenza 3 agosto 2020, n. 3474, e Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 30 ottobre 2017, n. 4992, riguardanti specificamente i limiti di densità edilizia di cui all'art. 7 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968).

Ciò significa che la normativa regionale che apporti continue modifiche in senso ampliativo alla portata delle disposizioni statali sul piano casa, fino ad arrivare ad un regime derogatorio sempre più ampio e stabile nel tempo, si pone in contrasto anche con i principi costituzionali di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione.

Si ravvisa inoltre un ulteriore profilo di irragionevolezza con riferimento al principio di intangibilità del piano paesaggistico, al quale la normativa regionale consente invece di derogare.

Appare infatti contraddittorio, e quindi irragionevole, che la Regione da una parte approvi il piano paesaggistico e dall'altra reiteri ed estenda la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso, al di fuori della necessaria cornice pianificatoria inderogabile e cogente per gli strumenti urbanistici.

In questo senso l'approvazione del Piano paesaggistico segna necessariamente il naturale esaurimento delle normative regionali applicative del c.d. piano casa, con riguardo a tutto il paesaggio regionale, sia esso vincolato o meno. Le finalità di rilancio dell'economia mediante il sostegno all'attività edilizia e al miglioramento della qualità architettonica, energetica e ambientale del patrimonio edilizio esistente dovrebbero trovare adeguato spazio all'interno del Piano paesaggistico, anche, se del caso, in sede di revisione o aggiornamento del Piano stesso.

Più in generale, la previsione a regime di interventi di impatto molto rilevante sul territorio realizzabili in deroga alla pianificazione urbanistica e al piano paesaggistico e al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 determina esiti irragionevoli e contrari al buon andamento dell'amministrazione, con conseguente violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

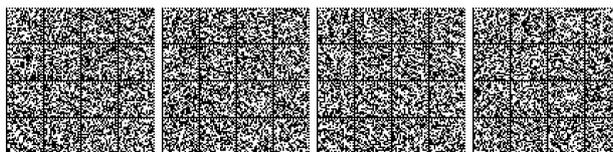
Si ritiene, pertanto, che l'art. 15 della legge regionale n. 35 del 2020, che modifica gli articoli 5 e 7 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14, sia affetto dai profili di illegittimità costituzionale illustrati.

Anche l'art. 27 della legge regionale Puglia n. 35 del 2020 che istituisce un'ulteriore centrale del 118 nel territorio di competenza della ASL BT presenta profili di illegittimità costituzionale.

A tale riguardo si richiama il criterio demografico puntualmente indicato dal decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, recante «Regolamento recante definizione degli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 127 del 4 giugno 2015.

In particolare, al punto 9.1 Centrali Operative (CO) 118 e rete territoriale di soccorso - 9.1.1 Centrale operativa, l'allegato al predetto DM precisa che «sulla base dell'esperienza organizzativa e gestionale maturata, con importanti contributi di modernità ed efficienza, si ritiene percorribile una revisione organizzativa che preveda una centrale operativa con un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti o almeno una per regione/provincia autonoma». In aggiunta, si rileva che l'idea di dotare ciascuna azienda sanitaria di una centrale non è funzionale alla logica di miglioramento della gestione delle attività di emergenza. È, infatti, fuori di dubbio che un minor numero di centrali favorisce l'accesso e il ricovero dei pazienti gravi presso le strutture maggiormente idonee e che hanno la disponibilità di ricovero, riducendo potenziali e pregiudizievoli dispendi di tempi nella presa in carico del paziente.

Inoltre, si precisa che l'adozione del decreto ministeriale n. 70 del 2015, in attuazione dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, discende dall'esigenza di garantire la «tutela della salute», di cui all'art. 32 della Costituzione, attraverso la definizione, in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, degli *standard* non



solo qualitativi, strutturali, tecnologici, ma anche quantitativi delle strutture sanitarie dedicate all'assistenza ospedaliera. In aggiunta, considerato che, ai sensi dell'art. 27, comma 3 della legge regionale, «Gli oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale», si ribadisce che la disposizione in esame è altresì suscettibile di incidere sulle esigenze di equilibrio della finanza pubblica (articoli 117, comma 3, e 81 Cost.), che impongono il contenimento dei costi del servizio sanitario.

Per le esposte considerazioni l'art. 27 della indicata legge regionale contrasta con la normativa interposta richiamata e viola conseguentemente gli articoli 117, terzo comma, e 81 della Costituzione.

Per i motivi suesposti, si ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia n. 35 del 30 dicembre 2020 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia — legge di stabilità regionale 2021», relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 15 e 27.

P.Q.M.

Si conclude chiedendo che siano dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni contenute nell'art. 15 e 27 della legge regionale Puglia n. 35 del 30 dicembre 2020, pubblicata nel BUR 31 dicembre 2020, n. 174, che reca «Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie».

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 26 febbraio 2021.

Roma, 27 febbraio 2021

L'avvocato dello Stato: BASILICA

21C00067

N. 36

*Ordinanza del 14 ottobre 2020 del Tribunale di Busto Arsizio
nel procedimento penale a carico di L. O. e C. M.*

Reati e pene - Reato di utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti - Disposizione introdotta dal decreto legislativo n. 21 del 2018 - Previsione del dolo specifico del "fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti".

– Codice penale, art. 586-bis, comma 7, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 (Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103).

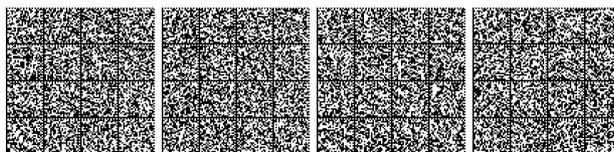
Il Tribunale ordinario di Busto Arsizio, Sezione Penale, nella persona del Giudice dott. Marco Montanari, all'esito della Camera di consiglio del 14 ottobre 2020, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale nei confronti di:

1) L. O., nato a ..., il ... e ivi residente in via ..., ivi dichiaratamente domiciliato - assente, libero; assistito e difeso di fiducia dall'avv. Rosaria Grasso Peroni del foro di Roma, con studio legale a Roma in viale Angelico n. 31;

2) C. M., nato a ... il ... e ivi residente in via la ..., elettivamente domiciliato a Roma, in viale Carso n. 14, presso lo studio legale associato degli avvocati Stefano Zoccano e Francesca Romana Passarini - assente, libero; assistito e difeso di fiducia dall'avv. Stefano Zoccano e dall'avv. Francesca Romana Passarini del foro di Roma, con studio legale associato a Roma in viale Carso n. 14;

imputati entrambi:

A) dei reati previsti e puniti dagli articoli 81 cpv., 110, codice penale, 586-bis, comma 7, codice penale, articoli 55 e 147, decreto legislativo n. 219/2006; perché, in concorso tra loro, il C. quale organizzatore dell'importazione e il L. quale incaricato della ricezione del pacco, ordinando e ricevendo la spedizione contraddistinta dal numero identificativo n. ... proveniente dalla Repubblica Slovacca, importavano i sottoindicati farmaci e le sottoindicate sostanze



farmacologicamente o biologicamente attive, comprese nelle classi, indicate dalla legge ed idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, preparati di cui facevano commercio — attraverso canali diversi da farmacie e strutture autorizzate — mediante l'offerta e la distribuzione a più persone anche nell'ambito della palestra di cui il C. era gestore:

n. 100 fiale da 2 ml cadauna, 750 grammi del prodotto Deca-Drabolin, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere i principi attivi «nandrolone decanoato», «trenbolone acetato ed enantato» e «testosterone propionato» (reperto *M*);

n. 100 fiale da 1 ml cadauna 375 grammi del prodotto Deca-Drabolin, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere i principi attivi «nandrolone decanoato», «trenbolone acetato ed enantato» e «testosterone propionato» (reperto *D*);

n. 252 fiale da 1 ml cadauna del prodotto Winstrol Depot, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «stanozololo» (reperto *F*);

n. 100 fiale da 1 ml cadauna del prodotto Sustanon 250, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «testosterone propionato ed enantato» (reperto *E*);

n. 1000 compresse da 10 mg cadauna del prodotto Stanazolol Tablets, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «stanozololo» (reperto *B*);

n. 2 fiale da 10 ml cadauna del prodotto Boldabol 200, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «boldenone undecilenato» (reperto *L*);

n. 3 fiale da 10 ml cadauna del prodotto Mastabol 100, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere i principi attivi «trenbolone acetato ed enantato» e «testosterone propionato» (reperto *I*);

n. 150 compresse da 20 mg cadauna del prodotto Cialis, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «sildenafil» (reperto *A*);

n. 300 compresse da 100 mg cadauna del prodotto Kamagra Gold 100, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «sildenafil» (reperto *H*);

n. 252 bustine da 20 mg cadauna del prodotto Apcalis-SX Oral Jelly, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «tadalafil» (reperto *C*);

i cui i principi attivi, come indicato nell'allegata indagine chimica eseguita, integrante il presente atto, sono da considerarsi:

«sostanza stupefacente ricompresa nella tabella I della legge n. 49/2006 il «nandrolone decanoato»;

sostanze farmacologiche rientranti nella categoria dei farmaci con principio attivo inserito tra le sostanze proibite in e fuori gara, il cui impiego è considerato doping ai sensi della legge n. 376/2000, e pertanto, la cui importazione e/o messa in commercio nel territorio nazionale risulta sempre vietata il «stanozololo», il «trenbolone acetato ed enantato», il «testosterone propionato», il «testosterone propionato ed enantato» e il «boldenone undecilenato»;

sostanze farmacologiche rientranti nella categoria dei farmaci reperibili solo dietro presentazione di prescrizione medica e per la cui importazione è necessaria idonea autorizzazione sanitaria il «sildenafil» e il «tadalafil».

Accertato in ... - aeroporto di ... in data ... (capo di imputazione così modificato all'udienza del 13 marzo 2019).

Solo C. M.:

B) del reato previsto e punito dagli art. 55 e 147, decreto legislativo n. 219/2006, perché deteneva all'interno della propria abitazione sito in ... via ..., le sotto indicate sostanze farmacologiche, rientranti nella categoria dei farmaci reperibili solo dietro presentazione di prescrizione medica e per la cui importazione è necessaria idonea autorizzazione sanitaria:

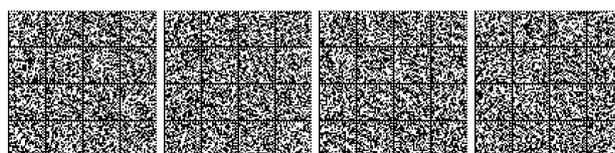
n. 6 confezioni di Kamagra - 100 Gold, ogn'una contenente un blister con quattro compresse, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «sildenafil» (reperto *N*);

n. 6 blister sfusi di Kamagra - 100 Gold, ogn'una contenente quattro compresse, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «sildenafil» (reperto *N*);

n. 1 confezione di Apcalis-SX Oral Jelly contenente n. 7 bustine da 20 mg del prodotto, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «tadalafil» (reperto *O*);

n. 4 bustine sfuse da 20 mg cadauna di Apcalis-SX Oral Jelly, che sottoposte a consulenza tossicologica risultavano contenere il principio attivo «tadalafil» (reperto *O*).

Accertato in ... in data ...



Indagine Chimica

Si è eseguita un'analisi qualitativa dei Reperti sopra descritti con la tecnica della GC-MS e si sono ottenuti i seguenti risultati:

Tipologia sostanza	Specie Chimica	Metodologia d'analisi	Concentrazione
Reperto A	Sildenafil ***	GC-MS	presente
Reperto B	Stanozololo **	GC-MS	presente
Reperto C	Tadalafil ***	GC-MS	presente
Reperto D	Nandrolone decanoato *	GC-MS	presente
Reperto D	Trenbolone acetato ed enantato **	GC-MS	presente
Reperto D	Testosterone propionato **	GC-MS	presente
Reperto E	Testosterone propionato ed enantato **	GC-MS	presente
Reperto F	Stanozololo **	GC-MS	presente
Reperto G	Assente	GC-MS	assente
Reperto H	Sildenafil ***	GC-MS	presente
Reperto I	Trenbolone acetato ed enantato **	GC-MS	presente
Reperto I	Testosterone propionato **	GC-MS	presente
Reperto L	Boldenone Undecilenato **	GC-MS	presente
Reperto M	Nandrolone decanoato **	GC-MS	presente
Reperto M	Trenbolone acetato ed enantato **	GC-MS	presente
Reperto M	Testosterone propionato **	GC-MS	presente
Reperto N	Sildenafil ***	GC-MS	presente
Reperto O	Tadalafil ***	GC-MS	presente

* principio attivo compreso nella Tabella I di cui al D.P.R. n. 309 del 09/10/1990 e s.m.i.

** principio attivo compreso nell'Allegato I paragrafo S1 del DM 18/05/2012 e s.m.i.

*** principio attivo farmaceutico utilizzato in farmaci da vendersi esclusivamente con ricetta medica, vedi Allegato A DMS 21/02/2014

Conclusioni.

I reperti D ed M posti in giudiziale sequestro sono da considerarsi sostanza stupefacente per la presenza del principio attivo di cui alle tabelle precedenti, ovvero nandrolone decanoato.

Sono inoltre presenti anche le sostanze dopanti trembolone acetato ed enantato e testosterone propionato.

I reperti B, E, F, I L posti in giudiziale sequestro sono da considerarsi sostanze dopanti per la presenza dei principi attivi riportati nella tabella precedente.

I reperti A, C, H, N e O posti in giudiziale sequestro sono preparati che contengono principi farmaceutici acquistabili solo con la presenza di ricetta medica.

Il Reperto G posto in giudiziale sequestro non contiene alcun principio attivo di rilevanza normativa. Non è da considerarsi quindi né sostanza stupefacente né dopante.

Conclusioni delle parti.

P.M.: per entrambi gli imputati:

sentenza di non doversi procedere per prescrizione in relazione alle contravvenzioni di cui ai capi a) e b);

condanna alla pena di 1 anno e 4 mesi di reclusione ed euro 4.000,00 di multa per il delitto di cui al capo a), previa concessione delle circostanze attenuanti generiche.

Richiede trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica per S. C. e P. C. per il reato di falsa testimonianza e per gli altri reati che saranno ravvisati.



La difesa dell'imputato C.: in via principale, assoluzione ex art. 530, comma 1, codice di procedura penale; in via subordinata, assoluzione ex art. 530, comma 2, codice di procedura penale; in via estremamente subordinata, minimo della pena, previo riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche e doppi benefici di legge. Chiede il dissequestro delle carte postepay.

La difesa dell'imputato L.: in via principale, assoluzione per il capo *a*) e per il capo *b*) perché il fatto non costituisce reato; in via subordinata, assoluzione per non aver commesso il fatto ex art. 530, comma 2 codice di procedura penale.

La questione di legittimità costituzionale.

Si solleva d'ufficio, ex art. 231, 1° marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 586-*bis*, comma 7, codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, nella parte in cui — sostituendo l'art. 9, comma 71, 14 dicembre 2000, n. 376, abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*), decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 — prevede il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», in relazione all'art. 76 Cost.

Disposizione di legge di cui si dubita la legittimità costituzionale. Art. 586-*bis*, comma 7 codice penale.

Disposizione della Costituzione che si assume violata. Art. 76, Cost.

La rilevanza della questione in sintesi.

All'esito dell'istruttoria dibattimentale svolta e della discussione delle parti, i fatti possono essere così ricostruiti sinteticamente. In data 31 gennaio 2014, la Guardia di finanza intercettò all'aeroporto di ... un pacco contenente, tra le altre cose, sostanze dopanti. Poiché sullo stesso era indicato un indirizzo del destinatario, fu effettuata una consegna controllata ex art. 9, legge n. 146/2006 a ... Ivi vennero identificati i due destinatari del pacco negli odierni imputati. Sulla base di quanto emerso dall'istruttoria si ritengono integrati tutti gli elementi costitutivi del reato di cui all'art. 586-*bis*, comma 7, codice penale (capo *A*), ad eccezione del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», rispetto al quale si solleva questione di legittimità costituzionale. Nel caso in cui la questione dovesse essere ritenuta fondata, venendo meno questo elemento costitutivo di fattispecie, il reato contestato dovrebbe ritenersi pienamente integrato, con conseguente necessità di condannare gli imputati; nel caso in cui la questione non dovesse essere ritenuta fondata, il reato non sarebbe integrato, con conseguente possibilità di assolvere gli stessi. Ne discende, pertanto, l'impossibilità di definire il processo indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

La non manifesta infondatezza della questione in sintesi.

Il reato di commercio di sostanze dopanti, all'epoca dei fatti, era previsto e punito dall'art. 9, comma 7, legge n. 376/2000. Tale norma non prevedeva il dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti». La stessa è stata abrogata dall'art. 7, comma 1, lettera *n*), decreto legislativo n. 21/2018. Con il medesimo decreto legislativo (art. 2, comma 1, lettera *d*), decreto legislativo n. 21/2018), è stato introdotto l'art. 586-*bis*, comma 7, codice penale, che invece contempla il suddetto dolo specifico. Si dubita però che il legislatore delegato abbia rispettato il criterio direttivo contenuto nella legge delega (art. 1, comma 85, lettera *q*), legge n. 103/2017), posto che la stessa dava mandato al Governo semplicemente di trasferire norme incriminatrici contenute in legge speciali all'interno del codice penale, senza poterle modificare. Pertanto, si evidenzia una possibile violazione dell'art. 76 Cost.

L'impossibilità di esperire una interpretazione costituzionalmente conforme in sintesi.

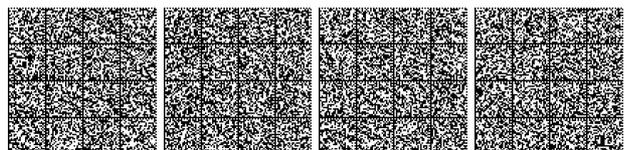
Il tenore letterale dell'art. 586-*bis*, comma 7, codice penale è tale da rendere impossibile una interpretazione costituzionalmente conforme della norma. Infatti, l'inserimento nella fattispecie del dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» muta completamente la struttura del reato rispetto a come era originariamente previsto nell'art. 9, comma 7, legge n. 376/2000, modificando di fatto anche il bene giuridico primario tutelato. Non è pertanto possibile ricondurre il nuovo art. 586-*bis*, comma 7, codice penale nell'alveo del criterio direttivo previsto dal legislatore delegante, ostandovi in maniera insormontabile il dato letterale.

PARTE I - LA RILEVANZA DELLA QUESTIONE

Si analizzano di seguito i motivi per i quali la questione di legittimità costituzionale risulta rilevante al fine del decidere. Si ricostruiranno gli sviluppi processuali, si indicheranno le fonti e gli elementi di prova, si analizzeranno le tesi difensive e si effettuerà una valutazione sui fatti e sulla loro qualificazione giuridica, evidenziando infine come la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sia imprescindibile al fine del decidere.

1. Il processo.

In data 2 aprile 2017, è stato emesso decreto che dispone il giudizio nei confronti di L. O. e C. M., per i reati contestati in epigrafe.



All'udienza del 27 ottobre 2017, il Giudice ha dichiarato l'assenza degli imputati. La difesa C. ha presentato eccezione di incompetenza territoriale. La difesa L. si è associata all'eccezione e ha presentato istanza ex art. 129, codice di procedura penale.

All'udienza del 24 novembre 2017, il Giudice ha rigettato le eccezioni e l'istanza presentate alla precedente udienza. Le parti hanno formulato le richieste istruttorie. In particolare, il pubblico ministero ha chiesto la trascrizione delle seguenti intercettazioni telefoniche: RIT ... prog. ... del 18 febbraio 2014, ore 12.52; del 18 febbraio 2014, ore 13.41; del 18 febbraio 2014, ore 16.16; del 18 febbraio 2014, ore 13.10. La difesa L. ha eccepito l'inutilizzabilità delle intercettazioni. Il Giudice ha rigettato l'eccezione e ha ordinato la trascrizione delle suddette intercettazioni.

All'udienza del 15 dicembre 2017, il Giudice ha conferito l'incarico per la trascrizione delle intercettazioni al perito Balzan Mirella.

In data 16 gennaio 2018 il perito ha depositato la trascrizione delle intercettazioni telefoniche e il cd contenente i file audio di tutte le intercettazioni telefoniche effettuate nel corso delle indagini.

All'udienza del 20 aprile 2018, nonostante fossero in aula tre testimoni del pubblico ministero, non è stato possibile ascoltarli in considerazione del mancato consenso da parte delle difese alla conservazione dell'attività processuale svolta, il quale risultava necessario in considerazione della sostituzione della persona fisica del Giudice.

All'udienza del 17 ottobre 2018, di fronte a nuovo Giudice, la difesa L. ha presentato: istanza ex art. 129 codice di procedura penale; eccezione di nullità del decreto che dispone il giudizio ex art. 181, comma 3, in relazione all'art. 429, comma 1, lettera c), codice di procedura penale; eccezione di inutilizzabilità delle intercettazioni telefoniche; eccezione di incompetenza territoriale. Il Giudice ha rigettato tutte le istanze e le eccezioni con ordinanza letta in udienza.

All'udienza del 13 febbraio 2019 sono stati escussi i testimoni del pubblico ministero C. C. (operante della Guardia di finanza del Gruppo Malpensa), F. F. (operante della Guardia di finanza del Gruppo Malpensa), P. G. (chimico in servizio presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Laboratorio chimico delle dogane di Milano).

All'udienza del 13 marzo 2019 sono stati escussi i testimoni del pubblico ministero P. M. (operante della Guardia di finanza del Gruppo Malpensa) e F. F. (operante della Guardia di Finanza del Gruppo Malpensa). Il pubblico ministero ha modificato il capo di imputazione nei termini sopra descritti. Le difese hanno chiesto un termine ex art. 519, codice di procedura penale. Il Giudice ha disposto la notifica ex art. 520, codice di procedura penale a favore degli imputati. Il Giudice ha sospeso il dibattimento ex art. 520, comma 2, codice di procedura penale, fissando la nuova udienza nel rispetto dei termini di legge.

All'udienza del 29 maggio 2019 il Giudice ha accolto l'istanza di legittimo impedimento presentata dal difensore del C. Ha invece rigettato l'eccezione anticipata dal difensore del L. in cancelleria (il quale non si è presentato in udienza senza giustificazione) volta a censurare il fatto che fosse stata notificata all'imputato solo la parte modificata del capo di imputazione e non anche quella rimasta immutata. Il Giudice ha rigettato l'eccezione e rinviato il processo, sospendendo i termini di prescrizione.

All'udienza del 23 ottobre 2019, il Giudice ha rinviato il processo a seguito dell'adesione dei difensori all'astensione proclamata dalle organizzazioni rappresentative dell'avvocatura, con conseguente sospensione dei termini di prescrizione.

All'udienza del 12 febbraio 2020 sono stati escussi i testimoni della difesa L. S. C. (genitore di L. O.) e C. A. (cliente del locale della P.). La teste P. C. non si è presentata. La difesa L. ha chiesto il confronto tra i testimoni P. e ... Il Giudice ha rigettato la richiesta. La difesa L. ha nuovamente chiesto dichiararsi l'inutilizzabilità delle intercettazioni telefoniche.

L'udienza del 15 aprile 2020 è stata rinviata ex art. 83, decreto-legge n. 18/2020, convertito in legge n. 27/2020, a causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19, con conseguente sospensione dei termini di prescrizione.

All'udienza del 15 luglio 2020 è stata escussa la teste della difesa L. P. C. (responsabile del locale ove fu consegnato al L. il pacco contenente sostanze dopanti). Il Giudice ha rigettato l'eccezione di inutilizzabilità delle intercettazioni telefoniche formulata dalla difesa L. alla precedente udienza. La difesa C. ha prodotto dichiarazioni scritte provenienti dall'imputato.

All'udienza del 23 settembre 2020, il pubblico ministero ha chiesto acquisirsi le dichiarazioni rese dal L. nell'immediatezza del fatto. Il Giudice ha rigettato la richiesta. Le parti hanno discusso e rassegnato le conclusioni sopra riportate. Il Giudice ha rinviato per repliche.

La difesa C. ha depositato memoria scritta in data 12 ottobre 2020 e la difesa L. in data 14 ottobre 2020.

All'udienza del 14 ottobre 2020, non effettuata alcuna replica delle parti, il Giudice, dopo essersi ritirato in Camera di consiglio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 586-bis, codice penale, con riferimento all'art. 76 Cost.



Nel corso dell'istruttoria sono stati acquisiti numerosi documenti che saranno indicati nel corso della presente motivazione.

I testi indicati nelle liste di cui all'art. 468, codice di procedura penale e non escussi sono stati oggetto di rinuncia delle parti e di revoca del Tribunale.

Si rappresenta che le udienze del 27 ottobre 2019, 24 novembre 2017 e 15 dicembre 2017 sono state presiedute dalla dott.ssa Maria Greca Zoncu, l'udienza del 20 aprile 2018 dalla dott.ssa Cristina Ceffa, le udienze successive dal dott. Marco Montanari, davanti al quale si è svolta l'intera attività istruttoria.

2. Le fonti di prova introdotte dal pubblico ministero e gli elementi di prova ad esse relativi.

Al fine di ricostruire il fatto di causa, si riporta di seguito quanto riferito da ciascun teste, in ordine tale da consentire di meglio comprendere quanto accaduto. Si riporta anche quanto emerso dalla intercettazioni telefoniche.

2.1. La deposizione di C. C.: l'intercettazione del pacco presso l'aeroporto di Malpensa.

Si riporta di seguito quanto riferito dal teste C. C., operante della Guardia di finanza, in servizio presso l'aeroporto di Malpensa.

Il 31 gennaio 2014, il teste — durante la sua attività di controllo di pacchi sospetti provenienti dall'estero al predetto scalo aeroportuale — intercettò la spedizione contraddistinta dal numero identificativo n. ..., proveniente dalla Repubblica Slovacca e, in particolare, dal mittente L. J. e dalla città di S.(1)

L'operante fece ricerche, tramite fonti aperte, sull'identità del mittente, rivelatosi inesistente. Il destinatario della spedizione era indicato come il «bar ..., via ...». Tramite controlli su fonti aperte e su Serpico, il teste accertò che nell'indirizzo romano appena indicato non era presente un bar, bensì un internet point, in alcun modo legato a B. F., soggetto che da controlli su Serpico non risultava intestatario di alcun locale bar. La spedizione non era accompagnata da alcuna dichiarazione doganale.

Il pacco, del peso consistente di 8 o 9 kg, conteneva numerose fiale e compresse, per un totale di 2.421 pezzi, di prodotti consistenti in sostanze farmaceutiche o dopanti. Molte di queste erano non confezionate, alcune contenute in sacchetti trasparenti e «tutte buttate là alla rinfusa».(2) Alcune confezioni dei prodotti erano invece vuote, ripiegate per occupare meno spazio. Le stesse presentavano scritte in italiano o in inglese o in arabo.

Il teste ha spiegato che negli anni 2013/2014 giungevano all'aeroporto di Malpensa migliaia di pacchi contenenti sostanze stupefacenti o anabolizzanti dalla Slovacchia.

2.2. La deposizione di Palmieri Giovanni: il contenuto del pacco intercettato.

Si riporta di seguito quanto riferito da P. G., chimico, consulente tecnico del pubblico ministero, in servizio presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Laboratorio chimico delle dogane di Milano.(3)

Il P. ha spiegato nel dettaglio, dopo aver effettuato l'analisi chimica dei prodotti (suddivisi in numerosi reperti), cosa contenesse il pacco intercettato presso l'aeroporto di Malpensa.

Innanzitutto, ha spiegato di come molte confezioni rinvenute al suo interno — contenenti compresse, fiale o flaconi — fossero contraffatte, in quanto riportanti nomi di società farmaceutiche inesistenti. Il consulente ha fatto riferimento, a mero titolo esemplificativo, alla società B., nominativo indicato sulle scatole contenenti il prodotto Mastabol 100 e quello Boldabol 200: si tratta di una società il cui nominativo è indicato su un sito internet, nel quale non è fatta menzione né di una chiara sede né della identità dei suoi legali rappresentanti. La B. è società (inesistente) ricorrente nell'esperienza professionale del chimico. Le valutazioni sulla natura fittizia delle società venditrici dei prodotti sono state estese dal consulente anche agli altri reperti analizzati.

