

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 44

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Giovedì, 2 novembre 2023

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
EDIZIONE STRAORDINARIA





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 192. Sentenza 27 settembre - 26 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Assenza e contumacia - Possibilità che il giudice proceda in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dalla omonima Convenzione quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il suo diritto a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa - Omessa previsione - Violazione dei diritti inviolabili della vittima, del dovere della Repubblica di perseguire i crimini contro la dignità umana e degli standard internazionali di tutela dei diritti umani - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, art. 420-*bis*, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 111, 112 e 117, primo comma; Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; direttiva 2012/29/UE del Parlamento e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, art. 2, paragrafo 1, lettera *a*), punto *ii*).

Pag. 1

N. 193. Sentenza 21 giugno - 27 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Istituzione presso il Ministero della cultura dell'Osservatorio dello spettacolo - Adozione dei relativi decreti ministeriali sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, anziché previa intesa - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo - Irragionevolezza e violazione delle competenze regionali in materia di allocazione delle funzioni amministrative - Illegittimità costituzionale.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Realizzazione e funzionamento, mediante decreti ministeriali e previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, del sistema nazionale a rete degli osservatori regionali dello spettacolo - Individuazione, in concorso tra Stato e Regioni, dei principi fondamentali di disciplina - Ricorso delle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione, in via cautelativa, della competenza concorrente regionale residuale in materia di organizzazione regionale, della riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici e del principio di autonomia e differenziazione, nonché della competenza statutaria speciale in materia di spettacolo - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Concorrenza regionale all'attuazione dei principi fondamentali della materia - Ricorso delle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione, in via cautelativa, della competenza concorrente regionale residuale in materia di organizzazione regionale, della riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici, di ragionevolezza, e del principio di autonomia e differenziazione, nonché della competenza statutaria speciale in materia di spettacolo - Non fondatezza delle questioni.



Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Intervento regionale in materia sulla base dei criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni - Ricorso delle Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale, dei principi costituzionali in materia dei rapporti tra atti nazionali e regionali nonché dell'autonomia regionale, anche statutaria speciale, in materia di spettacolo - Non fondatezza delle questioni.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Promozione dell'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo - Promozione di pratiche per il monitoraggio e la valutazione degli interventi pubblici in materia di spettacolo - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata violazione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale, dei principi costituzionali in materia dei rapporti tra atti nazionali e regionali nonché dell'autonomia regionale in materia di spettacolo - Non fondatezza delle questioni.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Disciplina degli osservatori regionali dello spettacolo - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 15 luglio 2022, n. 106, artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), 7, comma 1, primo e secondo periodo, lettera a), b) e c), nonché intero art. 7.
- Costituzione, artt. 3, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, primo, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma, numeri 1) e 14).....

Pag. 17

N. 194. Sentenza 19 settembre - 27 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida - Guida in stato di ebbrezza - Tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l - Sanzioni amministrative accessorie - Revoca automatica della patente - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 186, comma 2-bis.
- Costituzione, artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma.

Pag. 34

N. 195. Sentenza 10 - 27 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi e gravissime - Aggravante della fuga del conducente - Pena applicata nella misura non inferiore a tre anni di reclusione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di proporzionalità e rieducazione della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 590-ter.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

Pag. 43

N. 196. Ordinanza 10 - 27 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Locazione - Norme della Regione Toscana - Ritardato pagamento del canone - Applicazione di una penale asseritamente più alta rispetto a quanto previsto per i locatori privati - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio di eguaglianza, della libertà di iniziativa economica privata, della tutela della proprietà e del risparmio - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, art. 30, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42, 47 e 117, terzo e quarto comma.....

Pag. 54



N. 197. Sentenza 10 - 30 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di omicidio - Concorso di circostanze - Concorso tra le circostanze attenuanti generiche e della provocazione con la circostanza aggravante prevista per il delitto di omicidio volontario compiuto in contesti domestici o comunque nell'ambito di relazioni affettive (nei casi di specie: a danno di coniuge e di genitore) - Possibile prevalenza delle attenuanti indicate - Esclusione - Violazione dei principi di uguaglianza, di proporzionalità della pena e della sua funzione rieducativa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 577, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27. Pag. 58

N. 198. Sentenza 20 settembre - 30 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Docenti ordinari e ricercatori dei ruoli ad esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) - Trasferimento *ex lege* alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) - Esclusione, al fine di evitare il peggioramento del calcolo pensionistico, della minore retribuzione prevista per i professori o ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità (c.d. neutralizzazione) - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi del legittimo affidamento, di proporzionalità tra trattamento pensionistico e quantità e qualità di lavoro prestato durante il servizio attivo e di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nonché irrazionalità - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma. Pag. 73

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Trasporto pubblico - Servizio di taxi - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Calabria - Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea - Previsione che i Comuni, su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'art. 7, comma 1, lettere b) e c), della legge n. 21 del 1992, possono prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni.