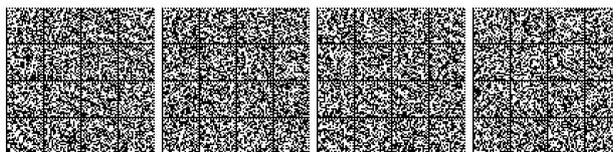
Diverse scatole riportavano scritte in arabo. In alcuni casi i prodotti furono rinvenuti addirittura sfusi e non inseriti nelle confezioni commerciali (trovate talvolta vuote e schiacciate nel pacco), con la conseguenza che gli stessi potevano essere inseriti dal loro destinatario in confezioni riportanti informazioni (a partire dall'indicazione del prodotto, fino alla data di scadenza) diverse da quelle reali.

Il P. ha infatti spiegato che i nomi commerciali dei prodotti indicati sulle scatole erano quasi sempre diversi dai principi attivi realmente contenuti nelle compresse o nelle fiale, così come risultanti dall'analisi chimica svolta, circostanza particolarmente pericolosa, se si considera che in questo modo un soggetto che fosse entrato in possesso delle stesse avrebbe potuto assumere urta sostanza diversa da quella pensata (con conseguente maggiorazione dei rischi per la salute).

(1) Cfr. cartolina di spedizione.

(2) Cfr. deposizione C., p. 8.

(3) Cfr. anche relazione tecnica del 27.10.2014.



Infine, il P. ha sottolineato come la maggior parte dei prodotti rinvenuti nel pacco avesse un'origine casalinga (e non provenisse dunque da aziende farmaceutiche), posto che in alcuni reperti furono rinvenuti principi attivi mischiati tra loro, verosimilmente come conseguenza di lavorazioni chimiche artigianali (e dunque ancora più pericolose).

Ciò premesso, è necessario indicare nel dettaglio quali prodotti erano contenuti nel pacco. Si riportano di seguito:

n. 74 compresse da 20 mg cadauna del prodotto Cialis, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere il principio attivo sildenafil (reperto *A*);

n. 1000 compresse da 10 mg cadauna del prodotto Stanazolol Tablets, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere il principio attivo stanozololo (reperto *B*);

n. 252 bustine da 20 mg cadauna del prodotto Apcalis-SX Oral Jelly, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere il principio attivo tadalafil (reperto *C*);

n. 100 fiale da 1 ml cadauna del prodotto Deca Durabolin, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere i principi attivi nandrolone decanoato, trenbolone acetato ed enantato e testosterone propionato (reperto *D*);

n. 102 fiale da 1 ml cadauna del prodotto Sustanol 250, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere il principio attivo testosterone propionato ed enantato (reperto *E*);

n. 252 fiale da 1 ml cadauna del prodotto Winstrol Depot, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere il principio attivo stanozololo (reperto *F*);

n. 105 fiale del prodotto Testosterone Enanthate 250, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere una soluzione oleosa e trasparente, priva di rilevanza normativa (reperto *G*);

n. 300 compresse da 100 mg cadauna del prodotto Kamagra 100, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere il principio attivo sildenafil (reperto *H*);

n. 3 flaconi da 10 ml cadauno del prodotto Mastabol 100, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere i principi attivi trenbolone acetato ed enantato e testosterone propionato (reperto *I*);

n. 3 fiale da 10 ml cadauna del prodotto Boldabol 200, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere il principio attivo boldenone undecilenato (reperto *L*);

n. 100 flaconi da 2 ml cadauno del prodotto Deca Durabolin, che sottoposte a consulenza chimica risultarono contenere i principi attivi nandrolone decanoato, trenbolone acetato ed enantato e testosterone propionato (reperto *M*).

Si procede ora ad analizzare, reperto per reperto, le quantità e le caratteristiche di ogni prodotto.

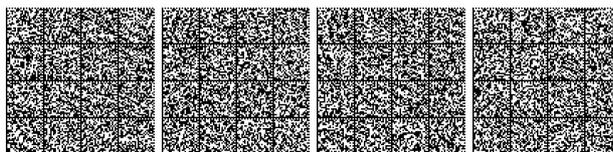
Reperto A. Si tratta di 74 compresse da 20 mg ciascuna, contenute in 37 confezioni riportanti la dicitura commerciale Cialis. Teoricamente, quindi, tali compresse dovevano essere costituite dal principio attivo tadalafil. In realtà, dall'analisi chimica svolta emerse che il principio attivo contenuto nelle compresse era il sildenafil. Entrambe queste molecole hanno la medesima finalità: contrastare la disfunzione erettile maschile. Tuttavia, la qualità dei prodotti è diversa, così come la loro quotazione sul mercato: il tadalafil ha un costo superiore, avendo effetti statisticamente più efficaci; inoltre lo stesso ha meno effetti collaterali del sildenafil; peraltro vi sono soggetti allergici a un prodotto e non all'altro. Il consulente ha poi spiegato che tanto il tadalafil quanto il sildenafil sono principi attivi farmaceutici, per i quali è necessaria la ricetta medica (vedi allegato A DMS 21 febbraio 2014). Sebbene da un punto di vista normativa non siano classificati come sostanze dopanti, sono prodotti molto spesso usati per produrre effetti dopanti, in quanto amplificano l'azione di sostanze dopanti come il testosterone, il boldenone e il nandrolone (tutti prodotti effettivamente presenti nel pacco sequestrato): producono, cioè, il c.d. «effetto booster». Il P. ha poi spiegato che tali cocktail di prodotti sono molto diffusi da chi fa uso di doping a livello amatoriale e semiprofessionale, difficilmente da chi fa uso di doping a livello agonistico. Il consulente, pur specificando di non essere un medico, ha spiegato che tali prodotti vengono generalmente assunti in cicli di tre settimane, ai quali seguono periodi di «riposo» di un paio di settimane. Ha infine concluso che 37 scatole «sono tantissime»(4) e che non possono essere consumate in un breve periodo («sono sostanze molto pericolose»)(5).

Reperto B. Si tratta di 1000 compresse da 10 mg cadauna contenute in 10 scatole riportanti la dicitura commerciale Stanazololo Tablets. Dall'analisi chimica emerse che le compresse erano composte da stanozololo, uno steroide anabolizzante molto usato nel doping, avendo una capacità di aumentare la massa muscolare addirittura superiore di tre/sei volte quella del testosterone. Si tratta dunque di un prodotto di qualità, molto più richiesto sul mercato del testosterone (e dunque più costoso), avendo — oltre che una migliore efficienza — degli effetti collaterali minori. Il consulente ha spiegato che 1000 compresse sono «una quantità abnorme»(6), in quanto «ci potresti andare avanti per 4 anni prenden-

(4) Cfr. deposizione P., p. 46

(5) Cfr. deposizione P., p. 49.

(6) Cfr. deposizione, p. 49.



done una al giorno».(7).Una assunzione in simili proporzioni sarebbe impossibile per due ragioni: a) sarebbe letale; b) i prodotti scadrebbero prima dei quattro anni. Lo stanozololo è considerato sostanza dopante ai fini normativi (essendo compreso nell'allegato I paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e successive modificazioni ed integrazioni) ed è proibito in e fuori le competizioni sportive.

Reperto C. Si tratta di 252 bustine da 20 mg ciascuna, contenute in 36 confezioni riportanti la dicitura commerciale Apcalis-SX Oral Jelly. La società riportata su tutte le confezioni rinvenute nel reperto è la Ajanta Pharma. Dall'analisi chimica emerse che le bustine contenevano gel composto da tadalafil. Si richiama quanto già ricostruito con riferimento al reperto A, ricordando che il tadalafil è principio attivo farmaceutico per il quale è necessaria la ricetta medica (vedi allegato A DMS 21 febbraio 2014) che può essere assunto insieme ad altre sostanze dopanti (tra cui il testosterone e il nandrolone) per produrre l'effetto c.d. «booster». Anche in questo caso il P. ha spiegato come la quantità di prodotto fosse assolutamente rilevante: nel caso in cui si assumesse una bustina al giorno — ma si tratta di ipotesi meramente teorica, in quanto tale tipo di farmaco non può essere assunto con continuità — durerebbe per più di metà anno.

Reperto D. Si tratta di 100 fiale da 1 ml ciascuna, contenute in 20 confezioni con scritte in arabo riportanti la dicitura commerciale di Deca Durabolin e l'indicazione del principio attivo nandrolone decanoato. Dall'analisi chimica emerse che le fiale contenevano in realtà non solo nandrolone decanoato, ma anche trenbolone acetato ed enantato, nonché testosterone propionato (circostanza che evidenzia, ad avviso del consulente, che «non è un farmaco che è stato rubato a una ditta farmaceutica, ma è stato fatto in casa, queste sono contaminazioni di chi lavora male con i pentolini e contamina, perché fa da una parte il trenbolone, da una parte il nandrolone, usa la stessa cosa per tre, si porta dietro un po' tutto e questa è un'altra cosa gravissima, perché io penso di assumere solo nandrolone, perché il trenbolone l'ho assunto due settimane fa e quindi so che me lo devo fermare, e mentre mi faccio il nandrolone, mi sto facendo di nuovo il trenbolone»).(8)Il P ha spiegato che il nandrolone è un derivato del testosterone, che differisce da quest'ultimo per il fatto di produrre minori effetti collaterali in ambito di disfunzioni sessuali. Per tali ragioni, il nandrolone ha un valore di mercato (nero) superiore rispetto al testosterone (compreso tra gli euro 60,00 e gli euro 100,00 a fiala). Tuttavia il nandrolone crea dipendenza psicologica. Il consulente ha spiegato che nandrolone decanoato, trenbolone acetato ed enantato e testosterone propionato sono tutte molecole molto simili (impiegati in ambito sanitario per contrastare le disfunzioni sessuali e i problemi ossei, come l'osteoporosi), che si diversificano tra loro per il tempo nel quale vengono assorbite dall'organismo. Ad esempio, il nandrolone decanoato rimane in circolo nell'organismo per circa 130 ore. Tali sostanze vengono assunte in cicli di durata massima di due o tre settimane: «poi ti devi fermare».(9)Peraltro difficilmente in tali cicli è possibile assumere una fiala al giorno, posto che una simile quantità creerebbe una sovradosaggio: il consulente ha spiegato che, poiché le sostanze contenute nelle fiale sono mischiate (ad esempio con il trenbolone enantato e acetato, principi attivi che hanno tempi di rilascio piuttosto lunghi nell'organismo), ciascuna iniezione potrebbe essere sufficiente a coprire un tempo di due settimane. Le sostanze con effetti dopanti indicate non sono generalmente utilizzate da atleti professionisti, in quanto facilmente rintracciabili attraverso i controlli antidoping. Infine, il P. ha confermato che il nandrolone, oltre ad essere sostanza stupefacente (ora e all'epoca dei fatti), in quanto inserita nella tabella I allegata al t.u. stup.(10)è anche una sostanza dopante, in quanto inserita nell'allegato I paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e successive modificazioni ed integrazioni, proibita in e fuori competizione. Allo stesso modo, anche il trenbolone acetato ed enantato, nonché il testosterone propionato, sono sostanze dopanti, in quanto inserite nell'allegato I paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e successive modificazioni ed integrazioni, proibite in e fuori competizione.

Reperto E. Si tratta di 102 fiale da 1 ml ciascuna, contenute in 34 confezioni con scritte in arabo riportanti la dicitura commerciale di Sustanol 250 e l'indicazione del principio attivo testosterone propionato, fenilpropionato, isocaproato e decanoato in quantità 30, 60, 60, 100. Dall'analisi chimica emerse che le fiale contenevano in realtà testosterone propionato ed enantato (quindi non erano presenti tre dei quattro prodotti indicati sulla confezione, mentre era presente un prodotto in più). Anche in questo caso, il P. ha spiegato che il mix di prodotti consentiva a ciascuna fiala una durata molto

(7) Cfr. deposizione, p. 49

(8) Cfr. deposizione, p. 57.

(9) Cfr. deposizione, p. 57.

(10) Infatti, si ricorda che nel presente processo non è contestato il reato di cui all'art. 73, comma 1 t.u. stup. unicamente ex art 2, codice penale, per effetto del principio di diritto enunciato da Cass. pen., SS. UU., 26 febbraio 2015, n. 29316: «A seguito della dichiarazione d'incostituzionalità degli articoli 4-bis e 4-vicies-ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, pronunciata con sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, deve escludersi la rilevanza penale delle condotte che, poste in essere a partire dall'entrata in vigore di detta legge e fino all'entrata in vigore del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, abbiano avuto ad oggetto sostanze stupefacenti incluse nelle tabelle solo successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, nel testo novellato dalla citata legge n. 49 del 2006. (Nella fattispecie, riferita alla sostanza «nandrolone», la Suprema Corte ha chiarito che la novella del 2014, reinserendo nelle tabelle le sostanze introdotte con la disciplina incostituzionale, per rimediare all'intervenuta caducazione «ex tunc» delle fattispecie aventi ad oggetto tali stupefacenti, ha creato nuove incriminazioni alle quali deve applicarsi il principio di irretroattività della legge penale)».



lunga (dovuta ai rallentati tempi di rilascio delle sostanze nell'organismo), quantificata in circa due settimane. Peraltro il chimico ha aggiunto che «ovviamente non puoi fartele così di seguito, sarebbe da matti, è un suicidio».(11) Il testosterone propionato ed enantato sono sostanze dopanti (essendo comprese nell'allegato I paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e successive modificazioni ed integrazioni) e sono proibite in e fuori le competizioni sportive.

Reperto F. Si tratta di 252 fiale da 1 ml ciascuna, contenute in 84 confezioni riportanti la dicitura commerciale di Winstrol Depot e l'indicazione del principio attivo stanozololo. Dall'analisi chimica questa volta è emerso che le fiale contenevano effettivamente stanozololo. Si richiama quanto già spiegato in relazione al reperto B. Lo stanozololo è considerato sostanza dopante (essendo compreso nell'allegato I, paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e successive modificazioni ed integrazioni) ed è proibito in e fuori le competizioni sportive.

Reperto G. Si tratta di 105 fiale contenute in 7 confezioni con scritte in arabo riportanti la dicitura commerciale di Testosterone Enanthate 250. Dall'analisi chimica è emerso che le fiale contenevano una soluzione oleosa e trasparente priva di rilevanza normativa, utilizzabile come vettore per iniettare altre sostanze.

Reperto H. Si tratta di 132 compresse contenute in 7 confezioni con scritte in arabo riportanti la dicitura commerciale di Kamagra 100 e l'indicazione del principio attivo sildenafil citrato. Inoltre il reperto è costituito da 168 compresse contenute in 42 blister sfusi e 42 scatole di cartone vuote e schiacciate riportanti la dicitura commerciale di Kamagra 100. La società riportata su tutte le confezioni rinvenute nel reperto è la Ajanta Pharma. Il P. ha spiegato che la presenza di scatole vuote evidenzia come i prodotti furono prodotti in modo «casalingo».(12) posto che l'inserimento dei blister nelle scatole doveva essere fatto dal ricevente. Particolarmente pericoloso è anche il fatto che le scatole presentavano stampato un codice di lotto e una data di scadenza che verosimilmente erano falsi. Dall'analisi chimica è emerso che le compresse contenevano sildenafil (e non sildenafil citrato, prodotto che differisce per essere facilmente idrosolubile e dunque meglio assimilabile dall'intestino). Il chimico ha spiegato che, considerata la necessità di effettuare dei cicli con periodi di «riposo» nell'assunzione di questa sostanza, la quantità rinvenuta nel reperto poteva durare per un paio di anni. Si rimanda a quanto spiegato in relazione al reperto A. Il sildenafil è principio attivo farmaceutico, per il quale è necessaria la ricetta medica (vedi allegato A DMS 21 febbraio 2014), che può essere assunto insieme ad altre sostanze dopanti (tra cui il testosterone e il nandrolone) per produrre l'effetto c.d. «booster».

Reperto I. Si tratta di 3 flaconi con tappo in gomma per iniezioni da 10 ml ciascuno riportanti la dicitura commerciale di Mastabol 100 e l'indicazione del principio attivo drostalonone di-propionato. Dall'analisi chimica è emerso che i flaconi contenevano invece trenbolone acetato ed enantato. Si rinvia a quanto ricostruito con riferimento al reperto D. Il trenbolone acetato e quello enantato sono steroidi anabolizzanti, sostanze dopanti, in quanto inserite nell'allegato I, paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e successive modificazioni ed integrazioni, proibite in e fuori competizione.

Reperto L. Si tratta di 3 flaconi con tappo in gomma per iniezioni da 10 ml ciascuno riportanti la dicitura commerciale di Boldabol 100 e l'indicazione del principio attivo boldenone undecilenato. Dall'analisi chimica è emerso che i flaconi contenevano effettivamente boldenone undecilenato. In questo caso la quantità del prodotto — comunque sufficiente a coprire più cicli — era leggermente inferiore rispetto a quella degli altri reperti. Si tratta di uno steroide anabolizzante, sostanza dopante, in quanto inserita nell'allegato I paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e successive modificazioni ed integrazioni, proibita in e fuori competizione.

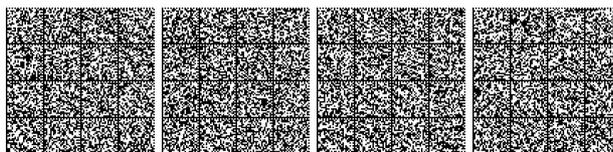
Reperto M. Si tratta di 100 flaconi da 2 ml ciascuno riportanti la dicitura commerciale di Deca Durabolin e l'indicazione del principio attivo nandrolone decanoato. Dall'analisi chimica emerse che i flaconi contenevano in realtà non solo nandrolone decanoato, ma anche trenbolone acetato ed enantato, nonché testosterone propionato. Si rimanda integralmente a quanto spiegato con riferimento al reperto D. Il nandrolone, oltre ad essere sostanza stupefacente, in quanto inserita nella tabella I allegata al t.u. stup., è anche una sostanza dopante, in quanto inserita nell'allegato I paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e successive modificazioni ed integrazioni, proibita in e fuori competizione. Allo stesso modo, anche il trenbolone acetato ed enantato, nonché il testosterone propionato sono sostanze dopanti, in quanto inserite nell'allegato I, paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e successive modificazioni ed integrazioni, proibite in e fuori competizione. Nel reperto erano contenute anche 20 confezioni commerciali vuote con la dicitura Deca Durabolin e venti portafaconi da 2 ml da cinque posti ognuno.

Il P. ha spiegato che nessuna delle sostanze sopraindicate ha effetti antidepressivi. Gli steroidi anabolizzanti possono anzi provocare atteggiamenti di isteria, rabbia, aggressività, istinti omicidi. Nel momento in cui un soggetto, divenuto dipendente, smette di assumerli, è spesso colto da depressione e istinti suicidari.

Si riporta di seguito una tabella riassuntiva dei principi attivi effettivamente rinvenuti nei vari reperti.

(11) Cfr. deposizione P., p. 59.

(12) Cfr. deposizione P. p. 64.



Tipologia sostanza	Specie Chimica	Metodologia d'analisi	Concentrazione
Reperto A	Sildenafil ***	GC-MS	presente
Reperto B	Stanozololo **	GC-MS	presente
Reperto C	Tadalafil ***	GC-MS	presente
Reperto D	Nandrolone decanoato *	GC-MS	presente
Reperto D	Trenbolone acetato ed enantato **	GC-MS	presente
Reperto D	Testosterone propionato **	GC-MS	presente
Reperto E	Testosterone propionato ed enantato **	GC-MS	presente
Reperto F	Stanozololo **	GC-MS	presente
Reperto G	Assente	GC-MS	assente
Reperto H	Sildenafil ***	GC-MS	presente
Reperto I	Trenbolone acetato ed enantato **	GC-MS	presente
Reperto I	Testosterone propionato **	GC-MS	presente
Reperto L	Boldenone Undecilenato **	GC-MS	presente
Reperto M	Nandrolone decanoato **	GC-MS	presente
Reperto M	Trenbolone acetato ed enantato **	GC-MS	presente
Reperto M	Testosterone propionato **	GC-MS	presente

* principio attivo compreso nella Tabella I di cui al D.P.R. n. 309 del 09/10/1990 e s.m.i.

** principio attivo compreso nell' Allegato I paragrafo S1 del DM 18/05/2012 e s.m.i.

*** principio attivo farmaceutico utilizzato in farmaci da vendersi esclusivamente con ricetta medica, vedi Allegato A DMS 21/02/2014.

2.3. La deposizione di P. M.: la consegna controllata del pacco a Roma.

Si riporta di seguito quanto riferito dal teste P. M. capitano della Guardia di finanza, in servizio presso l'aeroporto di Malpensa, il quale si occupò di eseguire la consegna controllata del pacco a Roma.

Con decreto del 4 febbraio 2014, il pubblico ministero autorizzò il ritardato sequestro del pacco. Fu quindi organizzata dagli operanti della Guardia di finanza una consegna controllata a Roma ex art. 9, legge n. 146/2006. I militari del Gruppo di Malpensa che si recarono a Roma erano tra i quattro e gli otto. Il teste ha innanzitutto riferito di una attività di intercettazione telefonica dell'utenza di P. C. intestataria, come da controlli effettuati sulle banche dati, dell'internet point avente come indirizzo quello indicato sul pacco — avvenuta ancor prima della consegna controllata. Poiché la trascrizione di tali intercettazioni non è stata richiesta dal pubblico ministero, le stesse non sono utilizzabili e, dunque, non si riporta quanto riferito dal teste sul contenuto delle stesse.

La mattina del 18 febbraio 2014, il P., travestito da operatore SDA, si recò nell'indirizzo indicato sul pacco.(13)Ivi trovò effettivamente un locale (...) che in alcun modo era riferibile a B. F. soggetto che da accertamenti nelle banche dati era inesistente. Il locale presso cui il teste si recò era invece intestato, come detto, alla P. la quale lo aveva rilevato dal precedente proprietario, identificato nel figlio, oggi deceduto, di L. O. , odierno imputato.

Il P., parcheggiato il furgone SDA nei pressi del locale, si assicurò di essere ben visibile, in modo tale da attirare l'attenzione di chi fosse il soggetto interessato a ritirare il pacco, da lui ovviamente non conosciuto. Nel mentre, era stato organizzato un servizio di osservazione al quale avevano partecipato, perlomeno, gli operanti F. F. e F. F., tutti in borghese. Il P. ha descritto in questi termini il momento della consegna: «Appena mi sono avvicinato all'ingresso del bar, non ho fatto neanche in tempo ad entrare per accedere proprio dentro l'attività che nel cortile antistante c'era questa persona che poi è stata identificata nel L. che ha proprio richiamato la mia attenzione, mi ha detto in dialetto romano

(13) Cfr. fotografie del luogo ove si svolsero i fatti tratte da Google maps, sebbene aggiornate al 2016. Cfr. anche fotografie prodotte dalla difesa L.



«Ao vié qua» (...). Mi ha, tra virgolette, facilitato il lavoro del postino non poco perché nella consegna controllata la fase più delicata è proprio quella della consegna materiale».(14)Il Capitano ha spiegato che l'uomo lo aveva avvicinato giungendo dall'esterno del bar, non dall'interno. Era sicuramente da solo, non insieme ad altre persone.

Tale soggetto che si era avvicinato al P. firmò la ricevuta di consegna, scrivendo B. F.».(15)Il teste consegnò quindi il pacco al destinatario e subito dopo si identificò come appartenente alla Guardia di finanza. Fu raggiunto dai colleghi, i quali identificarono il soggetto ricevente il pacco come L. O., nonché gli altri soggetti presenti nel locale (identificati nella P. e in alcuni stranieri, per un totale verosimilmente di quattro persone). I militari non dissero mai a nessuno che avrebbero potuto far chiudere il bar, né interferirono con la sua normale attività, che continuò regolarmente.

L'imputato, alla vista degli operanti, ebbe un «crollo emotivo».(16)Senza poter entrare nel merito delle più dettagliate dichiarazioni rese nell'immediatezza del fatto al P. e ai suoi colleghi ex articoli 350, 351 e 195 codice di procedura penale, in questa sede è comunque possibile riferire che il L. disse all'operante «sostanzialmente che questa spedizione era stata acquistata in collaborazione con un suo amico, insomma il titolare di una palestra che lui frequentava, tale C. M., c'erano coinvolte altre due persone non meglio precisate».(17)La possibilità di utilizzare queste dichiarazioni sarà meglio argomentata successivamente.

Con spirito collaborativo, il L. si offrì quindi di contattare telefonicamente il C. (titolare della palestra ..., come accertato da un accesso alla banca dati Serpico), per informarlo che il pacco era giunto e che poteva venire a ritirarlo. Tale telefonata è stata intercettata.

2.4. La telefonata intercettata in data 18 febbraio 2014, ore 12,52 (RIT 204/14, prog. 306).

In tale telefonata il L. chiama il numero della palestra ... e, dopo aver parlato con tale G. (dipendente della palestra), si fa passare il C., ivi presente. Il ... dice a quest'ultimo: «Senti un po', è arrivato quel pacco da fuori, che devo fa?». Dopo alcuni istanti il C. risponde: «Non è arrivato? Il pezzo ricambio? (queste ultime tre parole sono poco comprensibili, a causa della sovrapposizione di voci, n.d.e.)». Il L. afferma: «Si è arrivato». Nei secondi successivi, il L. chiede al C. quando sarebbe passato a ritirarlo. Quest'ultimo cerca di prendere tempo, ma si comprende come sappia di cosa si stia parlando. Infatti, non chiede mai di che pacco si tratti. Alla fine della telefonata i due parlano di un *tapis roulant* che il C. deve consegnare al L.

Interessante è ascoltare il file audio della telefonata. In particolare, è da segnalare come il C., non appena viene informato del fatto che il pacco è arrivato, aspetti alcuni istanti prima di rispondere (come per riflettere su quanto appena sentito) e subito dopo abbia un tono della voce agitato.

2.5. (Segue). La deposizione di P. M.: la prosecuzione dei tentativi del L. di contattare il C. e la perquisizione a casa del ...

Dopo la suddetta telefonata, gli operanti si recarono a casa del L., dopo aver preso accordi con la P. che se il C. fosse passato nel suo locale lei li avrebbe dovuti chiamare.

Alle ore 13,41, il L., contattato dal C. lo invitò a venire al bar («Quando arrivi?»)(18)

Alle ore 16.00 fu effettuata una perquisizione presso casa del L., alla presenza di M. E. (moglie del L.) e S. C. (genero del L.)(19)La M. consegnò spontaneamente agli operanti quattro siringhe usate per iniettare sostanze anabolizzanti al marito. Per il resto la perquisizione ebbe esito negativo.

In un momento non meglio precisato del pomeriggio, la P. consegnò un foglio contenente il numero di telefono del C.(20)spiegando che quest'ultimo era passato per il suo locale, lasciando un recapito sul quale essere chiamato. Il P. non ha ricordato esattamente a quale operante la P. consegnò il documento. Il teste ha evidenziato come nessuno dei finanziari monitorò il bar nel pomeriggio.

Alle ore 16,16, il L. telefonò nuovamente al C. sollecitandolo a passare a ritirare il pacco.

2.6. La telefonata intercettata in data 18 febbraio 2014, ore 16,16 (RIT 204/14, prog. 315).

In tale telefonata il L. chiama il C. al numero e con molta insistenza cerca di convincerlo a passare a ritirare il pacco («Io sto al bar, sono venuto giù (...). E 'ndo stai mo? (...) E che faccio? Ti aspetto qui allora? (...). Cerca di passare (...). No cerca di venire in tutti i modi Ma! Eh! Mo' tu vai dal dott. e tutto quanto e passi (...). Appena ti sei liberato (...). È meglio che vieni adesso, ok? (...) Prima vieni meglio è, dammi retta perché così pure io sto più tranquillo pure per me, che tutto sta storia, sta monnezza non ce la voglio addosso»).

(14) Cfr. deposizione, p. 7.

(15) Cfr. ricevuta di consegna.

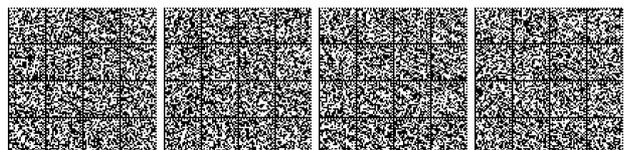
(16) Cfr. deposizione P, p. 9.

(17) Cfr. deposizione P, p. 11.

(18) Cfr. telefonata intercettata in data 18.12.2014, ore 13,41 (RIT, prog.).

(19) Cfr. verbale di perquisizione e sequestro del 18.02.2014.

(20) Cfr. foglio manoscritto.



Il C. risponde a queste insistenti sollecitazioni cercando di prendere tempo, dicendo che sarebbe dovuto passare dal medico e che sarebbe passato con calma l'indomani.

Particolarmente interessante è il passaggio finale della conversazione in cui il L. afferma: «Prima vieni meglio è, dammi retta perché così pure io sto più tranquillo pure per me, che tutto sta storia, sta monnezza non ce la voglio addosso». Il C. risponde: «Va beh che ne so, non ho capito di che stai a parlà».

Utile è anche in questo caso ascoltare il file audio dell'intercettazione, dal quale si può evincere il tono insistente del L. e quello evasivo del C.

2.7. La telefonata intercettata in data 18 febbraio 2014, ore 19,40, (RIT 204/14, prog. 330).

In tale telefonata il L. chiama il C. e insiste nuovamente per incontrarlo. Il C. si insospettisce: «Ma che è successo? (...). Io non te capisco, tutte telefonate strane (...). Va bene, l'importante è che è tutto a posto dai (...). Il L. conclude: «Allora ste cose me le porto io a casa». Il C. replica: «Che cosa? (...). Non te capisco, sei tutto strano, ma che stai a di».

2.8. (Segue). La deposizione di P. M.: le perquisizioni a casa e nella palestra del C.

Dopo la suddetta telefonata, alle ore 20,45, gli operanti (P., insieme a F. e P. E.) si recarono presso l'abitazione del C. Lo stesso tornò a casa solamente alle 22.45. Fu quindi effettuata una perquisizione nell'abitazione.(21) Innanzitutto, i militari chiesero all'imputato se detenesse sostanze illecite. Lo stesso disse che aveva solamente alcune confezioni di Viagra, che consegnò. Non ritenendo credibile la risposta dello stesso, i militari perquisirono la casa e trovarono le seguenti sostanze:

n. 6 confezioni di «Sildenafil citrate tablets IP Kamagra - 100 Gold», ognuna contenente un blister con quattro compresse e indicazioni d'uso in lingua straniera;

n. 4 blister sfusi di «Sildenafil citrate tablets IP Kamagra - 100 Gold», ognuno contenente quattro compresse e indicazioni d'uso in lingua straniera;

n. 1 blister sfuso di «Sildenafil citrate tablets IP Kamagra - 100 Gold» contenente tre compresse e indicazioni d'uso in lingua straniera;

n. 1 blister sfuso di «Sildenafil citrate tablets IP Kamagra - 100 Gold» contenente mezza compressa e indicazioni d'uso in lingua straniera;

n. 1 confezione di «Apcalis-SX Oral Jelly Tadalafil» contenente n. 7 bustine da 20 mg del prodotto con indicazioni d'uso in lingua straniera;

n. 4 bustine sfuse di «Apcalis-SX Oral Jelly (Tadalafil» da 20 mg del prodotto con indicazioni in lingua straniera.

Si rileva in particolare che tali prodotti erano uguali (per marca, tipologia, confezione e principio attivo) a quelli rinvenuti nella spedizione oggetto di consegna controllata.

Inoltre gli operanti rinvennero:

n. 1 ricevuta di trasferimento di denaro Western Union n. ... del ... mittente O.; beneficiario D. S. (Repubblica Slovacca), del valore di 1.700,00 euro(22)

n. 1 ricevuta di trasferimento di denaro Western Union n. ... del ... mittente O. L.; beneficiario D. S. (Repubblica Slovacca), del valore di 1.997,00 euro.(23)

n. 1 foglio post.it di colore giallo, con sopra scritto un elenco di sostanze dopanti e relativo prezzo fronte-retro;(24)

n. 1 foglio A4, indicante il nome di 18 prodotti anabolizzanti e relativo prezzo (indicato con il simbolo «€»)(25)

Infine trovarono:

n. 1 carta postepay, contraddistinta dal n. ... , con scadenza ...;

n. 1 carta postepay, contraddistinta dal n. ... , con scadenza ...;

n. 1 Lottomaticard, contraddistinta dal n. ... , con scadenza ... associata al numero di conto IBAN,

n. 1 carta «Western Union», contraddistinta dal numero ...

Tutte le sostanze rinvenute nella giornata furono sequestrate.

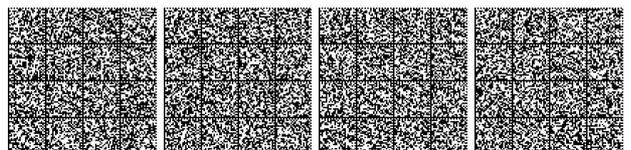
(21) Cfr.verbale di perquisizione e sequestro del 19.02.2014.

(22) Cfr. fotocopia ricevuta di pagamento in atti.

(23) Cfr. fotocopia ricevuta di pagamento in atti.

(24) Cfr. fotocopia foglio in atti.

(25) Cfr. fotocopia foglio in atti.



Alle ore 00.30 del giorno seguente fu effettuata una perquisizione della palestra ... di proprietà del C. La stessa ebbe esito negativo.

Nel mentre, alle ore 21.00, il L era stato compiutamente identificato. In sede di generalizzazione, lo stesso aveva affermato di svolgere come professione quella di personal trainer. Tale dichiarazione è pienamente utilizzabile ex articoli 66 codice di procedura penale e 21 disp. att. c.p.p.

2.9. (Segue). La deposizione di P. G.: l'analisi chimica dei prodotti rinvenuti a casa del ...

Si riporta di seguito quanto riferito da P. G., dopo aver effettuato una analisi chimica dei prodotti sequestrati a casa del C.

Reperto N. Si tratta di 24 compresse contenute in 6 confezioni riportanti la dicitura commerciale di Kamagra 100 e l'indicazione del principio attivo sildenafil citrato. Inoltre il reperto era costituito da ulteriori 24 compresse contenute in 6 blister sfusi. La società riportata su tutte le confezioni rinvenute nel reperto era la Ajanta Pharma. Dall'analisi chimica emerse che le compresse contenevano sildenafil (e non sildenafil citrato, prodotto che differisce per essere facilmente idrosolubile e dunque meglio assimilabile dall'intestino). Si rimanda a quanto spiegato in relazione al reperto H. Il sildenafil è principio attivo farmaceutico, per il quale è necessaria la ricetta medica (vedi allegato A DMS 21.02.2014), che può essere assunto insieme ad altre sostanze dopanti (tra cui il testosterone e il nandrolone) per produrre l'effetto c.d. «booster».

Reperto O. Si tratta di 7 bustine da 20 mg ciascuna, contenute in 1 confezione riportante la dicitura commerciale Apcalis-SX Oral Jelly con indicato il principio attivo tadalafil. Inoltre il reperto era costituito da ulteriori 4 bustine sfuse e da una scatola commerciale vuota e schiacciata di Kamagra 100. La società riportata sulla confezione rinvenute nel reperto era la Ajanta Pharma. Dall'analisi chimica emerse che le bustine contenevano gel composto da tadalafil. Si richiama quanto già ricostruito con riferimento al reperto C, ricordando che il tadalafil è principio attivo farmaceutico per il quale è necessaria la ricetta medica (vedi allegato A DM5 21.02.2014) che può essere assunto insieme ad altre sostanze dopanti (tra cui il testosterone e il nandrolone) per produrre l'effetto c.d. «booster».

Si riporta di seguito una tabella riassuntiva dei principi attivi effettivamente rinvenuti nei vari reperti.

Reperto N - Sildenafil*** - GC-MS - presente

Reperto O - Tadalafil*** - GC-MS - presente

*** principio attivo farmaceutico utilizzato in farmaci da vendersi esclusivamente con ricetta medica, vedi allegato A DMS 21/0212014.

2.10. La deposizione di F. F.

Si riporta di seguito quanto riferito dal teste F. F., operante della Guardia di finanza, in servizio presso l'aeroporto di Malpensa, il quale si occupò di eseguire la consegna controllata del pacco a ...

Il teste ha confermato quanto dichiarato dal capitano P. In particolare, ha riferito che fu il soggetto identificato nel L. ad avvicinarsi al finto postino per ritirare il pacco. Ha poi spiegato che quest'ultimo collaborò indicando il C. come il reale destinatario del pacco. Anche in questo caso il teste ha fatto riferimenti a intercettazioni la cui acquisizione non è stata richiesta dal pubblico ministero: pertanto delle stesse non viene fatta menzione.

Il teste ha descritto il L. come un uomo «un pochino palestrato».(26)

2.11. La deposizione di F Franco.

Si riporta di seguito quanto riferito dal teste F. F., operante della Guardia di finanza, in servizio presso l'aeroporto di Malpensa, il quale partecipò alla consegna controllata del pacco a ...

Il teste ha confermato le dichiarazioni del P.

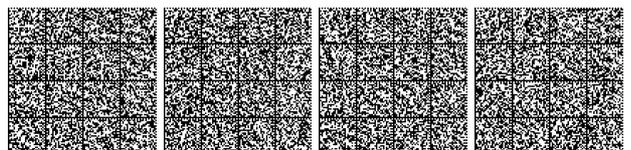
In particolare ha confermato che fu il soggetto identificato nel L. ad avvicinarsi al capitano nel momento in cui stava per entrare nel locale travestito da corriere SDA: lo vide personalmente, trovandosi a una distanza di pochi metri.

3. Le conclusioni delle parti e le argomentazioni difensive. La valutazione delle stesse.

Sulla base delle fonti e degli elementi di prova prima ricostruiti, il pubblico ministero ha chiesto dichiararsi non doversi procedere per le Contravvenzioni contestate, essendo le stesse estinte per intervenuta prescrizione. Ha invece chiesto la condanna di entrambi gli imputati per il reato di cui agli articoli 110 e 586-bis, comma 7, codice penale, ritenendolo integrato in tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi.

Gli sforzi di ciascuna difesa si sono prevalentemente concentrati, sia durante l'istruttoria che in sede di discussione, nel cercare di far ricadere le responsabilità sull'altro coimputato: la difesa L. ha cercato di tacciare il C. come l'unico responsabile; la difesa C. ha cercato di addossare la responsabilità al L. In ogni caso, inoltre, ciascuna difesa ha cercato di evidenziare come il proprio assistito fosse estraneo ai fatti.

(26) Cfr. deposizione F., p. 40.



A tali linee difensive, fondate su ricostruzioni dei fatti alternative fra loro e alternative rispetto a quella sviluppata dal pubblico ministero, le difese hanno affiancato due ulteriori argomentazioni, sostenendo: 1) il non raggiungimento della prova che la condotta del L. e del C. possa essere definita come di «commercio», così come previsto dalla norma incriminatrice; 2) il non raggiungimento della prova che il L. e del C. versassero in dolo (specifico) rispetto al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti.

Si procede quindi ad analizzare le diverse linee difensive, iniziando da quella principale: l'attribuzione della responsabilità esclusiva al coimputato e, comunque, l'estraneità del proprio assistito ai fatti. Per comodità espositiva si inizierà ad esaminare la tesi della difesa L., secondo la quale il vero destinatario del pacco sarebbe stato il C. e, comunque, il primo sarebbe stato estraneo ai fatti.

3.1. La tesi della difesa L. la responsabilità esclusiva del C. e comunque l'estraneità del ... dalla vicenda.

Tale tesi è stata strutturata attraverso la valorizzazione di tre testi della difesa: S. C., C. A. e P. C. Si riportano di seguito le loro dichiarazioni.

3.1.1. La deposizione di S. C.

Si riporta di seguito quanto riferito dal teste S. C., genero del L. Al teste sono stati effettuati gli avvisi di cui all'art. 199 c.p.p.

Il 18.02.2014, mentre stava tornando a casa, lo S. incontrò il suocero L., che gli chiese di accompagnarlo in rosticceria a prendere un pollo, in via ...

Il teste ha spiegato che in quella strada erano presenti «pochissime attività»(27)

Usciti dalla rosticceria si diressero verso la moto dell'imputato, distante circa 20/25 metri. Lo S. notò che lì vicino era parcheggiato un furgone della SDA, dal quale era appena scesa una persona con un pacco in mano. Questo soggetto, guardandosi intorno, salì i gradini della pedana del locale della P. Dopo qualche istante, mentre il L. si stava infilando il casco, la donna lo chiamò da dentro l'internet point. L'imputato entrò nel locale, seguito dopo qualche secondo anche dallo S. Al teste sentì che il corriere SDA disse al L.: «Ma allora mi firmi tu?»(28) Il L. firmò, rispondendo parole simili a: «Non è mio, ma lascia, lo prendo io, non c'è problema»(29) Dopo poco tempo il corriere si identificò come un appartenente alla Guardia di finanza e a lui si unirono altri colleghi (almeno *due*), alzatisi dai tavoli. Nel locale era presente anche uno «zingaro»(30) che giocava alle macchinette. A seguito di domande del pubblico ministero, il teste ha negato che fu proprio il L. ad attirare l'attenzione del corriere, come invece hanno riferito tutti gli operanti.

I Finanziari incalzarono il L. con una serie di domande. Lo portarono fuori dal locale. Poi gli dissero che dovevano perquisire la sua abitazione. Lo S. si unì a loro. Dentro casa, la moglie dell'imputato consegnò agli operanti delle siringhe. I militari impedirono al L. di chiamare il suo avvocato. Gli tolsero addirittura il telefono. Dopo un po' di tempo il teste si allontanò per raggiungere sua figlia.

Il teste ha spiegato che il locale era stato aperto dal figlio del L. e che era poi passato in gestione alla P. Nacque come internet point, poi si trasformò in un bar.

L'imputato era un punto di riferimento per la donna, ma il rapporto con lei fu esclusivamente lavorativo. Il teste ha negato che tra di loro vi fosse una relazione sentimentale.

Inoltre, lo S. ha affermato che il locale della P. era utilizzato dalle poche attività commerciali limitrofe come luogo di ricezione di pacchi. Ha negato che nel detto locale vi fossero manifesti pubblicitari di integratori sportivi.

Lo S. ha anche dichiarato che il L. «faceva palestra (...) era una persona allenata»(31), ma non ha saputo riferire se partecipasse a gare di culturismo («non credo»)(32) Frequentava diverse palestre. Ha negato con forza («assolutamente no»)(33) che l'imputato assumesse sostanze per aumentare la massa muscolare («studia libri di salute, di alimentazione, è una persona che ci tiene molto a questo (...). Alla salute ci tiene»)(34)

L'imputato di lavoro faceva il «pizzicarolo»(35) (termine romanesco che significa pizzicagnolo, salumiere, n. d.e.). Al momento dei fatti il teste non sapeva che lavoro facesse suo suocero («Non lo so»)(36)

(27) Cfr. deposizione ..., p. 4.

(28) Cfr. deposizione ..., p. 5.

(29) Cfr. deposizione ..., p. 10.

(30) Cfr. deposizione ..., p. 16.

(31) Cfr. deposizione pp 14 ss.

(32) Cfr. deposizione pp 14.

(33) Cfr. deposizione pp 19.

(34) Cfr. deposizione pp 19.

(35) Cfr. deposizione pp 15.

(36) Cfr. deposizione pp 15.



Lo S. conosce il C. solo di nome.

Infine, ha detto di non sapere se il L. assumesse antidepressivi. Di sicuro li prendeva sua moglie, la M.

Si rappresenta che la dichiarazione dello S. è stata ricca di dettagli, come evidenziato dalla difesa C. Ha ricordato, ad esempio: in che posizione lasciò i caschi sulla moto; in che posizione lasciò il pollo sulla moto; di quale tema irrilevante parlò con la P. mentre stava bevendo un bicchiere d'acqua, appena prima che i militari li identificassero; in che direzione era la parte anteriore della moto (rispondendo a una domanda della difesa C. che gli chiedeva come mai il L. avesse preso la moto nonostante la rosticceria fosse a poche decine di metri da casa, il teste ha affermato:

«La moto era in direzione casa. Non è arrivato, perché sennò sarebbe stato normale uscire dalla via e parcheggiare la moto col muso di là. Invece la moto aveva il muso in direzione casa e quindi lui tornava»(37)

La difesa C. ha sostenuto che il teste abbia dichiarato il falso.

Il pubblico ministero ha chiesto la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica per il reato di falsa testimonianza.

3.1.2. La deposizione di C. A.

Si riporta di seguito quanto riferito dal teste C. A. , cliente del locale della P.

Il teste ha riferito che al momento dei fatti di causa era seduto nella veranda esterna del bar. Ad un tratto entrò un corriere per portare un pacco. Nel mentre una moto con due persone era parcheggiata poco distante. Avevano con loro un pacchetto, verosimilmente della rosticceria. Una signora da dentro il locale li chiamò. Dopo un poco, il corriere uscì senza pacco, per poi rientrare e uscire nuovamente insieme a 3/5 persone. Non fu identificato dagli operanti.

Il teste ha spiegato che al momento dei fatti non conosceva il L. e lo S. «Li ho conosciuti dopo(38). Infatti, dopo una decina di giorni, il teste tornò nel locale. La P. gli chiese se avesse assistito a quello che era successo. Lui rispose in senso affermativo e lei gli chiese di testimoniare.

La difesa C. e il pubblico ministero hanno sostenuto che il teste abbia dichiarato il falso.

3.1.3. La deposizione di P. C.

Si riporta di seguito quanto riferito dalla teste P. C. , responsabile del locale ove fu consegnato il pacco.

La conosce il L. dal ... Gestì il predetto locale dal ... al ...

Inizialmente veniva aiutata nel lavoro da E. R. (figlio dell'odierno imputato), deceduto nel ... Successivamente alla morte di questi ultimo fu spesso coadiuvata dall'imputato. La teste ha spiegato che il L. faceva il pizzicaro.

Il giorno dei fatti un corriere entrò nel locale con un pacco in mano, dicendole se poteva fare la consegna. Le mostrò un foglio nel quale era riportato l'indirizzo del locale, ma il nome di un bar diverso. La P. chiamò quindi il L. - che si trovava fuori dal locale insieme allo S. , dopo aver appena comprato un pollo in rosticceria - per domandargli se sapesse qualcosa con riferimento al nominativo del bar indicato sul foglio mostrato dal corriere. Il L. entrò insieme allo S. (o - secondo quanto dichiarato in un diverso momento dalla teste nel corso della deposizione - seguito in un secondo momento dallo S.). Presero qualcosa al bar (o - secondo quanto dichiarato in un diverso momento dalla teste nel corso della deposizione - non presero nulla al bar, in quanto lo S. - o anche il L. , secondo altra versione - bevve un caffè dopo che il pacco era già stato consegnato). Dopo poco - secondo la prima ricostruzione dei fatti - il corriere li fermò e altre due persone sedute nel locale si alzarono e si avvicinarono. Era presente anche una donna. La P. non conosceva questi individui. Il gruppo di persone andò a parlare in un tavolino fuori dall'esercizio commerciale, vicino alla porta. La teste sentì qualcuno dire: «Chiudiamo il bar e mettiamo le manette a P»(39) Quegli uomini, senza dirle nulla, fecero una rapida perquisizione del bar e della sua borsa e identificarono le persone presenti. La P. sentì il L. dire a quegli uomini che il pacco era destinato al C.

Il pacco rimase sempre nel locale (o - secondo altra versione - fu portato via dai militari), insieme agli operanti che rimasero fino all'orario di chiusura, alle 21.00, entrando e uscendo spesso dal bar, senza mai dare spiegazioni alla P. Durante quell'arco temporale furono sempre presenti uno o due operanti.

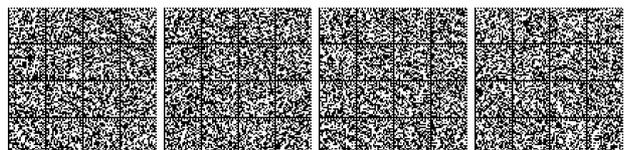
La teste ha riferito, a seguito di contestazioni del pubblico ministero, di conoscere il C. Lo stesso si presentò nel suo bar, quel pomeriggio, chiedendole: «È arrivato qualcosa per me?»(40) Le disse di comunicare al L. che se avesse avuto bisogno di lui lo avrebbe dovuto chiamare a un numero che le dettò e che lei scrisse su un biglietto. In un momento non meglio precisato, la P. forse consegnò quel biglietto al L. Quest'ultimo, in un momento non meglio precisato del pomeriggio, tornò anche al bar.

(37) Cfr. deposizione pp 13.

(38) Cfr. deposizione C , p. 22

(39) Cfr. deposizione p. 7.

(40) Cfr. deposizione p. 27.



La teste ha dichiarato che spesso altri esercizi commerciali si facevano consegnare i pacchi presso il suo locale. Nel suo locale a volte si trovavano volantini o pubblicità di palestre.

La ha affermato di non 'sapere se il fosse un culturista. Ha negato che tra loro vi fosse una relazione sentimentale.

Ha dichiarato di conoscere il C , in quanto cliente del suo bar. Lei gli chiese di fare il testimone («perché sapevo che c'era bisogno di testimoni»)(41)perché ricordava che era stato presente ai fatti.

La difesa C ha sostenuto che la teste abbia dichiarato il falso.

Il pubblico ministero ha chiesto la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica per il reato di falsa testimonianza.

3.1.4. La tesi difensiva in sintesi.

Sulla base di queste testimonianze, la difesa ha cercato di evidenziare come il L. fosse totalmente estraneo alla vicenda. In particolare, per una circostanza sfortunata e per il desiderio dei finanziari di individuare ad ogni costo un responsabile («è una consegna forzata non è una consegna controllata è una consegna violentata, è una consegna studiata a tavolino con delle forzature che non credo un vettore diverso, l'UPS, TNT l'avrebbero mai fatta»)(42)l'imputato si sarebbe trovato, suo malgrado, ad essere considerato il destinatario di un pacco di cui in realtà non sapeva nemmeno il contenuto. Il C. sarebbe stato invece il vero destinatario del pacco. Alcune ulteriori argomentazioni dettagliate saranno esaminate nel paragrafo successivo.

3.1.5. La tesi difensiva non può essere condivisa: il L. fu uno degli effettivi destinatari del pacco.

Tanto premesso, la tesi difensiva sopra esposta non può essere condivisa. Il L fu uno degli effettivi destinatari del pacco. Ciò, per una pluralità di motivi.

1. Fu il L. a rivolgersi al P., chiedendo di farsi consegnare il pacco.

Come visto, tutti gli operanti escussi (P., F. e F.) hanno confermato la medesima ,dinamica dei fatti: il P entrò nel locale senza sapere chi fosse il reale destinatario del pacco, sperando di essere avvicinato da qualcuno; il L. lo chiamò e si fece consegnare lo stesso.

Come visto, i tre testi della difesa L. (S. C. e P.) hanno fornito una versione radicalmente diversa di quanto accaduto, avendo raccontato che il P. si rivolse alla P. la quale contattò il L. al quale il capitano della Guardia di finanza consegnò il pacco (nonostante non fosse lui il vero destinatario).

Non può che condividersi la versione resa dagli operanti. In primo luogo, infatti, bisogna evidenziare il diverso grado di attendibilità sussistente tra i testi del pubblico ministero e quelli della difesa L. Da un lato, infatti, i militari della Guardia di finanza sono pubblici ufficiali, testi dotati del massimo livello di attendibilità, in quanto perseguiti la finalità di accertare la verità in modo imparziale e disinteressato. Peraltro, nel caso di specie si è verificato anche un fatto piuttosto anomalo nelle esperienze processuali: il P., durante la sua deposizione testimoniale, ha criticato le indagini da lui stesso condotte (cfr. p. 38 della sua deposizione testimoniale, nella quale - a domanda della difesa C. relativa al fatto che avessero o meno svolto accertamenti sulle postepay sequestrate - ha risposto: «Altrimenti le indagini (sarebbero state, n.d.e.) fatte bene»). Si tratta dunque di dichiarazioni che certamente dimostrano una volontà tutt'altro che persecutoria nei confronti del L.

Dall'altro lato, bisogna considerare che lo S. è il genero del L., la P. è una collaboratrice di quest'ultimo da quasi 17 anni (nonché, secondo quanto dichiarato dal C. nelle sue dichiarazioni scritte, donna che aveva con il L. una relazione sentimentale al momento dei fatti), il C. è un soggetto a cui viene richiesto di testimoniare a favore del L. proprio dalla P. («c'era bisogno di testimoni»)(43)Si tratta, dunque, di soggetti tutti interessati a tutelare la posizione processuale del L.

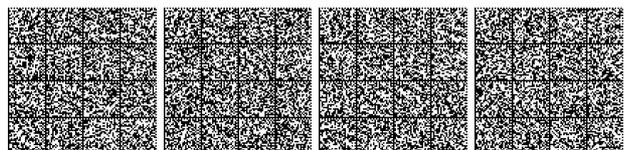
Anche la valutazione della credibilità dei testi porta alle medesime considerazioni. Le testimonianze degli operanti sono logiche e coerenti, tutte tra loro convergenti.

La testimonianza dello S. è stata invece costellata da una dovizia di particolari inusuale per un teste che ha raccontato fatti di molti anni prima, ben messa in evidenza dalla difesa C. e alla quale si è fatto cenno precedentemente. Inoltre - e si tratta di circostanza importante - nessuno degli operanti ha mai riferito che lo S. fosse presente al momento del loro accesso nel locale della P. Il P. ha riferito di ricordare che erano presenti solamente stranieri. La stessa difesa L. - nel legittimo sviluppo della sua strategia difensiva - mai ha chiesto a nessuno degli operanti se lo S. fosse presente al momento della consegna. Deve poi evidenziarsi come risulti decisamente poco credibile che lo S. non sapesse che lavoro facesse il suo suocero al momento dei fatti. Si tratta verosimilmente di una omessa dichiarazione volta a tutelare il L., posto che quest'ultimo così come ha dichiarato lui stesso in sede di identificazione - faceva il personal trainer e, dunque, un lavoro sicuramente collegabile al contenuto del pacco.

(41) Cfr. deposizione P , p. 30.

(42) Cfr. discussione difesa L. , p. 16.

(43) Cfr. deposizione P , p. 30.



Discorso sovrapponibile può essere fatto con riferimento alla testimonianza del C. In questo caso — oltre a ricordare che nessuno degli operanti lo ha mai menzionato come presente ai fatti e che la stessa difesa L. nulla ha chiesto ai militari sul suo conto — deve sottolinearsi come appaia assolutamente inverosimile che il teste si sia ricordato a distanza di molti anni l'insignificante dettaglio che lo S. e il L. soggetti da lui assolutamente non conosciuti in quel momento — avessero acquistato un pacchetto alla rosticceria (e, peraltro, secondo quanto dichiarato dallo S., non lo avessero portato con loro dentro il locale, ma lo avessero semplicemente lasciato sulla moto). Questo dettaglio — assolutamente irrilevante rispetto alla ricostruzione complessiva dei fatti — fa invece emergere profondi dubbi sull'autenticità — già minata — di quante dichiarato dal C., posto che si tratta di dettaglio riferito anche dalla P. e dallo S. nella loro narrazione comune.

Anche la P. non risulta credibile. A differenza dello S. e del C., la sua deposizione è stata assolutamente contraddittoria e confusa, come si è già riferito e come risulta agevolmente comprensibile dalla lettura delle trascrizioni della sua deposizione. I controesami del pubblico ministero e della difesa C. hanno infatti fatto emergere pienamente la scarsa credibilità della teste che, con la sua deposizione confusa, ha incrinato l'unitarietà della narrazione degli altri testi della difesa. La P. ha poi affermato che alcuni operanti rimasero praticamente tutto il tempo, fino alle 21.00, presso il suo bar, circostanza che risulta smentita da quanto riferito dai militari. Sebbene la difesa L. in sede di discussione abbia sostenuto — attraverso l'esame degli orari e dei nominativi contenuti nei verbali di perquisizione e sequestro e di identificazione — che qualche operante potesse non trovarsi nel corso del pomeriggio a casa del L. (in particolare P. E.), ciò contrasta con quanto riferito dal P. (il quale ha spiegato che una delle criticità della sua indagine fu proprio non monitorare il bar della P.).