- Legge della Regione Calabria 3 (*recte*: 7) agosto 2023, n. 37 (Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea), art. 2, comma 4. Pag. 83

N. 141. Ordinanza del Tribunale di Nuoro del 19 settembre 2023

Reati e pene - Codice delle leggi antimafia - Violazioni al codice della strada - Previsione della pena dell'arresto da sei mesi a tre anni nel caso di guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale - Denunciata previsione della sanzione penale anche nelle ipotesi in cui la revoca o la sospensione del titolo abilitativo alla guida non conseguano all'applicazione della misura di prevenzione.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 73. Pag. 86



N. 142. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma del 27 giugno 2023

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l’anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi - Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall’incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell’IVA.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall’art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 192

Sentenza 27 settembre - 26 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Assenza e contumacia - Possibilità che il giudice proceda in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dalla omonima Convenzione quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il suo diritto a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa - Omessa previsione - Violazione dei diritti inviolabili della vittima, del dovere della Repubblica di perseguire i crimini contro la dignità umana e degli standard internazionali di tutela dei diritti umani - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, art. 420-*bis*, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 111, 112 e 117, primo comma; Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; direttiva 2012/29/UE del Parlamento e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, art. 2, paragrafo 1, lettera *a*), punto *ii*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

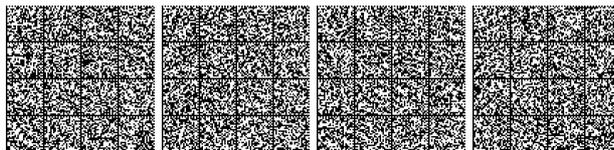
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, commi 2 e 3, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari [*recte*: Giudice dell'udienza preliminare] del Tribunale ordinario di Roma nel procedimento penale a carico di S. T. e altri, con ordinanza del 31 maggio 2023, iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 20 settembre 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 27 settembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 maggio 2023, iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2023, il Giudice per le indagini preliminari [*recte*: Giudice dell'udienza preliminare] del Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza dell'imputato, anche quando ritiene altrimenti provato che l'assenza dall'udienza sia dovuta alla



mancata assistenza giudiziaria o al rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato», nonché dell'art. 420-*bis*, comma 3, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza dell'imputato anche fuori dei casi di cui ai commi 1 e 2, quando ritiene provato che la mancata conoscenza della pendenza del procedimento[,] dipende dalla mancata assistenza giudiziaria o dal rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato».

Il giudice *a quo* evoca i parametri di cui agli artt. 2, 3, 24, 111, 112 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984, ratificata e resa esecutiva con legge 3 novembre 1988, n. 498.

Tali parametri sarebbero violati dalle denunciate omissioni normative, che renderebbero impossibile anche solo incardinare il processo per l'accertamento dei fatti di reato commessi in danno di Giulio Regeni, cittadino italiano, dottorando presso la Cambridge University, trovato senza vita il 3 febbraio 2016, in Egitto, lungo la Desert Road Cairo-Alessandria.

2.- L'ordinanza di rimessione espone lo svolgimento del procedimento nei termini seguenti.

2.1.- In data 20 gennaio 2021, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma chiedeva il rinvio a giudizio di S. T., I. M. A. K., H. U. e S. A. M. I., cittadini egiziani, dichiarati irreperibili con decreti del 28 gennaio 2020.

A costoro, tutti graduati del servizio di sicurezza interno egiziano (National Security Agency), era ascritta l'imputazione di sequestro di persona pluriaggravato, per avere, in concorso tra loro e con altri soggetti non identificati, bloccato Giulio Regeni all'interno della metropolitana del Cairo e quindi privato lo stesso della libertà personale per nove giorni, dal 25 gennaio al 2 febbraio 2016.