Alla luce di quanto esposto si condividono le conclusioni del pubblico ministero e della difesa C. sulla falsità delle deposizioni dei testi della difesa L.

Pertanto, ritenendo veritiera la ricostruzione dei fatti effettuata dai militari della Guardia di finanza, deve ritenersi che fu il L. ad avvicinarsi al P. chiedendogli di consegnargli il pacco. Non può invece condividersi la tesi difensiva secondo la quale sarebbero stati gli operanti a consegnare forzatamente il pacco al L., al solo fine di trovare un responsabile e, dunque, di completare positivamente la loro attività. Si tratta, del resto, di una tesi di per sé poco credibile, posto che i militari, ove scoperti nella loro attività criminale, sarebbero stati inevitabilmente denunciati per calunnia: è decisamente poco probabile che gli stessi decisero di rischiare di essere indagati e condannati (rovinando le proprie carriere) per ottenere un risultato positivo in una operazione, tra l'altro nemmeno particolarmente prestigiosa.

L'imputato, dunque, era uno dei reali destinatari dello stesso.

2. Il pacco è stato ritirato dal ..., il quale ha apposto sulla distinta di consegna una firma falsa, fingendosi B. F.

Altro elemento fondamentale è il fatto che il L. appose sulla distinta di consegna una firma falsa, in particolare scrivendo il nome di «E. F.», cioè di quello stesso soggetto che compariva come destinatario del pacco.

La difesa ha evidenziato come il L. fosse solito firmare con il nome del destinatario del pacco, per facilitare le operazioni di consegna.

Si tratta di affermazione priva di qualunque riscontro probatorio, in quanto esclusivamente pronunciata dal difensore in sede di discussione: mai il L., né nessuno dei testi della difesa, hanno detto una cosa simile nel corso del processo. Pertanto si tratta ricostruzione sfornita di valenza probatoria.

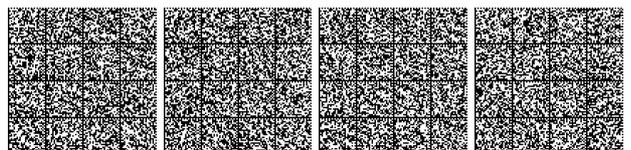
Quanto al fatto che nel locale giungessero pacchi richiesti da altri commercianti vicini - circostanza peraltro riferita dallo S. e dalla P. i come detto testi non attendibili, né credibili - deve evidenziarsi che il bar di B. F. semplicemente non esiste, così come non esiste nessun B. F. Nel caso di specie - se anche fosse vero che altri commercianti si facevano consegnare i pacchi nel locale della P. - è ben difficile che il L. decise di firmare con il nome di un soggetto che non conosceva (posto che, come emerso nell'istruttoria, le attività commerciali presenti in quella zona erano poche e tutti i commercianti si conoscevano).

Ancora più difficile è pensare che il L. decise di firmare a nome di un soggetto da lui non conosciuto (perché inesistente), la cui attività aveva il medesimo indirizzo di quella della P.: è infatti inverosimile che un soggetto firmi a nome di un altro soggetto nella certa consapevolezza che vi sia stato un errore nella consegna.

Decisamente più verosimile è ritenere che il L. appose una firma falsa - fingendo di essere il destinatario del pacco indicato sulla distinta di consegna, pacco da lui stesso ordinato (in concorso con altro soggetto) con quel medesimo nominativo fittizio - per non essere riconosciuto come il reale destinatario della consegna, avendo la stessa oggetto illecito. L'imputato scelse coerentemente come luogo di consegna un locale a lui molto comodo, posto che ivi collaborava con la P., come da quest'ultima dichiarato».(44)

3. Il L. ha riferito che il era coinvolto nell'acquisto del pacco, con ciò dimostrando di essere anch'egli coinvolto nella medesima condotta criminale.

(44) Si evidenzia peraltro che la difesa ha prodotto una schermata LinkedIn dalla quale risulta che il L. era il direttore commerciale del locale.



Altro elemento fondamentale a prova della responsabilità del L. è la sua collaborazione con i militari della Guardia di finanza nelle immediatezze del fatto.

Infatti - sebbene l'imputato legittimamente non si sia sottoposto ad esame, non abbia rilasciato dichiarazioni spontanee, non sia mai comparso in udienza e sebbene la difesa si sia altrettanto legittimamente opposta alla acquisizione delle sue dichiarazioni rese in sede di interrogatorio alla presenza del difensore (non acquisite ex art. 513 codice di procedura penale, trattandosi di interrogatorio non delegato dal P.M.) - vi è comunque una dichiarazione che può essere utilizzata in dibattimento: quella riferita nell'immediatezza dei fatti ai militari della Guardia di finanza, secondo la quale il C. era coinvolto nell'acquisto del pacco. Questa dichiarazione - espunta da qualunque dettaglio accessorio potenzialmente sfavorevole all'imputato emerso nel corso dell'istruttoria nel rispetto degli articoli 350, 351 e 195 codice di procedura penale - può essere utilizzata avendo valore comportamentale, posto che essa è stata seguita dai numerosi tentativi telefonici di contattare il C. per consegnargli il pacco, sotto il monitoraggio delle Forze dell'ordine. In sostanza, la dichiarazione accusatoria rivolta dal L. nei confronti del C., essendo stata seguita da una condotta di significato equivalente (il tentativo fattuale di accusare il C., operato attraverso plurimi contatti telefonici effettuati con l'obiettivo di consegnargli il pacco sotto il controllo dei militari), è stata legittimamente riferita da tutti gli operanti, non essendo altro che una rappresentazione verbale di un comportamento tenuto dall'imputato sotto i loro occhi.

Quanto detto deve necessariamente essere affiancato da un'altra considerazione: l'istruttoria ha fatto emergere indipendentemente dalle dichiarazioni del L. - la prova della responsabilità del C., come si evidenzierà a breve.

Ciò che in questa sede è però necessario sottolineare è il seguente ragionamento logico: se il C. è responsabile e se il L. sapeva della responsabilità del C. (avendolo accusato), allora ne discende che il L. era coinvolto nell'acquisto del pacco.

4. In casa del ... furono trovate due attestazioni di pagamenti fatte dal ... a un beneficiario slovacco in data , per un importo complessivo di euro 3.697,00.

Il fatto che in casa del C. furono trovate due attestazioni di pagamenti fatte dal L. a un beneficiario slovacco in data ..., per un importo complessivo di euro 3.697,00, rafforza la connessione sussistente tra i due imputati.

Inoltre, deve evidenziarsi come la Slovacchia sia proprio il Paese da cui è pervenuto il pacco sequestrato, contenente le sostanze dopanti. Ora - se certamente queste ricevute in altro contesto poco potrebbero provare (non avendo una chiara indicazione dell'oggetto dell'acquisto) - alla luce di tutti gli elementi indicati costituiscono un ulteriore indizio (convergente con tutti gli altri elementi di prova acquisiti) a carico del L. Indizio

che non è stato minimamente smontato dalla difesa. Infatti, né il L., né i testi della difesa hanno mai spiegato a cosa si riferissero quelle ricevute, pur avendo tranquillamente la possibilità di farlo (attraverso produzioni documentali o, ancora più facilmente, attraverso allegazioni di natura dichiarativa). Ne deriva che è assolutamente razionale ritenere - sulla base di tutta la convergente attività istruttoria svolta - che quelle ricevute fossero proprio relative all'acquisto di altre sostanze dopanti (dallo stesso Paese di provenienza, noto agli operanti - come detto - per essere fonte di importazioni delle stesse), in un periodo antecedente a quello dei fatti di causa.

Ne discende allora sul piano logico che il L. era soggetto inserito nel circuito del traffico di sostanze dopanti e che dunque nell'ambito della sua attività criminale - posta in essere insieme allo stesso soggetto a casa del quale furono ritrovate le ricevute di pagamento relative all'acquisto del 2011 - avesse fatto un ulteriore acquisto.

5. A casa del L furono trovate siringhe utilizzate per iniettare sostanze anabolizzanti all'imputato.

A casa del L. furono trovate siringhe utilizzate per iniettare sostanze anabolizzanti all'imputato, consegnate direttamente dalla M. Per quanto si tratti di un sequestro di modesto contenuto quantitativo, evidenzia come l'imputato avesse disponibilità di sostanze dopanti.

6. Il L. al momento dei fatti era un personal trainer e frequentava palestre.

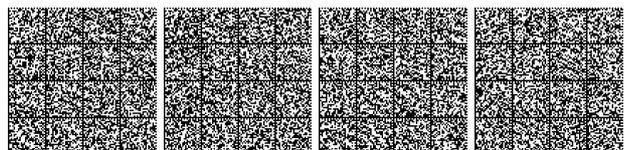
Si è detto di come in sede di generalizzazione, il L. affermò di svolgere come professione quella di personal trainer. Tale dichiarazione è pienamente utilizzabile ex art. 66 codice di procedura penale e 21 disp. att. del codice di procedura penale. Inoltre, tanto lo S. quanto il C. (in sede di dichiarazioni spontanee scritte, come si vedrà) hanno affermato che il L. era un frequentatore di palestre. Il coimputato ha addirittura riferito che iniziarono ad allenarsi in palestra nel 1986 e partecipavano alle gare di culturismo.

Anche in questo caso si tratta di un elemento che, isolatamente considerato, poco potrebbe provare, ma che, nel contesto complessivo, dimostra ben altro: il L. disponeva di importanti e autonomi canali di vendita di sostanze dopanti, posto che per lavoro aveva costanti contatti con soggetti potenzialmente interessati all'acquisto delle stesse. Come noto, infatti, le palestre sono il luogo dove tipicamente avviene la vendita e l'utilizzo delle sostanze dopanti.

Alla luce di tutte queste considerazioni, pertanto, deve ritenersi che il L. fu uno degli acquirenti del pacco.

3.2. La tesi della difesa C.: la responsabilità esclusiva del L. e comunque l'estraneità del C. dalla vicenda.

Non sono stati escussi testi della difesa C. La difesa ha prodotto dichiarazioni scritte provenienti dall'imputato.



3.2.1. Le dichiarazioni scritte del C.(45)

Il C. ha negato ogni addebito. Ha affermato di conoscere il L. dal 1986, quando aprì una palestra (...), vicino a casa del coimputato.

Quest'ultimo iniziò a frequentare detta palestra come cliente. Iniziò un rapporto di amicizia tra i due, che si allenavano insieme e partecipavano insieme alle gare di culturismo.(46) Il rapporto tra gli imputati proseguì anche quando il C. aprì la palestra di cui è ancora attualmente titolare, insieme alla moglie.

Il C. ha raccontato che frequentava il L. anche fuori dalle palestre.

Talvolta cenavano insieme. A volte lo lasciava vivere da solo nella sua abitazione.

Il C. ha raccontato che, avendo in passato fatto uso di anabolizzanti, ha problemi agli organi genitali. Per tale motivo utilizza il Viagra, che per molto tempo gli fu procurato proprio dal L., a un prezzo più basso di quello del mercato legale.

Quanto ai fatti di causa, il C. ha spiegato che fu sorpreso dalle numerose e strane telefonate dal L. quel giorno. Ha affermato che aveva ordinato per lui un tapis roulant. Ha confermato che si recò al bar della P. (che all'epoca aveva una relazione sentimentale con il L.). Parlò con la donna chiedendo di quest'ultimo, ma lei non gli rispose. Non le lasciò il suo numero di telefono, anche perché sia lei che il coimputato lo conoscevano già.

Alle 22,00 lasciò la palestra e tornò verso casa, sperando di vedere il L. quale aveva le sue chiavi dell'appartamento. Trovò invece gli operanti.

È rimasto «allucinato»(47) dal comportamento del L. e non ha più rapporti con lui.

3.2.2. La tesi difensiva in sintesi.

Sulla base di queste dichiarazioni e sulla base degli elementi di prova emersi, la difesa ha cercato di evidenziare come il C. fosse totalmente estraneo alla vicenda. La difesa ha innanzitutto evidenziato la falsità dei testi della difesa L., sostenendo invece la veridicità di quanto dichiarato dagli operanti. Ha poi argomentato che quest'ultimo fece il nome del C. per cercare di sgravarsi dalla propria responsabilità: in particolare, fece il nome del coimputato perché era titolare di una palestra e, dunque, soggetto che poteva risultare effettivamente interessato all'acquisto di sostanze dopanti. A casa del L. furono trovati esclusivamente prodotti per contrastare le sue disfunzioni sessuali, non sostanze dopanti.

3.2.3. La tesi difensiva non può essere condivisa: il C. fu uno degli effettivi destinatari del pacco.

Tanto premesso, la tesi difensiva sopra esposta non può essere condivisa: Il C. fu uno degli effettivi destinatari del pacco. Ciò, per una pluralità di motivi.

1. Il L. ha dichiarato che destinatario del pacco era il C. (e comunque ha tenuto comportamenti volti ad accusare il coimputato).

Come visto, il L., non appena fu sorpreso dai finanziari come il (primo) destinatario del pacco, accusò il C. sostenendo che quest'ultimo fosse (se da solo o con il L. stesso è circostanza non affermabile in questa sede sulla base delle sole dichiarazioni rese del coimputato, a causa dei limiti di utilizzabilità delle stesse) destinatario del pacco. Già si è detto della possibilità di utilizzare simile dichiarazione, corredata da un comportamento significativo del medesimo tenore.

Tali dichiarazioni debbono ovviamente essere riscontrate, trattandosi di una sostanziale chiamata in (cor)reità effettuata da un coimputato. Tali riscontri saranno indicati a breve.

In questa sede deve solamente aggiungersi che, poiché il L. — come analizzato precedentemente — era soggetto coinvolto nell'acquisto delle sostanze dopanti, deve ritenersi che le sue dichiarazioni risultino attendibili, in quanto rese da persona sicuramente informata sui fatti, che dunque sapeva chi fosse il suo complice.

2. Il comportamento evasivo e agitato del C. durante le telefonate con il L. Dalle intercettazioni telefoniche si comprende come il C. sapesse di che cosa stava parlando il L.

Dalle intercettazioni telefoniche menzionate si può notare innanzitutto un generale comportamento evasivo del C. Per poterlo comprendere realmente non è possibile, come già detto, fermarsi alla lettura delle trascrizioni, ma è necessario ascoltare i file audio, nei quali si può percepire l'agitazione e la preoccupazione dell'imputato.(48) Si possono poi fare specifiche osservazioni con riferimento ad alcune telefonate intercettate.

(45) Cfr. dichiarazioni scritte del C.

(46) Cfr. fotografia e filmato di una gara di culturismo alla quale parteciparono entrambi gli imputati.

(47) Cfr. dichiarazioni scritte del C.

(48) Si ricorda che «non è precluso al giudice l'ascolto in Camera di consiglio, anziché nel pubblico dibattimento, delle bobine magnetiche sulle quali sono incise le conversazioni intercettate, così come l'utilizzo, ai fini della decisione, dei risultati dell'ascolto stesso, anche se ciò avvenga a seguito di rigetto dell'istanza della difesa concernente l'audizione dei nastri in dibattimento» (cfr. Cassazione pen. sez. VI, 20 febbraio 2014, n. 25806).



Prog. 306. Innanzitutto è utile sentire l'agitazione del C. non appena il L. gli dice: «Senti un po', è arrivato quel pacco da fuori, che devo fa?». Nei secondi seguenti, dopo quale istante di silenzio (probabilmente dovuto al fatto che il C. sta riflettendo su quanto appena sentito), quest'ultimo cerca di prendere tempo e di cambiare discorso. Fondamentale è osservare come quest'ultimo non domandi mai al L. di che pacco si tratti: il C. sa a cosa si sta riferendo il coimputato. E poiché l'unico pacco ricevuto dal L. è proprio quello contenente le sostanze dopanti, il C. non può che avere capito come il pacco giunto sia proprio quello. Non può accogliersi poi l'ipotetica linea difensiva secondo la quale i due starebbero parlando del lapis roulant che il C. avrebbe dovuto consegnare al L. Infatti, tale argomento viene introdotto alla fine della telefonata, dopo che i due interlocutori si sono già salutati e stanno per lasciarsi («Dai ci vediamo dopo dai»). In particolare, il C. introduce l'argomento con le parole: «E poi» («del tapis roulant te faccio sapé»), circostanza sintomatica di un cambio di argomento.

Prog. 315. Anche dall'ascolto di questa telefonata si può comprendere bene il tono evasivo e agitato del C. Anche in questo caso i due interlocutori, senza mai fare espressi riferimenti all'oggetto della loro conversazione, si comprendono benissimo: il L. insiste per far venire il C. da lui, quest'ultimo prende tempo.

Particolarmente interessante è il passaggio finale della conversazione in cui il L. afferma: «Prima vieni meglio è, dammi retta perché così pure io sto più tranquillo pure per me, che tutto sta storia, sta monnezza non ce la voglio addosso». Il C. risponde in tono sommesso e infastidito (verosimilmente perché si sta parlando di un tema illecito al telefono): «Va beh che ne so, non ho capito di che stai a parla». Anche in questo caso, pur a fronte della dichiarazione del L. che afferma di non volere avere «sta monnezza», il C. anziché informarsi su cosa significhi la strana allusione dell'interlocutore, prende le distanze da quella affermazione e chiude poi immediatamente la telefonata.

Prog. 330. Anche in questa telefonata si sente il tono evasivo e preoccupato del C., di fronte alle insistenze del L.

In definitiva, nonostante il tenore (logicamente) criptico delle telefonate, si comprende come il C. sappia perfettamente di che cosa stia parlando il L. e si mostri infastidito, agitato e preoccupato per l'insistenza di quest'ultimo. Si comprende anche come non voglia parlare al telefono della questione.

3. La P. ha affermato che il C. si presentò al locale chiedendo se ci fosse qualcosa per lui.

Rilevante è poi anche che la P. abbia riferito che il C. si presentò nel suo locale chiedendo se ci fosse qualcosa per lui («È arrivato qualcosa per me?»),⁽⁴⁹⁾ circostanza sintomatica del fatto che — dopo la prima telefonata del L. con la quale gli annunciava l'arrivo del pacco — il C. si recò al locale per capire se tale pacco fosse con ciò dimostrando un indubbio interesse per entrarne in possesso (interesse poi decisamente affievolito a seguito delle sospette insistenze del L.).

Si evidenzia come, sebbene la P. sia teste complessivamente non credibile, la stessa ha costruito la sua testimonianza nel tentativo di difendere il L. non di accusare il C. Pertanto, quanto da lei dichiarato con riferimento a questa specifica circostanza può essere meritevole di considerazione.

4. A casa del C. furono rinvenuti alcuni prodotti identici a quelli contenuti nel pacco sequestrato.

Come dettagliato precedentemente, a casa del C. furono ritrovati alcuni prodotti identici a quelli contenuti nel pacco sequestrato. Si tratta dei reperti N. e O. analizzati dal P. In particolare, il reperto N aveva un contenuto identico a quello del reperto H rinvenuto nel pacco sequestrato: stesse confezioni, stesso nome commerciale del prodotto, stessa società (verosimilmente inesistente) produttrice, stessa indicazione di principio attivo, addirittura stessa difformità tra il principio attivo dichiarato e quello reale. Considerazione analoghe possono essere svolte con riferimento al reperto O, dal contenuto identico al reperto C rinvenuto nel pacco sequestrato.

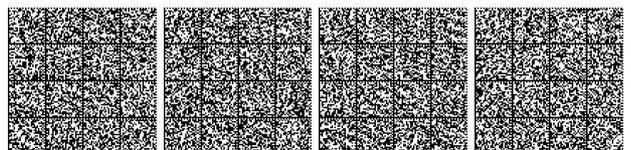
Evidentemente, si tratta di prodotti acquistati attraverso una precedente, analoga, spedizione.

Si precisa che non rileva che i prodotti sequestrati a casa del C. non siano qualificabili da un punto normativa come sostanze dopanti. Infatti, ciò che rileva è il fatto che attraverso il rinvenimento di tali prodotti nella sua abitazione, ancora più forte è la prova della correlazione tra il C. e il pacco sequestrato.

Peraltro si ricorda come il P. abbia spiegato chiaramente come anche i prodotti menzionati possano comunque contribuire a produrre effetti dopanti attraverso il c.d. «effetto booster».

Un'ultima considerazione. Il C. in alcun modo ha giustificato la presenza di quei prodotti nella sua casa, non avendoli nemmeno menzionati nelle sue dichiarazioni scritte. La difesa ha comunque avanzato l'ipotesi che li utilizzasse per contrastare le sue disfunzioni sessuali (alle quali l'imputato ha invece fatto riferimento nelle citate dichiarazioni). Ebbene, si tratta di versione poco credibile. Infatti, si è ampiamente dettagliato di come i prodotti rinvenuti a casa dell'imputato - come tutti gli altri sequestrati - fossero di bassissima qualità, estremamente peri-

(49) Cfr. deposizione P., p. 27



colosi per la salute, in quanto prodotti artigianalmente, spesso mischiando principi attivi diversi. Si è altresì detto come nel reperto N il principio dichiarato sulla confezione fosse diverso da quello reale. Ebbene, risulta poco credibile pensare che un soggetto come il C. - inserito nel mondo delle palestre e del culturismo perlomeno, per sua stessa ammissione, dal 1986 - potesse personalmente far uso di simili prodotti scadenti e pericolosi.

5. A casa del furono trovate due attestazioni di pagamenti fatte dal L. a un beneficiario slovacco in data 7 luglio 2011, per un importo complessivo di euro 3.697,00.

Come già spiegato precedentemente, queste attestazioni correlano il L. - in quanto autore dei pagamenti - e il C. - in quanto soggetto nel cui appartamento le stesse furono trovate - con il pacco sequestrato dalle Forze dell'ordine, proveniente anch'esso dalla Slovacchia, noto Paese esportatore di sostanze dopanti. Si rinvia a quanto già ricostruito.

In questa sede è solamente il caso di ricordare come nemmeno la difesa C. - e tanto meno il C. stesso - abbiano in alcun modo giustificato quei pagamenti.

Non può poi certamente essere credibile la tesi - invero non sostenuta dalla difesa C., ma comunque menzionata e smontata dalla difesa L. in sede di discussione - secondo la quale tali attestazioni furono lasciate nell'appartamento del C. dal L., mentre quest'ultimo ci viveva. Come detto, si tratta di tesi - non solo non provata, ma - nemmeno allegata dalla difesa C., che appare peraltro del tutto inverosimile alla luce delle complessive risultanze probatorie.

6. A casa del C. furono trovati dei fogli contenenti conteggi chiaramente riferiti ai prezzi di sostanze dopanti, tra le quali sono comprese le medesime sostanze sequestrate.

A casa del C. furono trovati dei fogli contenenti conteggi chiaramente riferiti ai prezzi di sostanze dopanti, tra le quali sono comprese le medesime sostanze sequestrate. Ci si riferisce in particolare al Winstrol Depot, allo stanozololo, al Deca Durabolin, al nandrolone decanoato, al Sustanon 250, al propinato, al Mastabol 100, al trenbolone, ecc.

Si tratta di altro elemento che correla il C. al pacco sequestrato.

7. Il C. al momento dei fatti era titolare e gestore di una palestra.

Il C., per sua stessa ammissione, era (ed è) titolare di una palestra, che frequentava abitualmente (lo stesso giorno dei fatti di causa si trovava in palestra). Inoltre, è soggetto inserito nel mondo del culturismo dal 1986.

Come già spiegato in relazione alla speculare posizione del L., si tratta di un elemento che, isolatamente considerato, poco potrebbe provare, ma che, nel contesto complessivo, dimostra ben altro: il C. disponeva di importanti e autonomi canali di vendita di sostanze dopanti, posto che per lavoro aveva costanti contatti con soggetti potenzialmente interessati all'acquisto delle stesse. Come noto, infatti, le palestre sono il luogo dove tipicamente avviene la vendita e l'utilizzo delle sostanze dopanti.

Alla luce di tutte queste considerazioni, pertanto, deve ritenersi che il C. fu, anch'egli, uno degli acquirenti del pacco.

3.3. L'integrazione degli elementi costitutivi del reato.

Si procede ora ad analizzare quali elementi costitutivi del reato di cui all'art. 586-bis, comma 7, codice penale risultino integrati.

Preliminarmente è solo il caso di evidenziare come nessuno abbia mai contestato che le sostanze sequestrate (perlomeno quelle qualificabili come dopanti) rientrassero nella clausola generale de «i farmaci e le sostanze farmacologicamente e biologicamente attive ricompresi nelle classi indicate dalla legge, che siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo», di cui alla norma incriminatrice. La consulenza fornita dal P. è infatti chiarissima sul punto.

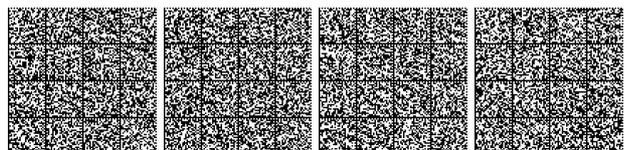
Allo stesso modo, incontestato è il fatto che la condotta fu effettuata «attraverso canali diversi dalle farmacie aperte al pubblico, dalle farmacie ospedaliere, dai dispensari aperti al pubblico e dalla altre strutture che detengono farmaci direttamente destinati alla utilizzazione sul paziente», di cui alla norma incriminatrice. Altrettanto chiara sul punto è la ricostruzione dei fatti effettuata.

Gli elementi discussi sono invece il «commercio» e il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

3.3.1. L'integrazione dell'elemento costitutivo del «commercio».

Le difese hanno sostenuto non essere integrato l'elemento costitutivo di fattispecie del «commercio». Tale tesi non può essere condivisa.

Preliminarmente è opportuno ricordare che «in tema di tutela sanitaria delle attività sportive, integra il delitto di commercio di anabolizzanti di cui all'art. 9, comma settimo, della legge 14 dicembre 2000, n. 376, qualsiasi attività - purché svolta in forma continuativa e con il supporto di un'organizzazione anche elementare - di predisposizione e tenuta



di canali di commercio sovrapponibili e alternativi a quelli costituiti dalle farmacie e dispensari autorizzati, unici centri di vendita all'interno dei quali il commercio non deve ritenersi clandestino»(50) Perché dunque possa ritenersi sussistente il reato è necessario che vi sia una continuità dell'attività criminale e il supporto di una organizzazione, anche elementare.

Tuttavia, non è necessario che siano provati degli specifici episodi di cessione o vendita di farmaci. Infatti, «in tema di tutela sanitaria delle attività sportive, il reato di commercio clandestino di sostanze anabolizzanti previsto dall'art. 9, comma 7, l. 14 dicembre 2000, n. 376, si configura con la mera immissione della merce sul mercato, sia pure tramite canali riservati o pubblicizzati con specifici accorgimenti, e non presuppone l'individuazione di specifici acquirenti, non essendo richiesto, ai fini del perfezionamento del delitto, la vendita dei medicinali in questione, che costituisce solo un *posterius* rispetto alla fattispecie incriminatrice»(51)

Si tratta, del resto, di una giurisprudenza coerente con la natura di reato di pericolo(52) della fattispecie, che non è mutata nemmeno a seguito della riforma attuata con decreto legislativo 21/2018.

Ciò premesso, al fine di dimostrare la sussistenza di questo elemento costitutivo, non si può che iniziare da un dato eclatante: l'ingente quantità di sostanze dopanti sequestrate. Questa valutazione viene confermata - non solo considerando il contenuto del pacco nel suo complesso, ma - addirittura guardando ai singoli reperti analizzati.

Già solo il reperto B (1000 compresse di stanozololo) è costituito da una quantità - per usare un termine del consulente - «abnorme» di steroidi anabolizzanti, astrattamente sufficiente per durare quasi 4 anni, prendendo una compressa al giorno. Si tratta peraltro di una frequenza di assunzione totalmente irrealistica, perché i prodotti scadrebbero prima e perché sarebbe letale per l'assuntore.