Il solo S. A. M. I. era altresì imputato dei delitti di lesioni personali e omicidio pluriaggravati, per avere, in concorso con altri soggetti non identificati, cagionato a Giulio Regeni lesioni severe e diffuse, a distanza di più giorni, con atti crudeli e mezzi violenti, fino a provocarne la morte.

2.2.- In data 25 maggio 2021, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma, verificata la regolarità delle notifiche eseguite ai sensi dell'art. 159 cod. proc. pen., con ordinanza ex art. 420-*bis* dello stesso codice disponeva procedersi in assenza degli imputati, rinviandoli a giudizio dinanzi alla Corte di assise di Roma per l'udienza del 14 ottobre 2021.

Con riferimento alla dichiarazione di assenza, il GUP riteneva che gli imputati avessero avuto piena consapevolezza dell'esistenza del procedimento a loro carico e che quindi volontariamente si fossero sottratti alla conoscenza formale dei relativi atti, non rendendone possibile la notificazione; ciò non soltanto per essere stati essi più volte sentiti dalla magistratura egiziana in rogatoria e più volte invitati a eleggere domicilio in Italia, ma anche in ragione della loro appartenenza all'apparato di sicurezza locale e per la vasta diffusione mediatica della notizia.

2.3.- All'udienza dibattimentale del 14 ottobre 2021, la Corte di assise di Roma dichiarava la nullità della declaratoria di assenza e del conseguente decreto di rinvio a giudizio, ordinando la restituzione degli atti al Giudice dell'udienza preliminare.

La Corte di assise reputava infatti che non vi fossero indici fattuali sufficienti a garantire che gli imputati, pur edotti del procedimento, avessero effettiva conoscenza della vocatio in iudicium e che fosse quindi impossibile concludere che essi stessero tentando di sottrarsi al giudizio o avessero rinunciato al diritto di parteciparvi; né, ad avviso del Collegio, vi era evidenza che gli imputati medesimi avessero avuto un ruolo nella pur comprovata determinazione delle autorità egiziane di non collaborare con quelle italiane.

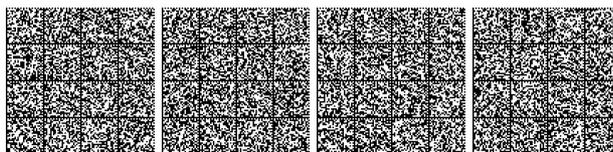
2.4.- In data 10 gennaio 2022, nell'udienza successiva alla restituzione degli atti, il GUP riteneva di non poter accogliere la richiesta del pubblico ministero e delle costituite parti civili di dichiarare l'assenza degli imputati e disponeva quindi, prelieve nuove ricerche, la notifica personale ai medesimi per l'ulteriore udienza dell'11 aprile 2022.

A tale udienza, considerata la perdurante impossibilità di rintracciare gli imputati, il giudice ordinava la sospensione del processo, a norma dell'art. 420-*quater*, comma 2, cod. proc. pen., testo *pro tempore* vigente.

2.5.- Avverso questa ordinanza il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ricorreva per cassazione, denunciandola come atto abnorme, per induzione di una stasi processuale.

Il ricorso era dichiarato inammissibile dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, con sentenza resa nella camera di consiglio del 15 luglio 2022, la cui motivazione era depositata in data 9 febbraio 2023 (sentenza n. 5675 del 2023).

2.6.- In attesa del deposito della motivazione di tale sentenza, si svolgeva innanzi al GUP del Tribunale di Roma l'udienza del 10 ottobre 2022, inerente alle ulteriori ricerche di polizia giudiziaria per il rintraccio degli imputati e all'interlocazione del Ministero della giustizia con la Procura generale della Repubblica Araba d'Egitto.



Dal complesso di questa attività emergeva la mancanza di una reale volontà collaborativa delle autorità egiziane, manifestata in particolare con l'opposizione del principio del *ne bis in idem* sulla base di un semplice provvedimento di archiviazione (memorandum del 26 dicembre 2020), adottato, a discarico dei quattro ufficiali della National Security Agency, non da un giudice terzo e imparziale, ma dallo stesso organo inquirente, non autonomo, nell'ordinamento egiziano, rispetto all'autorità di Governo.

2.7.- Come detto, in data 9 febbraio 2023, era depositata la motivazione della sentenza con la quale la Corte di cassazione, dichiarando inammissibile il ricorso del pubblico ministero, ha ritenuto non affetta da abnormità l'ordinanza di sospensione del processo assunta dal GUP del Tribunale di Roma in data 11 aprile 2022, al pari di quella emanata in data 14 ottobre 2021 dalla Corte di assise di Roma, con la quale era stata a sua volta annullata la precedente declaratoria di assenza degli imputati.

Tale motivazione ha esposto le ragioni per le quali dovrebbe ritenersi immune da vizi logici e giuridici la valutazione sottesa ad entrambi quei provvedimenti, in ordine all'insufficienza degli indizi addotti per comprovare la conoscenza della *vocatio in iudicium* da parte dei quattro cittadini egiziani cui sono ascritte le imputazioni.

2.8.- Alla conseguente udienza tenuta dal GUP del Tribunale di Roma in data 3 aprile 2023, il Procuratore della Repubblica ha chiesto sollevarsi questioni di legittimità costituzionale dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen., come nel frattempo sostituito dall'art. 23, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), nella parte in cui non prevede che si possa procedere in assenza dell'accusato nei casi in cui la formale mancata conoscenza del procedimento dipenda dalla mancata assistenza giudiziaria da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'accusato stesso.

Il GUP si è riservato di decidere fino all'udienza del 31 maggio 2023, all'esito della quale ha pronunciato l'ordinanza di rimessione.

3.- In ordine alla rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* rappresenta che, per effetto della già disposta sospensione del processo, deve trovare applicazione la disciplina transitoria di cui all'art. 89, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2022, secondo la quale, ove perduri l'impossibilità di rintracciare gli imputati, deve essere emessa sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo, ai sensi del novellato art. 420-*quater* cod. proc. pen.

Osserva infatti il rimettente che, per quanto possa «ritenersi ragionevole e verosimile presumere che gli imputati, i quali hanno anche partecipato alle indagini egiziane e sono stati sentiti come persone informate dei fatti dal pubblico ministero italiano, siano a conoscenza del procedimento a loro carico in Italia per il sequestro di persona, la tortura e l'omicidio di Giulio Regeni», tuttavia «ciò non basta, perché la normativa vigente sul processo in assenza[,] è stata introdotta allo scopo di escludere ogni presunzione di conoscenza e di procedere in assenza dell'imputato solamente quando è effettiva la conoscenza del processo a suo carico, sia in ordine alle imputazioni sia in ordine alla “*vocatio in iudicium*” ovvero è positivamente provata la sua volontà di sottrarsi al processo».

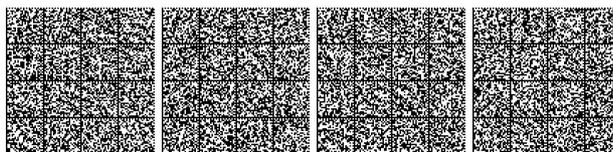
3.1.- Non sarebbe d'altronde praticabile un'interpretazione alternativa della norma censurata, poiché l'unica interpretazione consentita dalla lettera e dalla *ratio* della stessa è «quella che esclude di ritenere “presunta” la effettiva conoscenza della pendenza del processo e/o la volontà dell'imputato di non comparire in udienza preliminare, ovvero di ritenere “presunta” la volontà dell'imputato di sottrarsi alla conoscenza del processo».

Da qui la rilevanza delle questioni, poiché soltanto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, commi 2 e 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'ipotesi che la mancata conoscenza del processo sia dovuta all'accertato rifiuto di assistenza giudiziaria da parte dello Stato estero di appartenenza o di residenza dell'imputato, consentirebbe di procedere in assenza dei quattro imputati, essendo stato accertato il rifiuto delle autorità egiziane di prestare assistenza a quelle italiane per la notifica degli atti di *vocatio* agli imputati medesimi, come già detto tutti ufficiali in servizio, all'epoca dei fatti, presso la National Security Agency.

3.2.- La rilevanza delle questioni non sarebbe esclusa dall'argomento, speso dalla difesa d'ufficio degli imputati, per cui l'effettiva conoscenza del processo da parte di costoro verrebbe sacrificata per la condotta altrui, cioè delle autorità dello Stato di appartenenza.

Secondo il rimettente infatti, «diversamente che per le vittime del reato e per i prossimi congiunti che non possono costituirsi parti civili e subiscono un indubbio pregiudizio dalla condotta ostruzionistica dello Stato estero di appartenenza degli imputati, questi ultimi al contrario beneficiano di una sostanziale immunità penale».