Discorso speculare vale anche per il reperto D (100 fiale di nandrolone decanoato, ma anche trenbolone acetato ed enantato, nonché testosterone propionato). Il P. ha spiegato che un singolo ciclo potrebbe durare anche due o tre settimane, costringendo poi l'assuntore a interrompere l'assunzione delle stesse. Peraltro in questi cicli non si potrebbe prendere una fiala al giorno.

Con riferimento al reperto E (102 fiale di testosterone propionato ed enantato), il chimico ha spiegato che una singola fiala potrebbe durare circa due settimane.

Si rinvia per gli altri reperti - per evitare di ripetere considerazioni già ampiamente svolte, tutte del medesimo tenore - a quanto chiaramente descritto dal P.

In questa sede è solamente il caso di ricordare come il nandrolone - lungi dal non essere oggetto di questo processo, come invece è stato sostenuto - è pienamente da considerare sostanza dopante, in quanto inserita nell'allegato I paragrafo S1 del decreto ministeriale 18 maggio 2012 e s.m.i., proibita in è fuori competizione, oltre che - sebbene non presente in tale qualità in questo processo ex art. 2 codice penale - sostanza stupefacente.

Inoltre, deve evidenziarsi come anche i principi attivi sildenafil e tadalafil pur non costituendo oggetto materiale del reato, non trattandosi di sostanze dopanti da un punto di vista normativo - devono comunque essere considerate ai fini della comprensione delle dimensioni del quantitativo dei prodotti immessi sul mercato, potendo anch'essi, se combinati con altre sostanze, produrre effetti dopanti attraverso il c.d. «effetto booster».

In sostanza, se il quantitativo del reperto B (1000 compresse di stanozololo) è stato definito «abnorme» dal consulente, idoneo a durare per una pluralità di anni, si può ben comprendere quali siano le esatte proporzioni quantitative del contenuto del pacco, costituito - limitandosi, in senso favorevole agli imputati, a conteggiare le sole sostanze dopanti da un punto di vista normativo - da 200 fiale di nandrolone e 1457 pezzi di sostanze dopanti.

Insomma, con un simile quantitativo di prodotti non può che essere provato il requisito della continuità, ricordando, peraltro, che il reato contestato è un reato di pericolo, che dunque non presuppone l'effettiva cessione delle sostanze, né l'individuazione concreta di potenziali acquirenti. Un simile quantitativo di prodotti sarebbe risultato sufficiente a rifornire molteplici clienti per molto tempo.

Quantitativo poi che non rende nemmeno ipotizzabile la tesi del consumo personale, effettivamente non sostenuta in sede di discussione nemmeno dalle difese. Peraltro, il P. ha evidenziato come i prodotti sequestrati non potessero avere effetti antidepressivi (avendo, al contrario, proprio effetti depressivi), circostanza che esclude la possibilità che il L. — secondo una argomentazione proposta nella prima fase dell'istruttoria — potesse assumerli per lenire la sofferenza per la perdita del figlio. Allo stesso modo, molti prodotti non potevano avere l'effetto di contrastare le disfunzioni sessuali del C. (potendo anzi, in alcuni casi, aggravarle).

(50) Cfr. Cassazione pen., sez. III, 28.02.2017, n. 19198.

(51) Cfr. Cassazione pen., sez. III, 14 maggio 2019, n. 26289. «57.

(52) Cfr., ex plurimis, Cassazione pen., sez. 11, 10 novembre 2016, n. 2640



Inoltre, risulta assolutamente improbabile che due soggetti esperti, frequentatori di palestre e del mondo del culturismo da decenni, potessero acquistare i più volte ricordati prodotti per usarli personalmente, considerata la estremamente bassa qualità degli stessi e la correlata pericolosità per la salute.

L'elemento della continuità emerge poi anche da quanto rinvenuto a casa del C. In primo luogo, emerge dalle ricordate attestazioni di pagamento del 2011, cioè di quasi tre anni prima i fatti di causa. In secondo luogo, emerge anche dal ritrovamento di diversi prodotti identici a quelli sequestrati, circostanza che evidenzia come il C. fosse già in possesso di sostanze con effetti (potenzialmente, trattandosi di sildenafil e tadalafil) dopanti ancor prima della consegna del pacco. In terzo luogo, emerge dalla contabilità relativa a sostanze dopanti temuta dal C., con la precisazione che nei fogli sequestrati erano indicate anche sostanze non contenute nel pacco, indicative, dunque, di altri potenziali acquisti o cessioni effettuati o da effettuarsi.

Siffatta contabilità rende evidente poi la sussistenza anche della natura patrimoniale del commercio. Infatti, sommando i valori indicati nella contabilità del C. si arriva alla considerevole somma di euro 1.239,20. Si tratta ovviamente di una stima indicativa — non essendovi la prova che tali soldi furono incassati o pagati dal C., ma — che comunque evidenzia quali siano le grandezze economiche di cui si parla. Grandezze economiche riferite anche dal P., il quale ha spiegato che una fiala di nandrolone può costare tra euro 60,00 ed euro 100,00, quantificazione sostanzialmente confermata dalla contabilità del C., che valuta una fiala di nandrolone decanoato euro 55,00. Infine, anche le attestazioni dei pagamenti effettuati dal L. nel 2011 evidenziano grandezze economiche consistenti (euro 3.697,00). Insomma, considerati i riportati valori economici dei prodotti e le quantità degli stessi è verosimile che dalla loro vendita gli imputati potessero ricavare diverse migliaia di euro.

Quanto alla necessità di una organizzazione, anche elementare, si ricorda che la Corte di cassazione ha ritenuto integrato detto requisito, in una recente sentenza⁽⁵³⁾, sulla base del fatto di un mero accordo tra due imputati o sulla base dello scambio di comunicazioni con c.d. «pizzini». Ebbene, nel caso di specie, vi sono: *a)* una importazione dalla Slovacchia di un pacco contenente migliaia di prodotti; *b)* un luogo (il locale della P.) adibito a centro di ricezione; *c)* plurimi contatti tra due imputati che decisero di acquistare insieme i prodotti; *d)* una rudimentale contabilità legata al commercio di sostanze dopanti; *e)* una frequenza negli acquisti; *f)* la possibilità di sfruttare le proprie professioni (*personal trainer* e titolare/gestore di una palestra) per collocare sul mercato i prodotti.

Proprio quest'ultimo è un dato molto importante. Sfruttando le loro posizioni lavorative, la loro frequentazione delle palestre e la conoscenza del mondo del culturismo, i due imputati potevano facilmente immettere sul mercato le sostanze dopanti. Ancora una precisazione. Il fatto che nella palestra del C. non furono trovate sostanze dopanti è poco significativo, considerando la ricordata ingente quantità dei prodotti sequestrati. Peraltro, tale perquisizione avvenne molte ore dopo il momento in cui il C. iniziò a insospettirsi sul cattivo esito della consegna del pacco, circostanza che gli poté eventualmente consentire di eliminare i prodotti illeciti.

Un'ultima considerazione. Le difese hanno anche sostenuto che il fatto, così come accertato, potrebbe al più integrare una condotta di importazione di sostanze dopanti (e non di commercializzazione delle stesse).

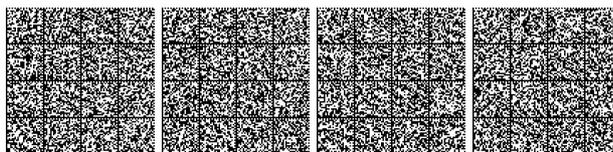
Si è già detto di come ciò non sia vero, posto che per integrare l'elemento della commercializzazione è sufficiente l'immissione sul mercato dei prodotti (e non la loro cessione, così come l'individuazione di specifici acquirenti), in piena coerenza con la natura di reato di pericolo dell'art. 586-*bis*, comma 7 del codice penale. Immissione sul mercato che è indubbiamente avvenuta nel momento in cui gli imputati acquistarono i beni — pagandoli (dunque, movimentando denaro) — e li ricevettero, con la provata — per le ragioni che si sono già ampiamente spiegate — volontà di rivenderli.

Già queste considerazioni sarebbero sufficienti per ritenere integrato l'elemento del commercio.

Peraltro — si aggiunge — nella nozione di commercializzazione non può che rientrare anche la condotta di importazione, purché sia finalizzata alla successiva rivendita di quanto acquistato (e non a un uso personale dei prodotti, ad esempio). Infatti, «commerciare» significa letteralmente «mettere in commercio, fare l'intermediario nella vendita di un determinato prodotto⁽⁵⁴⁾», significa, cioè, acquistare per poi rivendere. Ora, posto che indubbiamente gli imputati acquistarono le sostanze dopanti e che altrettanto indubbiamente, per le numerose ragioni già ricordate, tale acquisto fu finalizzato a una successiva rivendita, l'elemento del commercio deve ritenersi — ancora una volta provato.

(53) Cfr. Cassazione pen., sez. III, 14 maggio 2019, n. 26289.

(54) Cfr. Enciclopedia Treccani, consultabile al seguente indirizzo web: <https://www.treccani.it/vocabolario/commerciare/>



Tale ragionamento — assolutamente rispettoso del tenore letterale della norma incriminatrice — è del resto confermato dal fatto che l'art. 586-*bis* del codice penale (norma specificamente dedicata alla repressione delle condotte aventi ad oggetto le sostanze dopanti) non menzioni mai la condotta di importazione (destinata a una successiva rivendita dei prodotti): ciò proprio perché la stessa è ricompresa nella nozione di «commercio» di cui all'art. 586-*bis* comma 7 c.p.

Né può dirsi che tale condotta sia punita dalla contravvenzione di cui all'art. 147, decreto legislativo n. 219/2006. Infatti, tale norma punisce «l'importazione di medicinali o sostanze attive in assenza dell'autorizzazione prevista dall'art. 55». Pare evidente come l'art. 586-*bis*, comma 7 del codice penale — norma voluta dal legislatore per riordinare la disciplina penale del doping, in attuazione, come si vedrà a breve, del principio c.d. «di riserva di codice» di cui all'art. 3-*bis* del codice penale — sia speciale rispetto all'art. 147, decreto legislativo n. 219/2006, avendo come oggetto materiale proprio «i farmaci e le sostanze farmacologicamente e biologicamente attive ricompresi nelle classi indicate dalla legge, che siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo» (e non, più genericamente, i medicinali e le sostanze attive). Alla medesima conclusione si arriverebbe anche invocando il principio di sussidiarietà, posto che l'art. 586-*bis*, comma 7 del codice penale è un delitto e l'art. 147, decreto legislativo n. 219/2006 una contravvenzione.

L'elemento del commercio è dunque provato.

3.3.2. La non integrazione dell'elemento costitutivo del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Le difese hanno sostenuto non essere integrato l'elemento costitutivo del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti». Tale tesi deve essere condivisa.

Infatti, semplicemente manca qualsiasi prova sul fatto che il commercio delle sostanze dopanti avesse il fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, ben potendo infatti tali sostanze essere cedute solamente ad amatori o, comunque, al di fuori di contesti agonistici.

Del resto, l'elemento costitutivo appena menzionato è stato introdotto solamente con il decreto legislativo n. 21/2018 e, dunque, in epoca successiva alla conclusione delle indagini.

4. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale al fine del decidere.

Sulla base di quanto esposto, pertanto, emerge che nei caso di specie risultano integrati tutti gli elementi costitutivi del reato di cui all'art. 586-*bis*, comma 7 del codice penale (capo A), ad eccezione di quello appena menzionato, del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

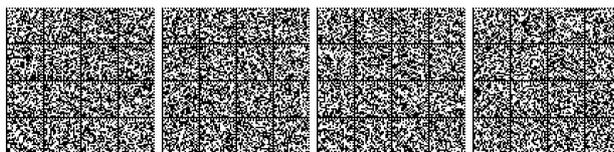
Nel caso in cui la questione dovesse essere ritenuta fondata, venendo meno questo elemento costitutivo di fatti-specie, il reato contestato dovrebbe ritenersi pienamente integrato, con conseguente necessità di condannare gli imputati; nel caso in cui la questione non dovesse essere ritenuta fondata, il reato non sarebbe integrato, con conseguente possibilità di assolvere gli stessi. Ne discende, pertanto, l'impossibilità di definire il processo indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Si precisa che nel caso di specie non rileva invece l'altro elemento inserito — come si vedrà a breve — dal decreto legislativo n. 21/2018 nell'art. 586-*bis*, comma 7 del codice penale e cioè l'oggetto materiale dei farmaci e delle sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi indicate dalla legge che siano «idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze» (cioè idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso dei farmaci e delle sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi indicate dalla legge che siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo). Infatti, il commercio di tale oggetto materiale non è contestato nel presente processo.

Quanto agli effetti sul presente processo di una eventuale sentenza della Corte costituzionale che ritenga fondata la questione di legittimità costituzionale, con conseguente produzione di effetti in *malam partem* per gli odierni imputati, si rinvia alla parte successiva della presente ordinanza.

PARTE II - LA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

Si analizzano di seguito i motivi per i quali si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale. Si segnala che questione identica è già stata sollevata dalla Corte di Cassazione (*cf.* Cassazione pen., sez. III, 21 luglio 2020, n. 26326). Anche il Tribunale di Brescia (*cf.* Tribunale Brescia, sez. I, 9 maggio 2018, n. 1642) ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, salvo non sollevarla per difetto di rilevanza nel caso di specie.



5. Il quadro normativo.

L'art. 586-*bis*, comma 7 codice penale è stato introdotto dall'art. 2 comma I lettera *d*) decreto legislativo n. 21/2018. Tale decreto legislativo, con l'art. 7, comma 1, lettera *n*), ha anche contestualmente abrogato l'art. 9, comma 7, legge n. 376/2000, vigente all'epoca della commissione del reato. Infatti, in attuazione del principio di c.d. «riserva di codice», introdotto dal medesimo nell'art. 3-*bis* c.p., il legislatore delegato ha trasposto una serie di disposizioni da leggi speciali al codice penale, ai fine di soddisfare esigenze di maggior facilità nella conoscenza della legge penale.

Il decreto legislativo n. 21/2018 aveva il compito di attuare il seguente criterio direttivo, enunciato nella legge delega (art. 1, comma 85, lettera *q*) legge n. 103/2017): «attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato».

Dovendo attuare il suddetto criterio direttivo, il legislatore delegato ha dunque inserito l'art. 586-*bis*, comma 7 c.p., con la seguente formulazione: «Chiunque commercia i farmaci e le sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi indicate dalla legge, che siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti ovvero idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze, attraverso canali diversi dalle farmacie aperte al pubblico, dalle farmacie ospedaliere, dai dispensari aperti al pubblico e dalle altre strutture che detengono farmaci direttamente destinati alla utilizzazione sul paziente, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 5.164 a euro 77.468».

Il legislatore delegato ha quindi inserito la norma incriminatrice del commercio di sostanze dopanti nel codice penale, Con contestuale abrogazione della precedente norma incriminatrice contenuta in una legge speciale e, precisamente, nell'art. 9, comma 7, legge n. 376/2000, il quale così disponeva: «Chiunque commercia i farmaci e le sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi di cui all'art. 2, comma 1, attraverso canali diversi dalle farmacie aperte al pubblico, dalle farmacie ospedaliere, dai dispensari aperti al pubblico e dalle altre strutture che detengono farmaci direttamente, destinati alla utilizzazione sul paziente, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da lire 10 milioni a lire 150 milioni».

È evidente come il legislatore delegato — oltre ad aggiornare il rinvio alle classi di farmaci e di sostanze farmacologicamente o biologicamente attive previste dalla legge (e non più a quelle previste dall'art. 2, comma 1) e convertire la pena pecuniaria in euro, modifiche non sostanziali della norma incriminatrice — abbia aggiunto i seguenti elementi costitutivi nell'art. 586-*bis*, comma 7 c.p., non previsti nell'art. 9, comma 7, legge n. 376/2000: «al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti ovvero idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze».

6. Il mancato rispetto del criterio direttivo contenuto nella legge delega da parte del legislatore delegato.

Il legislatore delegato, inserendo l'elemento del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» (non considerando in questa sede, l'altro elemento dell'idoneità «a modificare risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze», per difetto di rilevanza), ha effettuato una parziale *abolitio criminis*. Infatti, l'introduzione di questo dolo specifico ha reso non punibili tutte quelle condotte di commercio di sostanze dopanti non finalisticamente dirette ad alterare le prestazioni agonistiche degli atleti. Tali condotte erano invece punibili ai sensi dell'art. 9, comma 7, legge n. 376/2000, che sanzionava la commercializzazione tout court di sostanze dopanti e dunque anche, ad esempio, la commercializzazione di sostanze dopanti diretta agli amatori.

La scelta effettuata dal legislatore delegato di introdurre il dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» non sembra rispettare l'enunciato criterio direttivo contenuto nella legge delega, con il quale si era affidato il compito al Governo dell'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore» (e non della modifica delle stesse). Il legislatore delegato, dunque, era autorizzato semplicemente a trasferire all'interno del codice penale, in attuazione del principio c.d. «di riserva di codice», talune figure criminose già contemplate da norme incriminatrici contenute in leggi speciali, senza tuttavia modificarle.

Del resto, che l'intenzione del legislatore delegante (e originariamente anche di quello delegato) fosse quella di una mera traslazione dei reati contenuti in leggi speciali nel codice penale si comprende perfettamente leggendo lo «Schema di decreto legislativo recante disposizioni di attuazione del principio della riserva di codice. Atto del



Governo n. 466», nel quale si legge espressamente che «la delega è stata intesa come limitata al solo trasferimento di fattispecie vigenti, escludendo qualsiasi ulteriore intervento di correzione delle fattispecie penali».(55) Ancora più esplicita è la «Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante disposizioni di attuazione del principio della riserva di codice. Atto del Governo n. 466», nella quale si chiarisce come deve essere «letta la delega nella parte in cui discorre di “inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore”: tale dizione sembra, pertanto, escludere che l’attività delegata possa consistere in modifiche alle fattispecie criminose vigenti, contenute in contesti diversi dal codice penale. L’intento del legislatore delegante risulta essere, infatti, quello di razionalizzare e rendere, quindi, maggiormente conoscibile e comprensibile la normativa penale e di porre un freno alla eccessiva, caotica e non sempre facilmente intellegibile produzione legislativa di settore. Sotto questo profilo, dunque, non sarebbe consentita un’opera di razionalizzazione che passasse attraverso la revisione generale della parte speciale del codice penale e della legislazione complementare».(56) Inoltre — aggiunge la Corte di cassazione, con motivazione pienamente condivisibile — «che l’intenzione del legislatore fosse quella di una mera traslazione della fattispecie di cui alla legge n. 376 del 2000, art. 9 all’interno del codice penale è confermata sia dall’identità della pena comminata, sia dal disposto del decreto legislativo n. 21 del 2018, art. 8 il quale stabilisce che «dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i richiami alle disposizioni abrogate dall’art. 7, ovunque presenti, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice penale come indicato dalla tabella A allegata al presente decreto»; nell’indicata tabella, il riferimento alla legge 14 dicembre 2000, n. 376, art. 9 trova corrispondenza nell’art. 586-bis c.p., a conferma l’assenza di qualsivoglia intento abrogativo della previgente norma incriminatrice».(57)

Si sottolinea poi come la stessa Corte costituzionale si sia già occupata del tema specifico, seppure con riferimento ad altra norma incriminatrice (art. 570-bis c.p.), sempre introdotta dal decreto legislativo n. 21/2018. In quella occasione, la Consulta ha evidenziato come «il Governo non avrebbe d’altra parte potuto, senza violare le indicazioni vincolanti della legge delega, procedere a una modifica, in senso restrittivo o estensivo, dell’area applicativa delle disposizioni trasferite all’interno del codice penale; né avrebbe potuto, in particolare, determinare — in esito all’intrapreso riordino normativo — una parziale *abolitio criminis* con riferimento a una classe di fatti in precedenza qualificabili come reato, come quella lamentata da tutte le odierne ordinanze di rimessione».(58)

Si evidenzia infine come la delega legislativa autorizzasse il Governo all’«inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela (...) i beni della salute». Il legislatore delegato, quindi, veniva autorizzato a trasferire nel codice penale il reato di commercio di sostanze dopanti previsto e punito dall’art. 9, comma 7, legge n. 376/2000, norma pacificamente posta a tutela della salute(59)(e non solo del *fair play* nelle manifestazioni sportive), in considerazione del fatto che il commercio di sostanze dopanti veniva sanzionato a prescindere che fosse destinato ad alterare le prestazioni agonistiche degli atleti proprio in quanto dettagliato da una norma posta a tutela della salute: qualora il reato di cui all’art. 9, comma 7, legge n. 376/2000 avesse avuto come unico bene giuridico tutelato quello del *fair play* nelle manifestazioni sportive, il legislatore delegato non avrebbe potuto trasporlo nel codice penale, non essendo tale ultimo bene giuridico menzionato nella legge delega. Bene giuridico della salute che del resto ha orientato anche la scelta del legislatore delegato di inserire il reato di commercio di sostanze dopanti nel Libro II, Titolo XII, Capo I del codice penale, cioè in quel capo dedicato alle norme incriminatrici poste a tutela della vita e dell’incolumità individuale (e non, dunque, del *fair play* nelle manifestazioni sportive).

Se dunque il reato originariamente previsto dall’art. 9, comma 7, legge n. 376/2000 è stato oggetto della riforma attuativa del principio c.d. «di riserva di codice» in quanto tutelante il bene giuridico della salute e se, sempre in considerazione del medesimo bene giuridico, è stato inserito nella parte del codice penale dedicata alla tutela dell’incolumità individuale, ben si comprende come l’inserimento nell’art. 586-bis, comma 7 del codice penale del dolo specifico costituito dal «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» — idoneo a trasformare il bene giuridico primario tutelato da quello della salute a quello del *fair play* nelle manifestazioni sportive (attraverso la conseguente *abolitio criminis* del reato con riferimento a condotte di commercializzazione di sostanze dopanti non dirette ad atleti impegnati in prestazioni agonistiche) — violi completamente il criterio direttivo contenuto nella legge delega. E ciò a maggior ragione se si considera che la «Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo

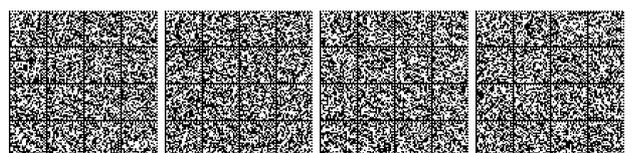
(55) Cfr. Schema di decreto legislativo recante disposizioni di attuazione del principio della riserva di codice. Atto del Governo n. 466, p. 3.

(56) Cfr. Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante disposizioni di attuazione del principio della riserva di codice. Atto del Governo n. 466, pp. 1 ss.

(57) Cfr. Cassazione pen, sez. III, 21 luglio 2020, n. 26326.

(58) Cfr. Corte cost., 18 luglio 2019, n. 189.

(59) Cfr., ex plurimis, Cassazione pen., sez. II, 11 marzo 2010, n. 12744.



recante disposizioni di attuazione del principio della riserva di codice. Atto del Governo n. 466» continui a considerare la nuova norma incriminatrice di cui all'art. 568-*bis* del codice penale come posta a tutela del bene primario della salute(60), bene che, come visto, viene invece sacrificato attraverso la limitazione della portata applicativa della norma ai soli contesti agonistici.

Per questi motivi, si ritiene che il legislatore delegato, introducendo nell'art. 586-*bis*, comma 7 del codice penale il dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», non previsto dalla legge delega, abbia violato l'art. 76 della Costituzione, violazione che dunque ricade sulla stessa norma incriminatrice.

7. La possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale che possa produrre potenziali effetti in *malam partem* nei confronti degli imputati.

La presente questione di legittimità costituzionale, ove accolta dalla Corte costituzionale, potrebbe produrre effetti in *malam partem* nei confronti degli imputati (con conseguente astratta conflittualità con il principio di riserva di legge), posto che andrebbe a (ri)espandere la portata applicativa della norma incriminatrice di cui all'art. 586-*bis*, comma 7 c.p., la quale diverrebbe applicabile anche a casi di commercio di sostanze dopanti non finalizzati all'alterazione delle prestazioni agonistiche degli atleti.

Ciò non preclude la possibilità di sollevare la detta questione di legittimità costituzionale.

Infatti, come insegna la stessa Corte costituzionale, «quando, deducendo la violazione dell'art. 76 Cost., si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal Governo su delega del Parlamento, il sindacato di questa Corte non può essere precluso invocando il principio della riserva di legge in materia penale. Questo principio rimette al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, ed è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. La verifica sull'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata diviene, allora, strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., e non può essere limitata in considerazione degli eventuali effetti che una sentenza di accoglimento potrebbe produrre nel giudizio *a quo*. Si rischierebbe altrimenti, come già rilevato in altre occasioni da questa Corte, di creare zone franche dell'ordinamento, sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali sarebbe di fatto consentito al Governo di effettuare scelte politico-criminali, che la Costituzione riserva al Parlamento, svincolate dal rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore delegante, eludendo così il disposto dell'art. 25, secondo comma, della stessa Costituzione. Per superare il paradosso ed evitare al tempo stesso eventuali effetti impropri di una pronuncia in *malam partem*, «occorre quindi distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali» (sentenza n. 28 del 2010)».(61)

Si tratta di un principio ribadito di recente dalla Consulta, la quale ha affermato che «qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata».(62)

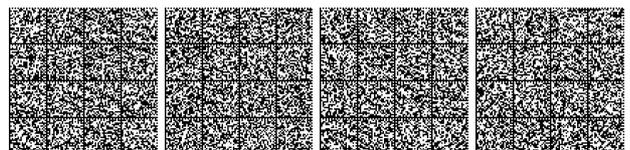
Proprio per tale ragione, considerato che i fatti di causa sono stati commessi antecedentemente alla riforma attuata dal decreto legislativo n. 21/2018, durante la vigenza dell'art. 9, comma 7, legge n. 376/2000 (che non prevedeva il più volte richiamato dolo specifico), non si pone nemmeno un problema di successione di leggi penali nel tempo. Infatti, nel caso in cui la Corte costituzionale ritenesse fondata la questione di legittimità costituzionale, l'art. 586-*bis*, comma 7 c.p., nella parte in cui prevede il dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», risulterebbe come mai esistito nell'ordinamento ex art. 30 comma 3, legge n. 87/1953, inidoneo quindi a produrre effetti su fatti verificatisi prima della sua entrata in vigore. Non potrebbe pertanto invocarsi l'art. 2, comma 4 c.p., in considerazione del fatto che tale norma è espressiva del principio di retroattività favorevole, fondato sul principio di uguaglianza (e non su quello colpevolezza, sub specie di calcolabilità delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta): un principio che non può operare rispetto a una legge intermedia più favorevole dichiarata incostituzionale.

Si veda a tal proposito l'insegnamento della Corte costituzionale, secondo la quale «i/ principio di retroattività della norma più favorevole ha una valenza distinta rispetto al principio di irretroattività della norma penale sfavorevole in quanto, mentre quest'ultimo si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del

(60) Cfr. Relazione illustrativa al decreto legislativo n. 21/2018, p. 5.

(61) Cfr. Corte cost., 23 gennaio 2014, n. 5.

(62) Cfr. Corte cost., 6 marzo 2019, n. 37. Cfr. anche Corte cost., 18 luglio 2019, n. 189.



legislatore, espressivo della esigenza di calcolabilità delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale, il primo, invece, non ha alcun collegamento con tale libertà, in quanto la «*lex mitior*» sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente determinato in base al pregresso panorama normativa. Perciò, mentre la irretroattività della norma sfavorevole trova diretto riconoscimento nell'art. 25, comma 2 Cost., non altrettanto può dirsi per la retroattività della legge favorevole, fondamento va, invece, individuato nel principio di eguaglianza, che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della «*lex mitior*». Peraltro, il collegamento al principio di eguaglianza segna anche il limite del principio stesso, che appare, perciò, a differenza della irretroattività della norma penale sfavorevole, suscettibile di deroghe, legittime sul piano costituzionale ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli». (63) Sulla base di queste premesse la Consulta conclude: «Il principio di legalità non preclude lo scrutinio di costituzionalità, anche “in *malam partem*”, delle cd. Norme penali di favore, ossia delle norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni. In tal caso, la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma di favore comporta l'applicabilità anche ai processi in corso della norma incriminatrice generale, se al momento della commissione del reato la norma di favore non era ancora vigente; negli altri casi, spetterà al giudice valutare caso per caso quali siano gli effetti dell'abrogazione della norma penale di favore». (64)

PARTE III - IL TENTATIVO DI INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE CONFORME

Il tenore letterale dell'art. 586-*bis*, comma 7 c.p. è tale da rendere impossibile una interpretazione costituzionalmente conforme della norma. Infatti, l'inserimento nella fattispecie del dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» muta completamente la struttura del reato rispetto a come era originariamente previsto nell'art. 9, comma 7, legge n. 376/2000, modificando di fatto anche il bene giuridico primario tutelato. Non è pertanto possibile ricondurre il nuovo art. 586-*bis*, comma 7 codice penale nell'alveo del criterio direttivo previsto dal legislatore delegante, ostandovi in maniera insormontabile il dato letterale.

Si evidenzia infine che, secondo la Corte costituzionale, «l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata — ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata — consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata. La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente — e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata — attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa (sentenze n. 262 e n. 221 del 2015; più di recente, *ex multis*, sentenze n. 135 del 2018, n. 255 e n. 53 del 2017)». (65)

Pertanto, si ritiene la questione di legittimità costituzionale sopra enunciata rilevante e non manifestamente infondata. Non è possibile effettuare una interpretazione costituzionalmente conforme della norma di cui si sospetta l'illegittimità.

P. Q. M.

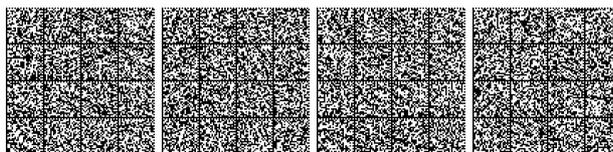
Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 586-*bis*, comma 7 c.p., introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera d) decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, nella parte in cui — sostituendo l'art. 9, comma 7, legge n. 14 dicembre 2000, n. 376, abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera n) decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 prevede il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», in relazione all'art. 76 Cost.;

(63) Cfr. Corte cost., 23 novembre 2006, n. 394.

(64) Cfr. Corte cost., 23 novembre 2006, n. 394.

(65) Cfr. Corte cost., 18 luglio 2019, n. 189.



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il processo in corso;
Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Visto l'art. 159 del codice penale;

Sospende il corso della prescrizione.

La presente ordinanza viene letta in udienza ai fini di cui all'art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Busto Arsizio, 14 ottobre 2020

Il Giudice: MONTANARI

21C00061

N. 37

Ordinanza del 26 ottobre 2020 del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di G. G.

Processo penale - Prove illegittimamente acquisite - Sanzione dell'inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge con riguardo anche agli esiti probatori, compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione e ispezione domiciliare e personale compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dai casi previsti dalla legge ovvero autorizzati o convalidati dal pubblico ministero con provvedimento motivato.

– Codice di procedura penale, art. 191.

Processo penale - Operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope - Controlli e ispezioni - Denunciata previsione della possibilità per il pubblico ministero di consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni per cui l'ha rilasciata.

– Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 103.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

SEZIONE PRIMA PENALE

In composizione monocratica in persona del giudice, dott. Stefano Sernia.

Sciogliendo la riserva formulata all'udienza del giorno 26 ottobre 2020 nel processo nei confronti di:

G G, nato a...il...

letti gli atti, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Si procede con rito ordinario a seguito di citazione diretta a giudizio dell'imputato davanti a questo tribunale, con l'accusa di aver detenuto, in data 28 marzo 2018 e presso la propria abitazione, modesti quantitativi di sostanze stupefacenti del genere hashish (utile al confezionamento di 6,1 dosi aventi effetto stupefacente) e marijuana (utile al confezionamento di 28,1 dosi aventi effetto stupefacente), destinate alla cessione a terzi; principale e fondamentale (tutte le altre, come ad es. il sequestro e la consulenza tossicologica svolta sulla sostanza sequestrata, essendo da esse derivate) fonte di prova è l'esito della perquisizione domiciliare, condotta dalla polizia giudiziaria su autorizzazione orale del pubblico ministero ed a seguito di un «input» di indagine costituito (come risulta dall'annotazione datata 28 marzo 2018) da una telefonata anonima (di cui è in atti la trascrizione, nonostante il divieto di cui all'art. 240 del codice di procedura penale).



Occorre quindi interrogarsi sulla liceità — e conseguente utilizzabilità — degli elementi probatori acquisiti mediante una perquisizione eseguita pacificamente al di fuori della preventiva percezione di una situazione di flagranza, dei casi di flagranza, ed in forza di un'autorizzazione che il pubblico ministero ha dato verbalmente - secondo quanto attestato nella annotazione di servizio del 28 marzo 2018 e di cui non vi è alcuna ulteriore documentazione in atti - fondandosi peraltro, verosimilmente, su quanto esposto in una denuncia di reato anonima, e che quindi non avrebbe assolutamente potuto essere utilizzata né posta a fondamento di alcun provvedimento, posto il divieto generale di utilizzazione degli anonimi derivante dal menzionato art. 240 del codice di procedura penale.

Va infatti ricordato che dall'art. 382 del codice di procedura penale si evince che la situazione di flagranza è quella che si presenta allorché la consumazione del reato cade sotto la percezione degli organi di polizia giudiziaria, ovvero questi rilevano direttamente sulla persona del reo tracce altamente significative che egli abbia appena commesso un delitto; non vi è invece flagranza di reato se di esso la polizia giudiziaria abbia notizia da parte di terzi o in forza del successivo reperimento di indizi a carico del reo (*cf.* ad es. quanto statuito dalla nota sentenza C. Cassazione SS. UU. n. 39131 del 24 novembre 2015, che ha precisato che «È illegittimo l'arresto in flagranza operato dalla polizia giudiziaria sulla base delle informazioni fornite dalla vittima o da terzi nell'immediatezza del fatto, poiché, in tale ipotesi, non sussiste la condizione di "quasi flagranza", la quale presuppone la immediata ed autonoma percezione, da parte di chi proceda all'arresto, delle tracce del reato e del loro collegamento inequivocabile con l'indiziato»), va in primo luogo escluso senz'altro che quella eseguita dalla polizia giudiziaria sia stata una perquisizione in flagranza di reato.

La perquisizione, come peraltro espressamente indicato nella ricordata annotazione di servizio, è stata quindi autorizzata oralmente dal pubblico ministero sulla base di quanto dalla polizia giudiziaria riferito a quel magistrato circa circostanze comunicate da una fonte rimasta processualmente anonima.

Sebbene l'art. 103 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 non ne preveda espressamente la necessità per il caso in cui il pubblico ministero abbia rilasciato un'autorizzazione orale, il pubblico ministero ha emesso provvedimento di convalida non solo del sequestro, ma anche della perquisizione, con un solo atto contestuale; la motivazione di detta convalida, tuttavia, è pertinente alle sole ragioni del sequestro (convalidato perché oggetto ne erano corpo del reato e/o cose pertinenti al reato), ma assolutamente muta in ordine alle ragioni giustificatrici della perquisizione.

Si pone quindi il problema della liceità della perquisizione e della utilizzabilità dei suoi esiti, laddove la perquisizione sia stata autorizzata o eseguita al di fuori dei limiti e delle forme previste dalla Carta Costituzionale; ed il connesso e conseguente problema della costituzionalità della disciplina di legge ordinaria vigente, quale risultante del diritto vivente nascente dalla monolitica giurisprudenza di legittimità — stabilmente applicata anche in sede locale dal competente Tribunale del riesame e dalla Corte di appello — che vuole utilizzabili gli esiti di tali perquisizioni, pur nei casi in cui se ne riconosca l'illegittimità; e ciò, nonostante gli articoli 13 e 14 (che estende alle perquisizioni domiciliari le garanzie previste per quelle personali dall'art. 13) della Costituzione espressamente prevedano la perdita di ogni efficacia degli esiti (tra l'altro) delle perquisizioni illegittime.

La questione è già stata sollevata, anche se sotto diversi profili, da questo stesso magistrato quale GUP con ordinanza emessa in data 5 ottobre 2017, e successivamente nuovamente e più approfonditamente articolata con ordinanze emesse, sempre in veste di GUP, ed ulteriormente articolata alle udienze del 12.12.2017, nonché nella date del 13 settembre 2018 (in due distinti processi) e 27 settembre 2018, quale Giudice del dibattimento.

Sulle prime due di tali ordinanze di remissione, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 219 del 2019, con la quale, dopo aver con esemplare sintesi e chiarezza ripercorso le motivazioni delle ordinanze di remissione, ne ha dichiarato la inammissibilità perché risolvendosi nella richiesta di una sentenza fortemente manipolativa (in quanto avrebbe dovuto introdurre nell'ordinamento l'istituto della inutilizzabilità derivata, non prevista dal codice di rito), esulante dai poteri della Corte; il merito delle questioni veniva quindi sostanzialmente ignorato, anche se si richiamava giurisprudenza della Corte di cassazione (a sezioni singole), le quali avevano stimato che la tutela contro gli atti di perquisizione arbitraria non dovesse essere necessariamente di natura processuale, potendo essere sufficiente la previsione di responsabilità penali o disciplinari a carico di chi procedesse o disponesse perquisizioni fuori dei casi in cui la legge le consentisse.

Il Tribunale ritiene tuttavia di dover riproporre alla Corte le argomentazioni già sviluppate nelle ordinanze che essa risulta non aver ancora vagliato, potendo addurre ulteriori argomenti che potrebbero indurre la Corte a rivedere la sua precedente decisione, anche alla luce della sentenza (non considerata nelle ordinanze di remissione su cui ha deciso la Corte costituzionale con la sentenza n. 219/2019) emessa in data 27 settembre 2018 dalla Prima Sezione CEDU nel caso *Brazzi contro Italia*, come meglio oltre si dirà, qui sottolineandosi che la Corte costituzionale non è stata quindi già chiamata ad affrontare le implicazioni di tale pronuncia del giudice internazionale nella decisione del caso che qui occupa.



Delle ordinanze di remissione già emesse, pertanto, si riproducono in questa sede le argomentazioni, con le ulteriori specificazioni date dal caso concreto, in cui la perquisizione è stata autorizzata dal pubblico ministero in forza di elementi di cui è vietata l'utilizzazione, quali le denunce anonime o le fonti confidenziali, ritenendo il giudice di dover trarre ulteriori argomentazioni, a sostegno dell'incostituzionalità della disciplina data dal diritto vivente,

Invero, la situazione di flagranza di reato, che evidentemente si è manifestata solo dopo la perquisizione, non può aver quindi svolto la funzione di preventiva legittimazione di tale atto di ricerca della prova, che la legge ordinaria (articoli 354 e 356 del codice di procedura penale) e costituzionale (articoli 13 e 14 Cost.) assegnano solo in via eccezionale all'ambito dei poteri della polizia giudiziaria, in deroga al principio generale per cui simili atti, limitando la libertà personale (e la inviolabilità del domicilio per quel che attiene alla perquisizione domiciliare), possono essere disposti solo dall'A.G. e nei casi e modi previsti dalla legge.

Ciò premesso, va sottolineata la cautela del legislatore costituzionale, che ha assegnato solo all'Autorità giudiziaria il potere di disporre atti di perquisizione ed ispezione, purché con provvedimento motivato (il che appare implicare non solo la necessità della forma scritta — o comunque una forma di documentazione dell'eventuale autorizzazione orale, rimanendo altrimenti inverificabile ed insondabile la sussistenza o meno del requisito motivazionale — ma anche una motivazione effettivamente pertinente alla ricorrenza di ragioni atte a giustificare la perquisizione), a garanzia della verificabilità della effettiva ricorrenza dei presupposti e della necessità di procedere a tali atti; ed attribuendo tale potere alla polizia giudiziaria solo in casi eccezionali ed entro ambiti ben delimitati, fissati dalla legge, e con rispetto delle garanzie di libertà della persona.

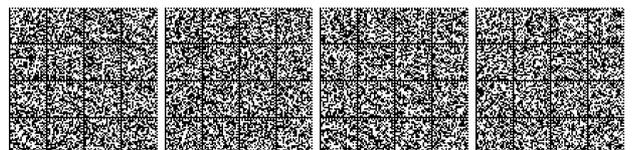
I limiti fissati dalla legge devono essere necessariamente ritenuti, in ragione della previsione costituzionale che li assiste, come invalicabili e di stretta interpretazione; sicché deve assolutamente rigettarsi qualsiasi interpretazione che, comunque, si risolva in una vanificazione dei limiti posti al potere di perquisizione ad opera della polizia giudiziaria o della stessa A.G. (ad es., impedendo la verifica circa il rispetto di tali limiti, ivi compreso quello della motivazione del provvedimento giurisdizionale; o stabilendo l'irrelevanza processuale di tali violazioni), o nella lesione — sia pure mediata — della libertà personale.

Invero, l'art. 13 Cost. (richiamato, quanto a garanzie e forme ivi previste, dall'art. 14 Cost. in tema di ispezioni, perquisizioni e sequestri eseguite nel domicilio) prescrive che ogni atto di limitazione della libertà personale — tra i quali annovera non solo l'arresto o il fermo, ma anche le perquisizioni e le ispezioni personali — sia riservato ad «atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge»; la norma costituzionale introduce quindi una riserva di legge e di provvedimento (motivato) dell'Autorità giudiziaria, cui può derogarsi solo per casi eccezionali previsti dalla legge, atteso che la norma prosegue prevedendo che solo «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni efficacia».

L'art. 14 Cost. estende agli atti di perquisizione domiciliare le garanzie dettate per le perquisizioni personali, in considerazione della primaria importanza che la tutela dell'invioabilità del domicilio assume quale strumento di protezione della sfera spaziale in cui si svolge l'abituale esercizio di fondamentali diritti della persona; tutela costituzionalizzata, per il tramite dell'art. 117 Cost. (*cf.* sentenze Corte costituzionale numeri 348 e 349/2007), anche dall'art. 8 della Carta europea dei diritti dell'uomo, che sancisce il diritto della persona al rispetto del proprio domicilio — oltre che della propria vita privata e familiare — anche dalle ingerenze pubbliche, legittime solo se previste dalla legge e necessitate da esigenze di (per quel che qui interessa) difesa dell'ordine e prevenzione dei reati.

I suddetti diritti sono quindi assistiti — a sottolinearne l'importanza nell'assetto democratico dell'ordinamento repubblicano voluto dal Legislatore Costituzionale come fondato sulla tutela di quelle libertà individuali tendenzialmente negate o fortemente compresse dal precedente regime — da un corredo di significative cautele date dalla riserva di legge, dalla riserva del potere giudiziario, dall'obbligo che questo provveda con atto motivato.

Solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza, che spetta alla legge indicare tassativamente, agli organi di pubblica sicurezza (e cioè alle forze di polizia, che di tali compiti sono titolari unitamente a quelli di polizia giudiziaria) è attribuito un potere di intervento, provvisorio e soggetto a perdere ogni effetto in caso di mancata, convalida da parte dell'A.G. con provvedimento che, sebbene ciò non sia espressamente previsto dalla norma costituzionale, deve ritenersi debba anch'esso essere motivato, dato che non vi è ragione di ritenere che il Legislatore Costituzionale, per l'ipotesi di particolare delicatezza costituzionale data della convalida (la cui funzione è verificare che la polizia giudiziaria non abbia agito in tali delicatissime materie abusando dei propri poteri, fuori dei casi in cui essi sono loro riconosciuti), abbia voluto esonerare l'Autorità Giudiziaria dalla necessità di motivare i propri provvedimenti, che in tema di atti limitativi della libertà personale gli è specificamente imposta dall'art. 13, comma 2 Cost. (e come peraltro previsto già in via generale dall'art. 111, comma 6 Cost. per tutti i provvedimenti giurisdizionali).



Come si è accennato, tali garanzie sono estese dall'art. 14 Cost. anche al caso delle perquisizioni, ispezioni e sequestri domiciliari, giusta il richiamo che tale norma opera alle garanzie prescritte (dall'art. 13 Cost.) per la tutela della libertà personale.

La presente vicenda processuale si qualifica per la circostanza che la polizia giudiziaria abbia agito in forza di un'autorizzazione orale resa dall'AG (e quindi senza che ne risulti una originaria motivazione), ma che tuttavia tale autorizzazione sia stata rilasciata in base a richiesta della polizia giudiziaria fondata su di una denuncia anonima (e quindi su di un elemento inutilizzabile), né l'attività di perquisizione sia stata altrimenti successivamente «sanata», risultando l'assenza, nel provvedimento di convalida, di una motivazione pertinente alle ragioni della perquisizione.

Può qui tralasciarsi la considerazione di tutti i casi in cui norme speciali hanno ampliato i casi in cui alla polizia giudiziaria è consentito procedere ad atti di ispezione e perquisizione, e ci si può limitare ad osservare che i casi maggiormente ricorrenti, dati dalle ipotesi di cui all'art. 4 della legge n. 152/1975, all'art. 41 TULPS, ed all'art. 103 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, pongono, a fondamento dei poteri eccezionali di perquisizione di polizia giudiziaria fuori dei casi di flagranza, la necessaria ricorrenza di situazioni oggettive («specifiche o concrete circostanze di tempo o di luogo»; «fondato motivo»; «indizio» ecc.) atte a significare una qualificata (in termini processuali) probabilità di attuale commissione di specifici delitti (tra i quali quelli relativi alla detenzione di stupefacenti).

Fuori delle ipotesi speciali appena richiamate, la polizia giudiziaria può procedere a perquisizione domiciliare (o personale) solo in caso di flagranza di reato; e l'AG deve operare un controllo effettivo sulla legalità di tali perquisizioni, emettendo quindi un decreto specificamente motivato.

Ed invero, sviluppando ulteriormente l'argomento già svolto con le precedenti ordinanze di rimessione, va ritenuto che nel disegno costituzionale — che intende fondare uno Stato di pieno diritto, retto dal principio di legalità, con limiti ai poteri non solo della polizia giudiziaria, ma anche della stessa A.G. (tra i quali la riserva di legge e l'obbligo di motivazione dei provvedimenti), e previsione di garanzie giurisdizionali a verifica e controllo del modo e dei casi in cui le forze di polizia usino dei loro poteri, al fine di evitarne l'abuso — non possano essere tollerate deroghe ai presupposti di fatto e requisiti di forma, richiesti dalla Costituzione, dei provvedimenti dell'A.G., né sussistere limiti alla verifica giurisdizionale suddetta.

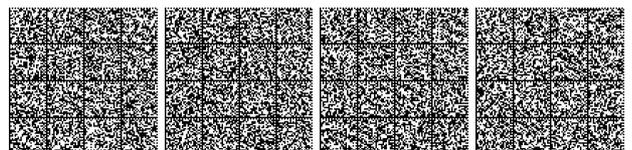
Ammettere quindi che la polizia giudiziaria possa procedere a perquisizione fuori dei casi di flagranza e degli altri specifici casi eventualmente previsti dalla legge, o su asserita autorizzazione orale e non documentata del pubblico ministero (che, si noti, ha successivamente convalidato sia il sequestro che la perquisizione, pur senza nulla specificare sui presupposti di legittimità di quest'ultima), equivale ad aggirare le cautele che la Costituzione ha preposto a garanzia del corretto esercizio dei poteri dell'A.G., e dell'effettività del suo potere di controllo e verifica sugli atti di polizia giudiziaria interferenti con libertà costituzionalmente garantite.

Pertanto, deve ritenersi, in via del tutto conseguente, che, a fondamento della legittimità di una perquisizione, e dell'utilizzabilità dei suoi esiti, debba essere necessario che l'A.G. abbia effettivamente preventivamente e con atto motivato autorizzato la perquisizione, o, successivamente, e sempre con atto motivato, verificato la ricorrenza della condizione di flagranza (o altra situazione prevista da norma speciale), che legittimi l'esercizio dei poteri di accesso domiciliare o perquisizione personale in capo alla polizia giudiziaria; in caso contrario si avrebbe — oltre che degli articoli 13 e 14 Cost. — una violazione degli articoli 111 e 117 Cost. (con riferimento all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo) essendo solo apparente la possibilità di godere dell'esame di un giudice imparziale ed indipendente, laddove questo Giudice non abbia un adeguato potere di verifica delle circostanze costituenti elementi a carico dell'imputato.

È bene sottolineare che interpretazioni che ammettano, a presupposto degli atti di perquisizione, elementi probatori particolarmente deboli o inutilizzabili, vadano ad incidere, fino a vanificarle, sulle tutele che la Costituzione appresta alla libertà personale ed all'inviolabilità del domicilio, materie che appaiono essere invece siano uno dei punti qualificanti dell'effettività di uno Stato di diritto, come disegnato dalla Costituzione e dalla Convenzione EDU, nelle quali fonte normative superiori il riconoscimento di diritti fondamentali della persona è necessariamente accompagnato dalla previsione di un Giudice non solo imparziale ed indipendente, ma anche dotato degli strumenti di verifica e controllo atti ad assicurarne l'effettiva tutela. Peraltro, in uno Stato di diritto, lo Stato ed i suoi organi sono per primi vincolati al rispetto delle leggi di cui pur pretendono l'osservanza da parte dei consociati, e ciò comporta non solo l'impegno a non violare tali leggi, ma anche a garantire l'effettivo rispetto dei diritti che tali leggi prevedono ed attribuiscono; effettività che la Costituzione appare voler perseguire con l'inutilizzabilità («inefficacia» nel linguaggio costituzionale) degli atti illegittimamente compiuti in violazione di tali libertà.

Peraltro, già nella giurisprudenza della Corte di cassazione si rinvencono pronunzie che statuiscono la nullità del decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero in base a notizie confidenziali o denunce anonime:

Sez. 6, sentenza n. 34450 del 22 aprile 2016, che ha statuito che «Sulla base di una denuncia anonima non è possibile procedere a perquisizioni, sequestri e intercettazioni telefoniche, trattandosi di atti che implicano e presuppongono l'esistenza di indizi di reità. Tuttavia, gli elementi contenuti nelle denunce anonime possono stimolare l'attività



di iniziativa del pubblico ministero e della polizia giudiziaria al fine di assumere dati conoscitivi, diretti a verificare se dall'anonimo possano ricavarsi estremi utili per l'individuazione di una "notitia criminis". (In applicazione di tale principio, la Corte ha ritenuto legittimi l'attività di perquisizione ed il sequestro di un telefono cellulare e di materiale informatico eseguiti a seguito di un'attività investigativa, avviata sulla base di una denuncia anonima, nel corso della quale era emersa la pubblicazione in rete di numerosi *post* a contenuto diffamatorio pubblicati mediante l'*account* creato sul *social network* facebook a nome dell'imputato, indagato in relazione ai reati di cui agli articoli 278, 291 e 214 del codice penale).

Sez. 6, sentenza n. 36003 del 21 settembre 2006, che ha statuito che «Sulla base di una denuncia anonima non è possibile procedere a perquisizioni, sequestri e intercettazioni telefoniche, trattandosi di atti che implicano e presuppongono l'esistenza di indizi di reità. Tuttavia, gli elementi contenuti nelle denunce anonime possono stimolare l'attività di iniziativa del pubblico ministero e della polizia giudiziaria al fine di assumere dati conoscitivi, diretti a verificare se dall'anonimo possano ricavarsi estremi utili per l'individuazione di una "notitia criminis". (In applicazione di tale principio, la Corte ha ritenuto che la polizia giudiziaria aveva legittimamente proceduto alla perquisizione di un'autovettura e al conseguente sequestro di sostanza stupefacente, dopo aver avviato, a seguito di una denuncia anonima, un'indagine sul posto attraverso la quale aveva acquisito la notizia di reato).

Sez. 5, ordinanza n. 37941 del 13 maggio 2004 , che ha statuito che: «Il decreto di perquisizione e sequestro emesso a seguito di denuncia anonima, ed utilizzato come mezzo di acquisizione di una "notitia criminis" e non come mezzo di ricerca della prova, è nullo. Infatti la denuncia confidenziale o anonima, che non è inseribile agli atti e non è utilizzabile, non può essere qualificata come una notizia di reato idonea a dare inizio alle indagini preliminari, cosicché l'accusa non può procedere a perquisizioni, sequestri ed intercettazioni telefoniche, trattandosi di atti che implicano e presuppongono l'esistenza di indizi di reità.

La Suprema Corte ha altresì avuto modo di osservare che, ovviamente, anche la polizia giudiziaria — laddove norme di legge le attribuiscono il potere di eseguire perquisizioni fuori dei casi di flagranza — è tenuta al preciso rispetto dei presupposti posti da tali norme, e non può operare sulla base di meri sospetti:

Sez. 6, sentenza n. 40952 del 15 giugno 2017, che ha statuito che «È configurabile l'esimente della reazione ad atti arbitrari del pubblico ufficiale qualora il privato opponga resistenza ad un pubblico ufficiale che pretende di eseguire presso il suo domicilio una perquisizione finalizzata, ai sensi dell'art. 4, legge 22 marzo 1975, n. 152, alla ricerca di armi e munizioni fondata su meri sospetti e non su dati oggettivi certi, anche solo a livello indiziario, circa la presenza delle suddette cose nel luogo in cui viene eseguito l'atto. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto immune da vizi la mancata convalida dell'arresto per il reato previsto dall'art. 337 del codice penale all'imputato per essersi opposto alla perquisizione disposta dopo la contestazione di una contravvenzione al codice stradale, senza che fossero emersi indizi significativi circa il possesso di armi o di oggetti atti ad offendere);

Si rinvencono quindi una serie di pronunzie della Suprema Corte che, a parere di questo giudice, rispondono pienamente ai principi costituzionali e convenzionali nella individuazione del *minimum* probatorio necessario a rendere legittima una perquisizione; tuttavia, non se ne traggono le dovute conseguenze in tema di utilizzabilità degli esiti delle perquisizioni operate al di fuori dei presupposti di legge.

Il caso presente differisce poi da quelli considerati dalle richiamate pronunzie della Suprema Corte; il caso che qui viene in rilievo, infatti, riguarda una perquisizione operata dalla polizia giudiziaria fuori dei casi di flagranza, ma su autorizzazione orale del pubblico ministero o da questi convalidate fuori dei casi previsti dalla legge e comunque in assenza di motivazione concreta sugli specifici presupposti legittimanti della perquisizione. Infatti, poiché al momento in cui l'abitazione dell'imputato venne sottoposta a perquisizione, non risultava già evincibile una situazione di flagranza, né al pubblico ministero risultano essere stati comunicati elementi legittimamente utilizzabili ai fini dell'emissione di un provvedimento di perquisizione, quella compiuta dalla polizia giudiziaria risulta essere una perquisizione domiciliare abusiva perché assolutamente ingiustificata per l'assenza di un valido atto autorizzativo e compiuta al di fuori di una situazione di flagranza.

Tali attività di perquisizione ed ispezione, inoltre, sono state convalidate dal pubblico ministero con un provvedimento la cui motivazione è sostanzialmente assente ed apparente, atteso che non offre alcuna concreta attestazione circa la ricorrenza di alcuna delle situazioni che, normativamente, legittimano a procedere ad atti di perquisizione domiciliare (o personale): leggendo il provvedimento di convalida, ad es., non è dato comprendere su che basi la perquisizione sia stata convalidata, se non in forza della sua fruttuosità: come a dire che, purché abbia portato ad un risultato (il reperimento di un corpo del reato, ad es.), la perquisizione debba sempre essere convalidata, in quello che appare essere un capovolgimento concettuale della nozione di flagranza, trasformata in un «*posterius*» rispetto all'atto che da essa, invece, dovrebbe derivare la propria legittimità.