4.- Circa la non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente premette l'enunciazione dei «fattori certi» del caso sottoposto al suo giudizio: la volontà delle autorità egiziane di non prestare assistenza a quelle italiane per consentire la *vocatio in iudicium* degli imputati stranieri; la conoscenza da parte di questi ultimi del procedimento che si svolge in Italia a loro carico; l'impossibilità di notificare gli atti processuali agli imputati quale conseguenza del rifiuto



di cooperazione delle autorità egiziane; il sacrificio del diritto dei familiari di Giulio Regeni ad un giusto processo nel quale potersi costituire parte civile, affinché siano accertate le responsabilità inerenti al sequestro, la tortura e l'omicidio del loro caro; l'impossibilità per il giudice dell'udienza preliminare di verificare se gli imputati si stiano sottraendo volontariamente al processo in Italia o se stiano invece anch'essi subendo la condotta delle autorità del loro Paese.

4.1.- La norma censurata violerebbe anzitutto gli artt. 2 e 3 Cost., consentendo allo Stato estero di erigere «una inammissibile “zona franca” di impunità per i cittadini-funzionari», in ordine a delitti lesivi dei diritti inviolabili della persona.

Risulterebbe violato anche il principio di ragionevolezza, in quanto il giudice italiano sarebbe gravato di una probatio diabolica a fronte dell'ostruzionismo dello Stato di appartenenza degli imputati.

Vi sarebbe poi un difetto di bilanciamento, giacché, mentre in favore dell'imputato processato in assenza sono previsti rimedi ove provi di non aver potuto partecipare al giudizio per forza maggiore, caso fortuito o altro legittimo impedimento, ai familiari della vittima non è dato alcun rimedio per superare l'ostacolo processuale determinato dalla condotta ostruzionistica dello Stato di appartenenza dell'imputato.

4.2.- Sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., in correlazione con gli artt. 2 e 3 Cost.

L'impossibilità di agire in giudizio a tutela dei diritti fondamentali della persona, derivante dalla mancata cooperazione dello Stato di appartenenza degli imputati, si risolverebbe in una violazione dei diritti medesimi, come già stabilito da questa Corte (si richiama la sentenza n. 238 del 2014, in tema di azioni risarcitorie per crimini di guerra del Terzo Reich) e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a proposito delle indagini per tortura e altre gravi violazioni dei diritti umani.

Alla lesione del diritto di azione dei familiari della vittima corrisponderebbe quella del diritto di difesa degli imputati, il cui esercizio sarebbe del pari impedito dalla condotta ostruzionistica dello Stato estero.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disciplina italiana sul processo in assenza «entra dunque in crisi sistemica, proprio perché non vi è una norma che preveda un rimedio in casi di questo genere», mancanza che finirebbe anche per incentivare condotte di ostruzionismo, altrimenti inutili.

Il «contrappeso» che verrebbe dalla richiesta pronuncia additiva di questa Corte individuerebbe un razionale punto di equilibrio, poiché l'ordinamento italiano garantisce all'imputato processato in assenza mezzi restitutori nel caso in cui egli non abbia avuto conoscenza del processo o non abbia potuto parteciparvi per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento, e comunque non per sua colpa.

Viceversa, la norma censurata «fa gravare sulle vittime del reato e costituende parti civili, il rischio del fatto del terzo», cioè della condotta ostruzionistica dell'autorità estera.

4.3.- Sarebbe altresì violato l'art. 111 Cost., in uno all'art. 3 Cost.

Invero, consentendo allo Stato estero di impedire a propria volontà lo svolgimento del giudizio, la norma censurata lederebbe i principi del giusto processo e, insieme ad essi, anche il principio di uguaglianza, considerato che per fatti analoghi, nei confronti di stranieri appartenenti a Stati collaborativi, il processo può essere celebrato.

D'altronde, «in mancanza di una disciplina che consenta di procedere in assenza dell'imputato, quando il suo Stato di appartenenza o di residenza non cooperi con il giudice terzo ed imparziale, tutte le norme sul “giusto processo” sono rese vane, svuotate di contenuto», atteso che «[n]on vi è processo più “ingiusto” di quello che non si può instaurare per volontà di una [a]utorità di Governo».

4.4.- È poi dedotta la violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, sancito dall'art. 112 Cost., «precipitato processuale» del principio di uguaglianza.

La mancanza di una norma che consenta di procedere in assenza quando vi è il rifiuto di cooperazione dello Stato estero di appartenenza dell'imputato implicherebbe che l'azione penale resti «subordinata al potere esecutivo dello Stato straniero».

4.5.- Infine, sarebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura, ratificata sia dall'Italia che dall'Egitto.

Rammentato che i fatti oggetto delle imputazioni rientrano nella nozione di tortura enunciata dall'art. 1 della Convenzione, il giudice *a quo* sostiene che la norma censurata, dove non consente di procedere in assenza contro gli imputati del delitto di tortura quando lo Stato estero di appartenenza non cooperi con l'autorità giudiziaria italiana, violi l'obbligo, sancito dagli artt. 6 e 7 della Convenzione medesima, di instaurare un processo nello Stato della vittima, anche qualora non sia concessa l'extradizione dei presunti autori; la violazione da parte dello Stato egiziano degli obblighi di assistenza giudiziaria stabiliti dall'art. 9 della Convenzione farebbe dunque emergere una lacuna normativa che pone l'ordinamento italiano nelle condizioni di non poter esso stesso osservare gli obblighi convenzionali.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 89 del 2023), il Giudice per le indagini preliminari [*recte*: Giudice dell'udienza preliminare] del Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza dell'imputato, anche quando ritiene altrimenti provato che l'assenza dall'udienza sia dovuta alla mancata assistenza giudiziaria o al rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato», nonché dell'art. 420-*bis*, comma 3, dello stesso codice, «nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza dell'imputato anche fuori dei casi di cui ai commi 1 e 2, quando ritiene provato che la mancata conoscenza della pendenza del procedimento, dipende dalla mancata assistenza giudiziaria o dal rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato».

Impedendo di instaurare il processo per l'accertamento dei fatti di reato commessi in danno di Giulio Regeni, cittadino italiano, dottorando presso la Cambridge University, trovato senza vita il 3 febbraio 2016, in Egitto, lungo la Desert Road Cairo-Alessandria, le denunciate lacune normative violerebbero gli artt. 2, 3, 24, 111, 112 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura.

2.- Il giudice *a quo* riferisce che il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha chiesto il rinvio a giudizio di quattro ufficiali della National Security Agency egiziana, ai quali è stata ascritta l'imputazione di sequestro di persona pluriaggravato, per avere, in concorso tra loro e con altri soggetti non identificati, bloccato Giulio Regeni all'interno della metropolitana del Cairo e quindi privato lo stesso della libertà personale per nove giorni, dal 25 gennaio al 2 febbraio 2016; ad uno di loro, inoltre, è stata ascritta l'imputazione di lesioni personali e omicidio pluriaggravati, per avere, in concorso con altri soggetti non identificati, cagionato a Giulio Regeni, a distanza di più giorni, lesioni severe e diffuse, con sevizie e crudeltà, fino a provocarne la morte.

Il rimettente aggiunge che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma, in data 25 maggio 2021, ha disposto procedersi in assenza degli imputati e li ha pertanto rinviati a giudizio dinanzi alla Corte di assise di Roma, la quale tuttavia, all'udienza dibattimentale del 14 ottobre 2021, ha annullato la declaratoria di assenza e il conseguente rinvio a giudizio, ordinando la restituzione degli atti al GUP.

2.1.- Per quanto ancora riferisce l'ordinanza di remissione, all'esito negativo di ulteriori ricerche, il medesimo GUP, in data 11 aprile 2022, ha disposto la sospensione del processo, a norma dell'art. 420-*quater*, comma 2, cod. proc. pen., testo *pro tempore* vigente.

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha impugnato tale provvedimento deducendone il carattere abnorme, ma la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha dichiarato il ricorso inammissibile, con sentenza 15 luglio 2022-9 febbraio 2023, n. 5675.

2.2.- All'esito di successivi e vani tentativi di rintracciare gli imputati per le notifiche di rito, acquisite inoltre le negative risultanze dell'interlocuzione del Ministero della giustizia con la Procura generale della Repubblica Araba d'Egitto, il giudice *a quo*, su eccezione del pubblico ministero, ha sollevato le riferite questioni di legittimità costituzionale.