Stante l'inutilizzabilità della fonte anonima, e l'assenza di un provvedimento adeguatamente motivato ed atto a significare l'effettivo esercizio di un potere di controllo da parte dell'AG circa la ricorrenza dei presupposti per potersi procedere a perquisizione, e non ricorrendo le ipotesi della flagranza o le altre ipotesi previste da leggi speciali che a tanto facultizzano le forze di polizia, deve ritenersi che gli atti di perquisizione, ispezione e sequestro da queste eseguiti siano stati compiuti in violazione di un divieto, derivante dalla generale riserva di tali atti alla sola Autorità Giudiziaria e mediante provvedimento motivato; la conseguenza, in base a quanto previsto dall'art. 191 del codice di procedura penale, che sancisce la inutilizzabilità delle prove vietate dalla legge, dovrebbe quindi essere la inutilizzabilità degli esiti di detta perquisizione; ma la giurisprudenza della Suprema Corte, come meglio oltre si dirà, è assolutamente di segno contrario, nonostante la sanzione dell'inutilizzabilità sembri emergere già direttamente a livello di previsione costituzionale.

Come si è detto, gli articoli 13 e 14 Cost. (che infatti richiama le garanzie dell'art. 13 Cost.) prevedono che «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni efficacia»; ciò comporta, a parere di questo Giudice, che gli atti di ispezione, perquisizione e sequestro abusivamente compiuti dalla polizia giudiziaria o non motivatamente convalidati dall'A.G. rimangano senza effetto anche sul piano probatorio; la legge ordinaria ha quindi dato attuazione alla previsione costituzionale, prevedendo casi tassativi per l'esercizio dei poteri di arresto, fermo, perquisizione, ispezione e sequestro da parte delle forze di polizia, ed ha introdotto in via generale, con l'art. 191 del codice di procedura penale, la previsione della inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge.

Invero, anche a prescindere poi dalla già chiara lettera dell'art. 13, comma 3 Cost., già le ordinarie disposizioni processuali dovrebbero condurre al risultato interpretativo della inutilizzabilità degli esiti della perquisizione illegittima, in presenza di una norma, come l'art. 191 del codice di procedura penale, che sanziona con l'inutilizzabilità le prove acquisite in violazione di un divieto di legge.

Va tuttavia rilevato che il diritto vivente, quale discendente dalla monolitica interpretazione che la giurisprudenza ha offerto delle norme di legge (in particolare, proprio dell'art. 191 del codice di procedura penale) dettate a sanzione di inutilizzabilità dell'assunzione di prove vietate dalle legge, non assegna conseguenze di inutilizzabilità agli esiti delle perquisizioni ed ispezioni compiute dalle forze di polizia fuori dei casi in cui la legge glielo consente, o in esecuzione di un atto giurisdizionale illegittimo.

Affermando anzi l'utilizzabilità probatoria del corpo di reato e delle cose pertinenti al reato acquisite grazie a tali perquisizioni ed ispezioni, anche se avvenute in violazione di un divieto, la giurisprudenza della Suprema Corte, a parere di questo Giudice, vanifica le garanzie costituzionali, dando luogo ad un diritto vivente che si pone in contrasto con esse, come meglio oltre si dirà.

Come si è osservato, l'esecuzione di una perquisizione fuori dei casi o delle forme imposte dalla Costituzione e dalla legge che ne sia attuazione, dovrebbe condurre all'inutilizzabilità probatoria degli esiti della perquisizione e del sequestro, in forza di quanto previsto dagli articoli 13 e 14 Cost., che espressamente statuiscono che detti atti, nei casi suddetti, «si intendono revocati e restano privi di ogni efficacia»: con linguaggio la cui chiarezza non è stata forse finora adeguatamente apprezzata, il Legislatore costituzionale aveva cioè chiaramente introdotto la sanzione dell'inutilizzabilità degli esiti degli atti di polizia giudiziaria illegittimamente invadenti la sfera della libertà personale.

Ed invero, la sanzione delle «revoca e perdita di ogni efficacia» è dalla norma costituzionale assegnata non solo alla illegittima esecuzione di atti di arresto o di fermo, ma genericamente e complessivamente al caso dell'adozione dei «provvedimenti» di polizia, in materia di libertà personale, fuori dei casi previsti dalla legge; e — a meno di voler affermare che il Legislatore costituzionale abbia impiegato con imprecisione e scarsa padronanza la lingua italiana — i provvedimenti in questione non possono non essere che tutti quelli contemplati dalla norma stessa, e quindi anche le ispezioni e le perquisizioni personali, che l'art. 13 Cost. tutti ricomprende nell'ambito degli atti che limitano la libertà personale. Non appare quindi corretta l'interpretazione che voglia limitare la previsione costituzionale della «perdita di efficacia» ai soli provvedimenti soppressivi della libertà personale, quali l'arresto ed il fermo, atteso che l'art. 13 Cost. utilizza una formula omnicomprensiva (i «provvedimenti provvisori» adottabili dalla polizia giudiziaria) che a tutti i provvedimenti da detta norma contemplati risulta riferirsi, come evincibile anche dalla disciplina adottata dall'art. 14 Cost., che espressamente, li richiama «*nominatim*» («ispezioni, perquisizioni o sequestri») prevedendone l'adattabilità da parte della polizia giudiziaria «secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale».

Ciò precisato, va osservato che l'unica efficacia perdurante nel tempo (e di cui la norma costituzionale si è preoccupata di prevedere la cessazione), che può ipotizzarsi rispetto ad atti di perquisizione o ispezione che siano già stati compiuti e terminati nella loro esecuzione (come è necessariamente, dato che ne è prevista la convalida entro 96 ore al



massimo dalla loro esecuzione), è solo quella che attiene alla loro capacità probatoria; la sanzione di perdita dell'efficacia equivale quindi a quella — nel linguaggio che il codice di procedura repubblicano ha adottato quarant'anni dopo l'approvazione della Costituzione — della inutilizzabilità introdotta dall'art. 191 del codice di procedura penale per le prove assunte in violazione di un divieto di legge.

È bene poi ulteriormente precisare che l'art. 13 Cost. riconnette la conseguenza delle perdita di efficacia degli atti di polizia, alla circostanza che essi non vengano convalidati dall'A.G. in un termine dato; ma la *ratio* della norma costituzionale sarebbe senz'altro frustrata se fosse sufficiente che il provvedimento di convalida si risolvesse in una pura forma non esprimente un effettivo controllo circa la legalità dell'atto di polizia giudiziaria; di qui la prescrizione (a parere di questo Giudice evincibile dal comma 2 dell'art. 13 Cost., come si è già osservato) che l'atto di convalida debba essere motivato, poiché è solo con un atto avente tali caratteristiche che l'art. 13 Cost. consente che l'A.G. incida sulla libertà personale: e non avrebbe senso prevedere la necessità dell'atto motivato allorché l'A.G., titolare in via ordinaria di tale potere, proceda di sua iniziativa, e non già allorché debba verificare che la polizia giudiziaria non abbia esorbitato dai (od addirittura abusato dei) casi del tutto eccezionali in cui la legge le concede di intervenire in materia di libertà personale.

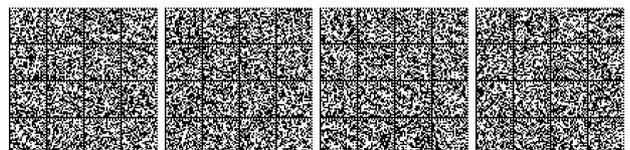
È quindi ovvio che, nel sistema delineato dall'art. 13 Cost., la convalida operi in quanto espressione di un effettivo potere di verifica in ordine alla concreta ricorrenza dei presupposti legali di esecuzione della perquisizione personale (non è un caso, ad es., che lo stesso art. 103 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 prevede, come peraltro è ovvio, che l'AG convaliderà la perquisizione «ove ne ricorrano i presupposti»), e non sia sufficiente un mero provvedimento di convalida assolutamente immotivato sulla ravvisabilità della situazione legittimante la perquisizione, personale o domiciliare: situazione che, nel vigente sistema, è data fondamentalmente dalla ricorrenza della flagranza del reato o dalla ricorrenza di fondate ragioni che inducano a ritenere che sia in corso l'esecuzione di un delitto in materia di stupefacenti o armi (con riferimento alle due norme — gli articoli 103 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e 41 TULPS — legittimanti la perquisizione fuori dei casi di flagranza, di maggiore rilevanza statistica).

Peraltro, non solo le norme nazionali, costituzionali e di legge ordinaria, impongono che la polizia giudiziaria proceda a perquisizioni solo nei casi tassativamente stabiliti dalla legge, e che il loro operato sia sottoposto ad un effettivo controllo da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Infatti, a proposito della necessità di una valutazione concreta e condivisibile da parte dell'A.G., circa la ricorrenza di ragioni adeguatamente giustificatrici dell'esercizio del potere di perquisizione, va anche richiamata, per l'assoluta importanza della fonte, che assegna alla decisione rilievo costituzionale *ex art.* 117 Cost., la sentenza 16 marzo 2017, Modestou c. Grecia, con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi per brevità CEDU) ha ritenuto essersi verificata violazione dell'art. 8 Cedu, in un caso in cui era stata eseguita perquisizione presso il domicilio personale e professionale del ricorrente senza alcun controllo giurisdizionale *ex ante* e sulla scorta di un mandato di perquisizione generico; né era stato previsto un immediato controllo giurisdizionale *ex post*, considerato che la Corte d'appello, adita dal ricorrente, aveva respinto la doglianza non solo più di due anni dopo la perquisizione in questione, ma nemmeno indicando neppure i motivi «rilevanti e sufficienti» giustificativi della perquisizione: sentenza dalla quale si trae quindi conferma che, secondo le norme della CEDU, nella vincolante interpretazione offertane dalla Corte EDU, l'A.G. debba operare una illustrazione motivata (e condivisibile) delle ragioni della perquisizione, al fine di rendere verificabile la legittimità dell'esercizio del relativo potere; statuizione che, se vale per le perquisizioni autorizzate dall'AG., deve a maggior ragione valere per quelle operate direttamente dalla polizia giudiziaria e successivamente convalidate dalla A.G..

Poiché quindi è ad un provvedimento adeguatamente motivato che l'art. 13 Cost. ricollega la salvezza degli effetti dell'operato della polizia giudiziaria, ne consegue che, sebbene le nullità degli atti per difetto di motivazione siano generalmente rilevabili solo su eccezione di parte, in questo caso debba invece ritenersi che la ricorrenza di un atto di convalida adeguatamente motivato, nella sua funzione costituzionale di salvezza degli effetti dell'atto di polizia giudiziaria, sia un elemento della fattispecie costituzionale «sanante» la cui ricorrenza debba essere verificata d'ufficio; così come dovrà verificarsi che, a prescindere da quanto eventualmente affermato col provvedimento di convalida (si pensi ad es. all'ipotesi di una motivazione non pertinente alle ragioni giustificatrici della perquisizione, come è nel caso in oggetto; o ad una motivazione non aderente ai dati fattuali emergenti dagli atti; o che da questi tragga conclusioni assolutamente illogiche o assolutamente non giustificate), ricorressero effettivamente i presupposti perché la polizia giudiziaria esercitasse i suoi poteri previsti in via del tutto eccezionale.

Tuttavia, come si è osservato, tali esiti epistemologici sono estranei alla interpretazione accolta dalla giurisprudenza assolutamente dominante che, a far data dall'insegnamento espresso dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 5021 del 27 marzo 1996, ha ritenuto la piena utilizzabilità probatoria degli esiti delle perquisizioni e sequestri eseguiti dalla polizia giudiziaria al di fuori dei casi previsti dalla legge, pur prendendo le mosse da statuizioni di principio di segno apparentemente opposto alle conclusioni finali.



In realtà, con la suddetta sentenza, le Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione (svolgendo un'argomentazione di cui la sentenza C. cost. n. 219/2019 non si è occupata) hanno in primo luogo affermato a chiare lettere che la conseguenza di un'attività di illecita acquisizione della prova, nello specifico una perquisizione illegittima, non può limitarsi a mere sanzioni amministrative, disciplinari o penali nei confronti dell'autore dell'illecito, ma deve comportare l'inutilizzabilità della prova stessa, statuendo che:

«non è certamente difficile riconoscere che allorquando una perquisizione sia stata effettuata senza l'autorizzazione del magistrato e non nei "casi" e nei "modi" stabiliti dalla legge, così come disposto dall'art. 13 della Costituzione, si è in presenza di un mezzo di ricerca della prova che non è più compatibile con la tutela del diritto di libertà del cittadino, estrinsecabile attraverso il riconoscimento dell'inviolabilità del domicilio. L'illegittimità della ricerca di una prova, pur quando non assuma le dimensioni dell'illiceità penale (cfr. art. 609 del codice penale), non può esaurirsi nella mera ricognizione positiva dell'avvenuta lesione del diritto soggettivo, come presupposto per l'eventuale applicazione di sanzioni amministrative o penali per colui o per coloro che ne sono stati gli autori. La perquisizione, oltre ad essere un atto di investigazione diretta, è il mezzo più idoneo per la ricerca di una prova preesistente e, quindi, diviene partecipe del complesso procedimento acquisitivo della prova, a causa del rapporto strumentale che si pone tra la ricerca e la scoperta di ciò che può essere necessario o utile ai fini della indagine: nessuna prova, diversa da quelle che possono formarsi soltanto nel corso del procedimento, potrebbe essere acquisita al processo se una sua ricerca non sia stata compiuta e questa non abbia avuto esito positivo.

Se è vero che una perquisizione, quale mezzo di ricerca di una prova, non può essere a quest'ultima assimilata e, quindi, è di per sé stessa sottratta alla materiale possibilità di essere suscettibile di una diretta utilizzazione nel processo penale, è altrettanto vero che il rapporto funzionale che avvince la ricerca alla scoperta non può essere fondatamente escluso.

Ne consegue che il rapporto tra perquisizione e sequestro non è esauribile nell'area riduttiva di una mera consequenzialità cronologica, come si era affermato in numerose pronunce di questa Corte prima dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, e com'è stato, anche in epoca successiva, qualche volta, ribadito (cfr. Sez. 1- 17.2.1976 ric. Cavicchia; Sez. VI-23.1.1973 ric. Ferraro; Sez. V-24.11.1977 ric. Manussardi; Sez. 1-15.3.1984 ric. Zoccoli; Sez. VI-24.4.1991 ric. Lione; Sez. V-12.1.1994 ric. Vetralla, etc) la perquisizione non è soltanto l'antecedente cronologico del sequestro, ma rappresenta lo strumento giuridico che rende possibile il ricorso al sequestro.»

Proseguiva inoltre la Corte osservando che, pur vero che esista una distinzione concettuale tra la perquisizione, quale mezzo di ricerca della prova, ed il sequestro quale strumento di acquisizione della prova, ciò non ha alcuna rilevanza ai fini della inutilizzabilità della prova acquisita a seguito di una perquisizione illegittima, atteso che:

«la stessa utilizzabilità della prova è pur sempre subordinata alla esecuzione di un legittimo procedimento acquisitivo che si sottragga, in ogni sua fase, a quei vizi che, incidendo negativamente sull'esercizio di diritti soggettivi irrinunciabili, non possono non diffondere i loro effetti sul risultato che, attraverso quel procedimento, sia stato conseguito. Del resto, non può neppure ignorarsi che è lo stesso ordinamento processuale ad aver riconosciuto il rapporto funzionale esistente tra perquisizione e sequestro: l'art. 252 del codice di procedura penale impone il sequestro delle "cose rinvenute a seguito della perquisizione" e l'art. 103, comma VII° dello stesso codice espressamente sancisce l'inutilizzabilità dei risultati delle perquisizioni allorquando queste sono state eseguite in violazione delle particolari garanzie di cui debbono fruire i difensori per poter esercitare congruamente il diritto di difesa. E non si vede perché a diverse ed opposte conclusioni dovrebbe pervenirsi quando una perquisizione sia stata comunque eseguita in violazione di particolari disposizioni normative che assicurano, in concreto, l'attuazione di quella ineludibile garanzia costituzionale, nei limiti in cui essa è stata riconosciuta dall'art. 13, comma 2° della Costituzione: si tratta pur sempre di un procedimento acquisitivo della prova che reca l'impronta ineludibile della subita lesione ad un diritto soggettivo, diritto che, per la sua rilevanza costituzionale, reclama e giustifica la più radicale sanzione di cui l'ordinamento processuale dispone, e cioè l'inutilizzabilità della prova così acquisita in ogni fase del procedimento.»

Il prosieguo della statuizione della Suprema Corte si risolveva peraltro, ed alquanto sorprendentemente (considerate le premesse), nella pratica vanificazione della portata di tali principi appena enunciati; continuava infatti detta sentenza affermando comunque valido il sequestro, perché atto dovuto, allorché avesse ad oggetto il corpo del reato o cose pertinenti al reato; pertanto, di fatto, l'unico sequestro che sarebbe stato inutilizzabile a fini probatori, sarebbe stato quello già di per sé inutile e che non avrebbe quindi comunque dovuto essere disposto, perché non relativo né al corpo del reato, né a cose pertinenti al reato; affermava infatti la Suprema Corte a SSUU:

«Orbene, se è vero che l'illegittimità della ricerca della prova del commesso reato, allorquando assume le dimensioni conseguenti ad una palese violazione delle norme poste a tutela dei diritti soggettivi oggetto di specifica tutela da parte della Costituzione, non può, in linea generale, non diffondere i suoi effetti invalidanti sui risultati che quella ricerca ha consentito di acquisire, è altrettanto vero che allorquando quella ricerca, comunque effettuata, si sia



conclusa con il rinvenimento ed il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, è lo stesso ordinamento processuale a considerare del tutto irrilevante il modo con il quale a quel sequestro si sia pervenuti: in questa specifica ipotesi, e ancorché nel contesto di una situazione non legittimamente creata, il sequestro rappresenta un “atto dovuto”, la cui omissione esporrebbe gli autori a specifiche responsabilità penali, quali che siano state, in concreto, le modalità propedeutiche e funzionali che hanno consentito l’esito positivo della ricerca compiuta.

Va osservato che, comunque, le predette Sezioni Unite della Corte sembravano voler lasciare aperta la possibilità di conseguenze sul piano probatorio, nel caso di perquisizione eseguita fuori dei casi in cui la legge la consentisse, osservando

«Con ciò non si intende affatto affermare che l’oggetto del sequestro, a causa della sua intrinseca illiceità, ovvero per il rapporto strumentale che esso può esprimere in relazione al reato commesso, possa, per ciò solo, dissolvere quella connessione funzionale che lega la perquisizione alla scoperta ed all’acquisizione di ciò che si cercava, ma si vuole soltanto precisare che allorquando ricorrono le condizioni previste dall’art. 253, comma 1° del codice di procedura penale gli aspetti strumentali della ricerca, pur rimanendo partecipi del procedimento acquisitivo della prova, non possono mai paralizzare l’adempimento di un obbligo giuridico che trova la sua fonte di legittimazione nello stesso ordinamento processuale ed ha una sua razionale ed appagante giustificazione nell’esigenza che l’ufficiale di polizia giudiziaria non si sottragga all’adempimento dei doveri indefettibilmente legati al suo “status”, qualunque sia la situazione — legittima o no — in cui egli si trovi ad operare».

Tali statuizioni avrebbero potuto, quindi, risolversi nell’asserzione della legittimità del sequestro, ferma restando la inutilizzabilità probatoria del suo oggetto; ma le SS.UU., invece, concludevano osservando che gli agenti di polizia giudiziaria avrebbero poi potuto testimoniare sugli esiti della perquisizione, ferma restando l’inutilizzabilità di essa in quanto tale (e cioè, par di capire, con inutilizzabilità solo del verbale che ne documenta modalità, tempo, luoghi e risultato).

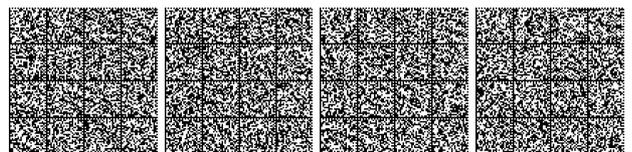
Da tale arresto delle Sezioni Unite ha tratto origine e sviluppo una giurisprudenza che si è ancorata unicamente alle statuizioni circa la legittimità ed utilizzabilità a fini probatori del sequestro, rimanendo apparentemente dimentica dell’insegnamento e dei principi affermati dalle stesse SS.UU. nella prima parte della propria statuizione, e che probabilmente avrebbero meritato una riflessione e sviluppo su possibili ulteriori esiti interpretativi: come, ad es., quello che volesse limitare l’utilizzabilità probatoria del sequestro alla res in quanto tale, cioè nella sua materiale idoneità a provare la sussistenza del fatto (si pensi al rinvenimento di un’arma o di sostanza stupefacenti, idonei a provare i reati di detenzione illecita di tali oggetti) ed a fungere da eventuale supporto di tracce di reato (impronte digitali, materiale biologico suscettibile di comparazione del DNA) aventi carattere individualizzante: interpretazione, questa, sostenuta da questo Giudice in precedenti procedimenti, ma non condivisa dai Giudici competenti per i successivi gradi, che si sono sempre rimessi alla giurisprudenza che si è richiamata e che delle citate SS.UU. coglieva, sostanzialmente, solo quanto risultante dal dispositivo e dalla massima.

Come si è detto, la successiva giurisprudenza di legittimità si è monoliticamente assestata su tali esiti interpretativi, confermando reiteratamente la legittimità del sequestro conseguente ad una perquisizione illegittima, e la sua piena utilizzabilità probatoria; si citano, a titolo di esempio e senza pretesa di esaustività, ed in assenza di pronunzie di segno contrario, che lo scrivente magistrato non è riuscito a rinvenire:

Sez. 3, ordinanza n. 3879 del 14 novembre 1997; Sez. 1, sentenza n. 2791 del 27 gennaio 1998, Sez. 5, sentenza n. 6712 del 7 dicembre 1998, Sez. 3, sentenza n. 1228 del 17 marzo 2000, Sez. 4, sentenza n. 8052 del 2 giugno 2000, Sez. 6, sentenza n. 3048 del 3 luglio 2000, Sez. 2, sentenza n. 12393 del 10 agosto 2000, Sez. 1, sentenza n. 45487, del 28 settembre 2001, Sez. 1, sentenza n. 41449 del 2 ottobre 2001, Sez. 1, sentenza n. 497 del 5 dicembre 2002, Sez. 5, sentenza n. 1276 del 17 dicembre 2002, Sez. 2, sentenza n. 26685 del 14 maggio 2003, Sez. 2, sentenza n. 26683 del 14 maggio 2003, Sez. 1, sentenza n. 18438 del 28 aprile 2006, Sez. 2, sentenza n. 40833 del 10 ottobre 2007, Sez. 6, sentenza n. 37800 del 23 giugno 2010, Sez. 1, sentenza n. 42010 del 28 ottobre 2010, Sez. 2, sentenza n. 31225 del 25 giugno 2014, Sez. 3, sentenza n. 19365 del 17 febbraio 2016 (quest’ultima addirittura nel senso della legittimità di perquisizioni ordinate od eseguite in forza di sole fonti confidenziali), i Sez. 2, sentenza n. 15784 del 23 dicembre 2016, Sez. 5, sentenza n. 32009 dell’8 marzo 2018.

Anche le sentenze già richiamate in precedenza, che pur affermavano l’illegittimità del sequestro o della perquisizione (o intercettazione) operate in forza di fonti confidenziali o anonime, sembrano in realtà essersi arrestate (tranne che per il caso delle intercettazioni, e verosimilmente in quanto per esse già esiste un sistema puntualmente codificato di inutilizzabilità delle stesse, che funge da ancoraggio giuridico-culturale all’accettazione di ulteriori ipotesi di inutilizzabilità) al mero rilievo dell’illegittimità dell’atto (e dell’obbligo di restituzione della res), senza trarne sino in fondo le conseguenze relative al regime di inutilizzabilità probatoria.

Alla luce dei richiamati principi espressi dagli articoli 13 e 14 Cost., questo giudicante ritiene che le norme vigenti, per come interpretate dalla giurisprudenza assolutamente prevalente e tale da dar luogo ad un vero e proprio diritto vivente (che condurrebbe — e già ha condotto in altri casi — alla riforma della sentenza che questo Giudice dovesse



adottare discostandosi da esso), non siano rispettose del dettato costituzionale, ed in particolare degli articoli 3, 13, 14 e 117 (con riferimento all'art. 8 della Convenzione EDU) della Costituzione, nella parte in cui le norme di diritto ordinario consentono l'utilizzabilità processuale — mediante deposizione testimoniale di chi abbia operato la perquisizione od ispezione illegittima, o la lettura od altra forma di utilizzazione del verbale di quanto risultante dalla perquisizione e dal sequestro — della valenza probatoria degli esiti di una perquisizione o ispezione di quanto eventualmente sequestrato in occasione dell'esecuzione di tali atti, allorché tali atti di ricerca della prova siano stati disposti dall'A.G. senza il rispetto dei presupposti e delle forme dettati dalla legge, o eseguiti dalla polizia giudiziaria fuori dei casi in cui la legge costituzionale e quella ordinaria le attribuiscono il relativo potere.

Vi sarebbe poi anche violazione dell'art. 111 Cost. — per vanificazione del diritto dell'imputato ad un Giudice imparziale e dotato del potere di esercitare la giurisdizione nel giusto processo — per la mancata previsione della perdita di efficacia degli esiti di una perquisizione, nel caso in cui il provvedimento di convalida adottato dall'A.G. sia dato verbalmente e non documentato, o comunque sia stato adottato senza che ne risultino le ragioni, o in forza di elementi che era vietato utilizzare (a tutela di diritti costituzionali), e quella in cui il pubblico ministero abbia successivamente convalidato la perquisizione senza concreta motivazione in ordine alla ricorrenza dei casi in cui la legge assegnava in via eccezionale il relativo potere alla polizia giudiziaria.

L'interpretazione maggioritaria circa l'irrelevanza della illegittimità della perquisizione sulla utilizzabilità dei suoi esiti si risolverebbe quindi, del tutto paradossalmente, nella teorizzazione di un sistema giuridico che vuole inefficaci *ab origine* (e sempre, ovviamente, che la Corte costituzionale ne abbia dichiarato l'incostituzionalità) le leggi contrarie ai principi costituzionali, ma efficacissimi ed inattaccabili gli atti di polizia giudiziaria compiuti in violazione dei diritti costituzionali del cittadino.

Tale giurisprudenza, inoltre:

a) sembra operare una confusione di piani tra il sequestro inutilizzabile ed il sequestro inutile probatoriamente, posto che, di fatto, e data l'estensione concettuale della nozione di cose pertinenti al reato, finisce con escludere la validità — in caso di perquisizione operata fuori dei casi consentiti dalla legge, e perciò vietata — solo del sequestro inutile: il che è assolutamente inconferente rispetto alle tematiche e problematiche poste dall'art. 191 del codice di procedura penale;

b) non considera che il sequestro non è una prova, ma il mezzo che serve ad assicurare al processo la res che può essere fonte di prova;

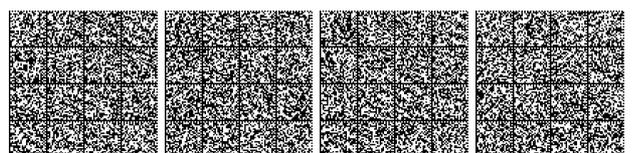
c) non considera che la valenza probatoria di una determinata res è generalmente data non dalla sola cosa in sé (la quale può generalmente provare solo la sussistenza del fatto ma non necessariamente chi lo abbia commesso, se non nel caso in cui sulla res siano rinvenibili tracce biologiche, papillari o di altro genere che ne permettano la riconducibilità ad un determinato soggetto), ma anche dalle circostanze del suo rinvenimento, specie allorché si tratti appunto del corpo del reato, essendo il suo possesso (svelato dalla perquisizione) ad essere indizio grave di commissione del reato stesso;

d) non osserva che, pertanto, ciò che sommamente rileva non è tanto la legittimità del sequestro, quanto quella della perquisizione tramite la quale si è rinvenuta la res (con suo successivo sequestro), atteso che è la perquisizione che generalmente comprova quella relazione personale tra la cosa indiziante di delitto e l'autore dello stesso;

e) non avverte che la *ratio* della norma di cui all'art. 191 del codice di procedura penale, che prevede l'inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge, è quella di offrire un valido presidio ai diritti costituzionalmente garantiti, disincentivandone le violazioni finalizzate all'acquisizione della prova, rendendone inutilizzabili gli esiti probatori (si veda ad es. la disciplina della inutilizzabilità delle intercettazioni illegittime *ex art.* 271 del codice di procedura penale; si pensi all'inutilizzabilità *ex art.* 188 del codice di procedura penale di una confessione assunta sotto tortura o sotto l'effetto di metodi che possano influire sulle capacità di autodeterminazione della persona dichiarante; si considerino le conseguenze di un'acquisizione di tabulati del traffico telefonico eseguita dalla polizia giudiziaria in assenza di provvedimento motivato dell'A.G.);

f) non assegna adeguato valore alla circostanza che una perquisizione domiciliare o personale, eseguita da chi non ne ha il potere, è un caso tipico di prova vietata dalla legge ed in violazione di diritti costituzionali della persona (*cf.* articoli 13 e 14 Cost.; art. 8 CEDU), e la conseguenza deve necessariamente essere la inutilizzabilità dei suoi risultati (come previsto dall'art. 13, comma 3 Cost.), conformemente a quella che è la *ratio* dell'art. 191 del codice di procedura penale che, inibendo l'utilizzabilità degli esiti delle prove vietate perché assunte in violazione di diritti costituzionali, intende appunto scoraggiare la violazione di quei diritti costituzionali;

g) non considera che ritenere altrimenti, lasciando aperta la possibilità di una sorta di «sanatoria» *ex post*, legata agli esiti della perquisizione, equivale a negare la tutela del cittadino dai possibili abusi della polizia giudiziaria: tutela assicurata in via generale ed astratta dagli articoli 13 e 14 Cost., ma che verrebbe vanificata dall'incentivazione agli abusi per mancanza di conseguenze processuali relative alla inutilizzabilità dei loro risultati; ed i drammatici fatti di Genova e di Bolzaneto appaiono esserne storica conferma e dimostrazione.



Quella discendente dalla citata sentenza delle SS.UU. n. 5021 del 27 marzo 1996 appare quindi essere un'interpretazione dalla scarsa tenuta logica, idonea a fungere da vera e propria mina di irrazionalità, che si presta ad introdurre trattamenti irrispettosi del principio di eguaglianza delle situazioni processuali equiparabili: si pensi alla già richiamata giurisprudenza che riconosce la non utilizzabilità di altre prove vietate, quali gli anonimi e le fonti confidenziali, nemmeno ai fini della legittimazione di una perquisizione.

Tali considerazioni devono invece condurre a ritenere che una perquisizione eseguita in forza di elementi non utilizzabili, e senza che ricorresse già una preesistente situazione di flagranza, sia non solo illegittima, ma anche improduttiva di elementi utilizzabili ai fini della prova in danno dell'imputato, atteso che ciò non solo è imposto dagli articoli 13 e 14 Cost., ma anche da una piana lettura dell'art. 191 del codice di procedura penale rispettosa dei principi costituzionali, ma allo stato negata dal diritto vivente, il quale ultimo si pone pertanto in contrasto con i principi costituzionali di cui agli articoli 13, 14 e 3 Cost..

Nei casi considerati ricorrerebbero infatti, a parere di questo Giudice, i presupposti di applicabilità della conseguenza della inutilizzabilità processuale ai sensi dell'art. 191 del codice di procedura penale, in base ad una piana lettura della norma ed alla *ratio* della stessa, come colta al punto *f*) che precede; ed infatti, appare evidente che l'A.G. allorché autorizza una perquisizione in forza di elementi inutilizzabili o senza il provvedimento formale imposto dalla Costituzione — o la polizia giudiziaria, allorché proceda ad un atto di perquisizione fuori dei casi a lei consentiti, compiano un atto che è loro vietato — e non semplicemente un atto irrituale o nullo, come pure talora si è sostenuto in talune pronunzie della Corte di Cassazione — atteso che sia la legge ordinaria che quella costituzionale prevedono una riserva del potere di perquisizione all'Autorità Giudiziarie, a sua volta subordinato al rispetto dei limiti posti dalla legge, nella delineazione di una serie di garanzie a tutela della effettività dello Stato di diritto (e delle libertà individuali che questo deve garantire), in cui i poteri della polizia, degli organi amministrativi e della stessa Autorità Giudiziarie sono sottoposti al principio di legalità, nei casi che coinvolgono l'esercizio di diritti costituzionali fondamentali dei privati (quali la libertà personale e quella domiciliare, che *ex art.* 14, comma 2 Cost. è «aggregabile» solo «negli stessi casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale»).

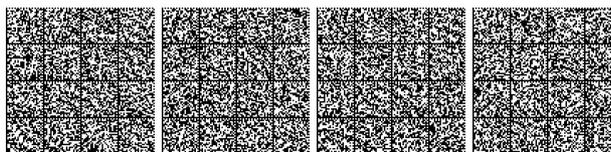
L'interpretazione dominante che, invece, comunque consente di «recuperare» ed utilizzare gli esiti delle perquisizioni illegittime, negando l'applicabilità del divieto posto dall'art. 191 del codice di procedura penale all'utilizzabilità probatoria del corpo del reato o di cosa pertinente al reato e degli altri elementi conoscitivi acquisiti a seguito di perquisizione illegittima, appare pertanto negare concreta attuazione a quanto previsto dagli articoli 13 e 14 Cost. in ordine alla perdita di efficacia della perquisizione e delle ispezioni e dei sequestri ad esse conseguenti, allorché eseguiti in violazione dei divieti; l'art. 191 del codice di procedura penale, come esistente nel diritto vivente, appare quindi in contrasto con i predetti articoli 13 e 14 della Costituzione.

Non è peraltro fuori luogo osservare, come peraltro da tempo rilevato non solo dalla dottrina, ma anche dalla Suprema Corte, che la ragione d'essere della disciplina delle inutilizzabilità stabilita dall'art. 191 del codice di procedura penale non è tanto di ordine etico (e cioè, il rifiuto del legislatore di riconoscere valore probatorio ad atti illeciti), quanto di ordine politico-costituzionale, essendosi rilevato che l'effettività della tutela dei valori costituzionali che più facilmente vengono lesi in caso di assunzione di prova in violazione di un divieto, riposa nel negare ogni utilizzabilità a quanto così venga acquisito: atteso che, grazie a tale divieto di utilizzabilità, si scoraggeranno e disincentiveranno quelle pratiche di acquisizione della prova con modalità illegali (e talora francamente illecite), che violano i diritti costituzionali a cui presidio sono appunto posti i divieti rinvenibili nel codice di rito e nelle norme speciali.

Con la citata sentenza n. 219/2019 la Corte costituzionale ha tuttavia ritenuto che, con l'eccezione sollevata da questo giudicante (e che qui più argomentatamente si ripropone), si chiedeva una sentenza fortemente manipolativa, eccedente i poteri della Corte, perché indebitamente invasiva sfera di discrezionalità del Legislatore, che, ad es. ben potrebbe ritenere bastevole — a garanzia della inviolabilità della libertà personale e domiciliare — la previsione di sanzioni penali e disciplinari in danno dei responsabili di tali violazioni.

Orbene, anche a prescindere di quanto già osservato (e su cui la Corte costituzionale non sembra aver svolto le proprie riflessioni) dalla richiamata Sezione Unite della Corte di cassazione sentenza n. 5021 del 27 marzo 1996, in tema di insufficienza di una tutela solo penale o disciplinare (come già si è detto), questo Tribunale ritiene tuttavia di dover sottoporre ulteriori argomenti alla Corte costituzionale, giudice delle leggi; ed invero, può osservarsi che:

a) se gli articoli 13 e 14 Cost. sanciscono la inefficacia degli atti di perquisizione (e limitativi della libertà personale in genere), laddove non convalidati (e sul presupposto che convalida vi sia solo ove l'atto di perquisizione sia stato operato nei casi consentiti dalla legge), e se tale inefficacia colpisce e deve colpire, per previsione costituzionale, come ritiene questo giudicante, anche gli esiti probatori della perquisizione, deve allora ritenersi che



l'art. 191 del codice di procedura penale sia costituzionalmente illegittimo proprio perché non prevede anche la c.d. inutilizzabilità derivata, atteso che tale istituto appare proprio essere quello disegnato dalla sanzione di perdita di «ogni efficacia» prevista dagli articoli 13 e 14 Cost.;

b) il principio di necessaria efficacia dei diritti e delle tutele che la Costituzione ad essi appresta, implicito nella loro stessa previsione, ha già in più occasioni mosso la Corte a sentenze manipolative, della cui legittimità costituzionale detta Corte non ha dubitato, e che peraltro sono generalmente state considerate ampiamente condivisibili dalla dottrina, allorché necessarie a rimuovere una situazione normativa complessivamente lesiva di un diritto costituzionalmente tutelato: e ciò la Corte ha generalmente operato «ritagliando», all'interno della stessa norma, ipotesi illegittime da quelle legittime, limitando questa ultime solo a specifici casi, oltre quei limiti non riconoscendo l'esistenza di una legittima discrezionalità legislativa; a tale, a parere di questo Giudice, appare essere anche il caso in oggetto.

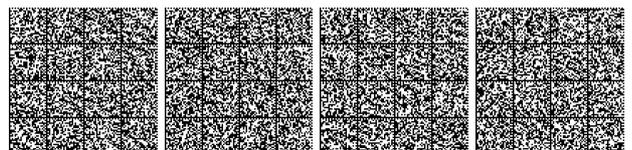
Ciò detto, e tornando all'esame dei profili di incostituzionalità dell'interpretazione dominante, questo giudicante deve rilevare che la giurisprudenza formatasi sulla scorta della citata C. Cass. SS.UU. 5021/1996 realizza, pertanto, anche una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto del tutto irragionevolmente ed a fronte di una palese identità di *ratio*, nega la conseguenza dell'inutilizzabilità di cui all'art. 191 del codice di procedura penale a casi del tutto sovrapponibili ad altri (e per certi versi addirittura meno gravi) per i quali la legge espressamente la prevede: basti pensare, ad es., non solo alle ipotesi di intercettazioni eseguite d'iniziativa dalla polizia giudiziaria e quindi in assenza di decreto motivato dell'A.G. (caso sanzionato di inutilizzabilità dall'art. 271 del codice di procedura penale, avente la medesima *ratio* dell'art. 191 del codice di procedura penale), ma anche al caso dell'acquisizione dei tabulati del traffico telefonico eseguito senza provvedimento motivato del pubblico ministero, ipotesi che le stesse SS.UU. della Suprema Corte di cassazione hanno ritenuto dar luogo ad un'ipotesi di inutilizzabilità della prova perché acquista in violazione di un divieto di legge (*cf.*: Sez. U, sentenza n. 21 del 13 luglio 1998).

Sempre in tema di violazione dell'art. 3 Cost., appare necessario rilevare come tale norma si atteggi a scrigno in cui è racchiuso e riassunto il principio di necessaria razionalità dell'ordinamento dello Stato di diritto disegnato dalla Costituzione; razionalità che risulta gravemente violata dalla corrente interpretazione circa la utilizzabilità degli esiti delle perquisizioni illegittime; e ciò in quanto che:

a) l'interpretazione maggioritaria circa l'irrelevanza della illegittimità della perquisizione sulla utilizzabilità dei suoi esiti si risolve attualmente, in maniera del tutto paradossale, nella teorizzazione di un sistema giuridico che vuole inefficaci *ab origine* le leggi incostituzionali (argomenta *ex art.* 30, comma 3 e 4, legge n. 87/1953), e la loro efficacia sospendibile dal giudice ordinario che ne ravvisi un possibile contrasto con le norme costituzionali, ma efficacissimi — è non disapplicabili né discutibili dal Giudice — e quindi inattuabili, anche sotto il profilo probatorio, gli atti di polizia giudiziaria compiuti in violazione dei diritti costituzionali del cittadino;

b) la suddetta interpretazione appare realizzare una negazione radicale dei principi dello Stato di diritto quale tratteggiato dalla Costituzione, racchiuso in germe nell'art. 3 Cost. (come già si è osservato), e più in particolare sviluppato dall'art. 2 Cost., in quanto finisce per risolversi nell'assenza di effettive garanzie contro violazioni dei diritti inviolabili dell'uomo, tra i quali appare senz'altro rientrare quello alla libertà personale, laddove invece il suddetto art. 2 Cost. impone alla Repubblica — anche in adempimento di obblighi internazionali, atteso che i diritti di cui all'art. 2 Cost. sono altresì oggetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che impone agli Stati aderenti di garantirne l'effettività — non solo di riconoscere tali diritti, ma di garantirli: il che implica la necessaria adozione di tutte le cautele necessarie non solo a punire, ma prima di tutto a proteggere tali diritti scoraggiandone la violazione. In verità, la sanzione dell'inutilizzabilità probatoria che discenderebbe dall'art. 191 del codice di procedura penale (nella lettura che risulterebbe dall'operazione di ortopedia costituzionale che questo Giudicante ritiene necessaria e conforme a quanto statuito dai citati articoli 13 e 14 Cost.), nel deprivare di effetti processuali il risultato «probatorio» di tali violazioni, costituisce la prima e più efficace forma di garanzia che uno Stato di diritto possa assicurare ai diritti della persona;

c) l'interpretazione che si avversa, inoltre, nega lo Stato di diritto quale configurato dall'art. 97, comma 3 Cost., che vuole — con norma generale che appare applicabile anche alle definizioni dei poteri dell'A.G. e degli organi di polizia — l'azione dei pubblici poteri sottomessa al principio di legalità; se, come già si è osservato, in uno Stato di diritto, lo Stato ed i suoi organi sono per primi vincolati al rispetto delle leggi di cui pur pretendono l'osservanza da parte dei consociati, e se ciò comporta non solo l'impegno a non violare tali leggi, ma anche a garantire l'effettivo rispetto dei diritti che tali leggi prevedono ed attribuiscono, appare innegabile che ammettere l'efficacia — e per di più nel processo penale ed in aggressione ai diritti di libertà — degli atti compiuti dai pubblici poteri in violazione di un divieto, appare negare anche il principio di legalità di cui all'art. 97 Cost., oltre ad attribuire all'azione illegale degli organi statuali una prevalenza sui diritti costituzionali dei consociati, che appare realizzare, sotto questo profilo, una ulteriore palese violazione dell'art. 3 Cost., in un ordinamento che vuole centrali i diritti inviolabili della persona — e quindi quanto meno gli stessi sullo stesso piano di quelli della collettività e dello Stato — ma finisce invece per violare tale condizione di pari importanza per assegnare prevalenza all'interesse alla repressione dei reati;



d) l'interpretazione di cui si contesta la costituzionalità, inoltre, viola l'art. 3 Cost. anche perché, del tutto irrazionalmente, convive con quella che riconosce l'inutilizzabilità di prove che la legge vieta già solo in virtù della loro non verificabilità (scritti anonimi, fonti confidenziali), mentre la nega a prove acquisite in diretta violazione di un divieto scaturente dalla legge (anche costituzionale) e che, comunque, si caratterizzano anch'esse per una ridotta verificabilità: si pensi appunto a come l'insondabilità degli elementi che hanno spinto la polizia giudiziaria alla perquisizione (come detto, una ignota ed insondabile fonte anonima) non consenta di verificare la genuinità ed affidabilità della «catena indiziaria» e di escludere che possano essere stati proprio i terzi autori della propalazione confidenziale o anonima, o addirittura — come talora è purtroppo accaduto — le stesse forze di polizia, ad introdurre nell'abitazione la «*res illicita*» costituente supposta prova del reato; così evidenziandosi, sotto tale profilo, anche un contrasto con l'art. 24 della Costituzione, per l'evidente limite che la tesi dell'utilizzabilità pone all'esplicazione del diritto di difesa, introducendo nell'ambito delle prove utilizzabili elementi di cui sia di fatto impossibile verificare approfonditamente la genuinità.

L'interpretazione consolidatasi si pone infine in contrasto con l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e quindi in contrasto con l'art. 117 Cost. che impone allo Stato italiano il rispetto delle convenzioni internazionali, in quanto si risolve nel non adottare efficaci discentivi agli abusi delle forze di polizia, e di qualsiasi organo dello Stato in genere, che, limitando la libertà della persona, si risolvano in indebite interferenze nella sua vita privata o nel suo domicilio, non giustificate da oggettive esigenze di prevenzione o repressione dei reati; e sull'importanza internazionale del rispetto di tali diritti fondamentali, ai sensi dell'art. 8 della CEDU, si richiama la già menzionata sentenza 16 marzo 2017, Modestou c. Grecia, della Corte europea dei diritti dell'uomo nonché, come si era anticipato, la più recente sentenza emessa in data 27 settembre 2018 dalla Prima Sezione CEDU nel caso Brazzi contro Italia.

Con tale ultima sentenza, in particolare, la Corte EDU ha osservato che la Convenzione EDU impone che, nell'ambito delle perquisizioni «il diritto interno offra garanzie adeguate e sufficienti contro l'abuso e l'arbitrarietà (Heino, sopra citata, § 40, e Gutsanovi c. Bulgaria, n. 34529/10, § 220, CEDU 2013», garantendo “controllo effettivo” delle misure contrarie all'art. 8 della Convenzione (Lambert c. Francia, 24 agosto 1998, § 34, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V)», pur osservando che «il fatto che una richiesta di mandato sia stata oggetto di un controllo giurisdizionale, non costituisce necessariamente, di per sé, una garanzia sufficiente contro gli abusi», di talché la Corte EDU ha ritenuto essenziale «esaminare le circostanze particolari del caso di specie e valutare se il quadro giuridico e i limiti applicati ai poteri esercitati costituissero una protezione adeguata contro il rischio di ingerenze arbitrarie delle autorità (K.S. e M.S. c. Germania, n. 33696/11, § 45, 6 ottobre 2016)».

Sulla base di tali premesse concettuali, la Corte EDU giungeva a ritenere che, allorché (come è nel caso oggetto del presente processo) la perquisizione venga ordinata dalla Procura in una fase precoce del procedimento penale (si noti che la fonte confidenziale risulta essere l'unico elemento che la polizia giudiziaria abbia avuto a propria disposizione), il rispetto dell'art. 8 della CEDU comporta «che una perquisizione effettuata in questa fase deve offrire garanzie adeguate e sufficienti per evitare che venga usata per fornire alle autorità incaricate dell'inchiesta elementi compromettenti su persone non ancora identificate come sospettate di aver commesso un reato (Modestou c. Grecia, n. 51693/13, § 44, 16 marzo 2017).

In tale ordine di idee, la Corte EDU è pervenuta ad affermare che lo stesso pubblico ministero dovrebbe richiedere un'autorizzazione ad un Giudice prima di ordinare una perquisizione, o quanto meno l'ordinamento dovrebbe garantire la possibilità di un controllo *post factum*, in ordine alla legittimità della perquisizione; rilevato che l'ordinamento italiano non prevedeva l'autonoma impugnabilità del decreto di perquisizione in quanto tale (e che, nel concreto, non essendo stato rinvenuto alcun elemento di prova ed adottato alcun provvedimento di sequestro, tale controllo non era stato neanche possibile per via mediata attraverso il riesame di tale genere di provvedimento), la Corte ha quindi ritenuto esservi stata una violazione dei diritti della parte istante.

Proseguiva poi la Corte osservando che «l'assenza di un controllo giurisdizionale *ex ante* può essere compensata dalla realizzazione di un controllo giurisdizionale *ex post facto* della legittimità e della necessità, della misura», rammentando, a tal proposito, «di avere ammesso che, in alcune circostanze, il controllo della misura contraria all'art. 8 effettuato dai giudici penali fornisce una riparazione adeguata per l'interessato, dal momento che il giudice procede a un controllo effettivo della legittimità e della necessità della misura contestata e, se del caso, esclude dal processo penale gli elementi di prova raccolti (Panarisi c. Italia, n. 46794/99, §§ 76 e 77, 10 aprile 2007, Uzun c. Germania, n. 35623/05, §§ 71 e 72, CEDU 2010 (estratti), e Trabajo Rueda c. Spagna, n. 32600/12, § 37, 30 maggio 2017).

... *omissis* paragrafi 46-51 ...

52. Vi è stata dunque violazione dell'art. 8 della Convenzione



La lettura della sentenza permette quindi di rilevare che, nella giurisprudenza della Corte EDU con essa manifestatasi:

- a) la perquisizione costituisce un'ingerenza nella vita privata e nella libertà domiciliare della persona;
- b) tale ingerenza è legittima solo se giustificata dalla ricorrenza di preesistenti elementi indiziari o di sospetto che indichino, nel destinatario della perquisizione, l'autore di un reato le cui tracce possano essere reperite mediante perquisizione domiciliare;
- c) l'ordinamento interno deve assicurare validi ed effettivi strumenti di controllo che garantiscano almeno una verifica *ex post* in ordine alla effettiva ricorrenza delle condizioni legittimanti l'ingerenza suddetta;
- d) tra tali strumenti di controllo *ex post*, ove altri non siano stati attivabili od abbiano concretamente operato, deve essere ricompresa l'esclusione degli esiti della perquisizione dal materiale probatorio utilizzabile.

Ne consegue che:

- 1) se il pubblico ministero rilascia un'autorizzazione orale, o emette un decreto di convalida privo di effettiva motivazione, tali atti, non costituendo ciò garanzia dell'effettivo esercizio di un potere di controllo circa la ricorrenza dei presupposti legittimanti la perquisizione, non valgono a renderla legittima;
- 2) le fonti confidenziali, in quanto non verificabili e quindi insuscettibili di controllo *ex ante*, non possono essere utilizzate per disporre perquisizioni;
- 3) laddove una perquisizione sia stata eseguita in virtù di elementi non verificabili o insufficienti a giustificarla, il giudice penale debba escludere dal novero degli elementi probatori utilizzabili quelli acquisiti mediante la suddetta perquisizione.

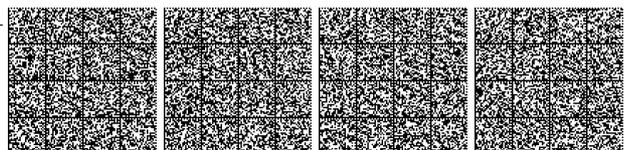
Pertanto, anche alla luce dei principi di cui all'art. 8 CEDU, «costituzionalizzati» per il tramite della disposizione dell'art. 117 Cost., la perquisizione eseguita dalla polizia giudiziaria fuori dei casi di flagranza, ed in forza dell'autorizzazione orale data dal pubblico ministero, in virtù di quanto riferito da fonte confidenziale o anonima ed in assenza, peraltro, di provvedimento di convalida dotato di effettiva e concreta motivazione, non era consentita, e gli esiti dovrebbero essere ritenuti inutilizzabili; la lettura dell'art. 191 del codice di procedura penale, offerta dal diritto vivente, come cristallizzato nelle sentenze già richiamate, lo esclude, e ciò la rende incostituzionale; allo stesso modo, risulta contrario agli articoli 13, 14 e 117 Cost. (con riferimento, quanto a quest'ultima norma costituzionale, all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), l'art. 103 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nella parte in cui prevede che il pubblico ministero possa consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni per cui l'ha rilasciata: questione di ovvia rilevanza, atteso che è in forza di tale disposizione che è stata eseguita la perquisizione che ha portato al rinvenimento del corpo del reato ascritto all'imputato.

A parere di questo giudicante, la conseguenza della dedotta incostituzionalità è anche il divieto di testimonianza, per gli operatori di polizia giudiziaria, in ordine al risultato delle attività di ispezione, perquisizione e sequestro indebitamente eseguite; tale divieto, invero, appare conseguire alla perdita di ogni efficacia di tali attività; ammettere tali deposizioni, peraltro, equivarrebbe a vanificare tale divieto e la *ratio* sottostante ai divieti di utilizzabilità di cui all'art. 191 del codice di procedura penale.

Infine, va osservato che, sebbene si proceda, nel presente processo, con rito abbreviato, questo non sana le inutilizzabilità conseguenti alla violazione di divieti probatori, come appaiono ravvisabili nel caso in oggetto secondo l'interpretazione di questo giudicante, giusta quanto espressamente previsto dall'art. 438, comma 6-*bis* del codice di procedura penale (norma che, nel prevedere l'esclusione dell'effetto sanante nel caso di abbreviato chiesto in udienza preliminare, non sembra legittimare l'interpretazione per cui, invece, l'effetto sanante vi sarebbe nel caso di giudizio a seguito di citazione diretta, atteso che ciò darebbe luogo ad una disparità di trattamento priva di rilevabile giustificazione).

L'imputato non risulta aver ammesso il possesso o detenzione della sostanza stupefacente per cui è processo, ed è quindi solo la perquisizione eseguita in violazione dei principi di legge e convalidata con atto non rispettoso dei principi di legge e costituzionali, a costituire la fonte di prova a suo carico.

Ne consegue che la questione è rilevante nel presente giudizio anche laddove si volesse ipotizzare, per ovviare alla inutilizzabilità che dovrebbe essere ravvisata nelle perquisizioni, l'assoluta necessità di procedere, *ex art.* 507 del codice di procedura penale, all'ascolto dei verbalizzanti in ordine a quanto rinvenuto nell'abitazione dell'imputato ed in spazi a lui assegnati all'interno di essa: ed invero, come osservato, la sanzione dell'inutilizzabilità dovrebbe investire, in un'interpretazione corretta dell'art. 191 del codice di procedura penale, anche l'eventuale deposizione in ordine agli esiti della perquisizione illegittima.



P.Q.M.

Visti gli articoli 1, legge costituzionale n. 1/1948, e 23 della legge n. 87/1953;

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale, per contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 14, 24, 97, comma 3, 111 e 117 Cost. (quanto a quest'ultima norma, con riferimento ai principi di cui all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), nella parte in cui non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità della prova acquisita in violazione di un divieto di legge, prevista dall'art. 191 del codice di procedura penale, si applichi anche alle c.d. «inutilizzabilità derivate», e riguardi quindi anche gli esiti probatori, ivi compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione i ed ispezione domiciliare e personale:

a) compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dei casi in cui la legge costituzionale e quella ordinaria le attribuiscono il relativo potere;

b) compiuti dalla polizia giudiziaria fuori del caso di flagranza di reato, in forza di autorizzazione data verbalmente dal pubblico ministero senza che ne risultino contestualmente le ragioni concrete ed effettivamente pertinenti;

c) compiuti dalla polizia giudiziaria, fuori del caso di previa flagranza del reato, in forza di segnalazioni anonime o confidenziali e su tali basi autorizzate o convalidate dal pubblico ministero,;

d) compiuti dalla polizia giudiziaria fuori del caso di previa flagranza del reato, e successivamente convalidati dal pubblico ministero, senza motivare concretamente su quali fossero gli elementi utilizzabili la cui ricorrenza integrasse valide ragioni che legittimassero la perquisizione;

Dichiara altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 103 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, per contrasto con gli articoli 13, 14 e 117 Cost. (con riferimento, quanto a quest'ultima norma costituzionale, all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), nella parte in cui prevede che il pubblico ministero possa consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale, senza necessità di una successiva documentazione formale delle concrete e specifiche ragioni per cui l'ha rilasciata;

Ordina la notificazione della presente ordinanza al difensore dell'imputato ed all'imputato, al pubblico ministero, ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Dispone la successiva trasmissione della presente ordinanza, e di copia degli atti del procedimento, unitamente alla prova dell'esecuzione delle notificazioni e delle comunicazioni previste dalla legge, alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità così sollevata;

Sospende il procedimento sino alla decisione della Corte costituzionale e, in attesa di questa, rinvia il processo all'udienza del 18 novembre 2021 ore 9,00.

Lecce, 26 ottobre 2020

Il Giudice: SERNIA

21C00062

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-013) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

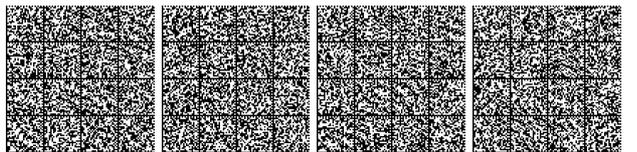
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

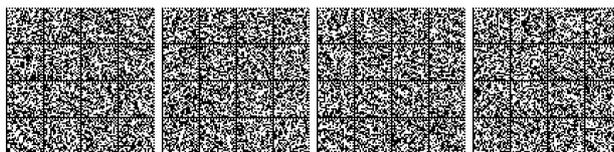
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 0 3 3 1 *

€ 7,00