2.3.- In ordine alla rilevanza delle questioni medesime, il rimettente deduce che, per effetto della già disposta sospensione del processo, deve trovare applicazione la disciplina transitoria di cui all'art. 89, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2022, per cui, attesa la persistente impossibilità di rintracciare gli imputati, dovrebbe essere emessa sentenza di non doversi procedere, ai sensi del novellato art. 420-*quater* cod. proc. pen., esito che, considerata l'univocità testuale e logica della norma, non potrebbe essere evitato mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata.

2.4.- Ne scaturirebbe la violazione degli artt. 2, 3 e 24 Cost., poiché allo Stato estero sarebbe consentito istituire «una inammissibile “zona franca” di impunità per i cittadini-funzionari», che ridonderebbe in un'irreparabile lesione dei diritti inviolabili delle vittime, tra i quali il diritto di accedere al giudice.

Sarebbe violato poi l'art. 111 Cost., perché «[n]on vi è processo più “ingiusto” di quello che non si può instaurare per volontà di una [a]utorità di Governo».

Sarebbe compromesso anche il principio di obbligatorietà dell'azione penale, sancito dall'art. 112 Cost., poiché la pretesa punitiva risulterebbe nei fatti «subordinata al potere esecutivo dello Stato straniero».

Considerata la natura dei fatti oggetto delle imputazioni, sarebbe infine violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura, ratificata sia dall'Italia che dall'Egitto, quest'ultima radicando la giurisdizione penale del giudice italiano circa gli atti di tortura commessi all'estero ai danni del cittadino italiano, e nel contempo impegnando gli Stati parte a prestarsi reciproca e massima assistenza per la persecuzione degli atti proibiti dal testo pattizio.



3.- Questa Corte è chiamata a pronunciarsi su una fattispecie segnata dall'irrisolta tensione tra il diritto fondamentale dell'imputato a presenziare al processo, l'obbligo per lo Stato di perseguire crimini che consistano in atti di tortura e il diritto - non solo della vittima e dei suoi familiari, ma dell'intero consorzio umano - all'accertamento della verità processuale sulla perpetrazione di tali crimini.

Il punto di caduta di questa tensione attinge la disciplina del processo in absentia, che regola le ipotesi e le condizioni in costanza delle quali soltanto l'imputato può essere giudicato senza essere presente.

Su tale disciplina il rimettente chiede di incidere per via additiva, sicché appare opportuno ripercorrerne l'evoluzione, peraltro orientata da ripetuti interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo.

4.- Fino alla legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), la disciplina della non presenza dell'imputato ha ruotato attorno all'istituto della contumacia, retaggio del codice di procedura penale del 1930.

Con il nuovo codice di procedura penale del 1988 e, già prima della sua entrata in vigore, con la legge 23 gennaio 1989, n. 22 (Nuova disciplina della contumacia), il legislatore ha introdotto modifiche improntate a una maggiore attenzione alle esigenze partecipative dell'imputato, estendendo le cosiddette garanzie ex post, cioè i rimedi che consentono all'imputato non presente di recuperare le facoltà processuali delle quali sia stato ingiustamente privato o dalle quali sia incolpevolmente decaduto.

In particolare, sulla scelta del legislatore aveva influito la decisione della Corte EDU nella quale si sottolineava la necessità di assicurare al contumace inconsapevole il diritto a un nuovo processo, e quindi una nuova valutazione del merito dell'accusa («a fresh determination of the merits of the charge») (sentenza 12 febbraio 1985, Colozza contro Italia).

4.1.- La principale disposizione funzionale a questa garanzia ex post, cioè l'art. 175 cod. proc. pen. sulla restituzione nel termine di impugnazione della sentenza contumaciale, era stata tuttavia giudicata insufficiente dalla sentenza della Corte EDU, grande camera, 1° marzo 2006, Sejdovic contro Italia, soprattutto per l'onere probatorio fatto gravare sull'imputato, giacché questi, per poter essere reintegrato nella facoltà impugnatoria, doveva provare di non aver avuto effettiva conoscenza del provvedimento senza sua colpa, il che metteva in dubbio l'effettività dell'accesso alla «fresh determination».

Nel frattempo, già prima di tale pronuncia, il decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, nella legge 22 aprile 2005, n. 60, aveva, tra l'altro, invertito l'onere della prova a favore dell'imputato, disponendo che questi fosse restituito nel termine di impugnazione «a sua richiesta», salvo l'autorità giudiziaria avesse verificato che egli aveva avuto effettiva conoscenza del «procedimento» o del «provvedimento» e volontariamente avesse rinunciato a comparire nell'uno o ad impugnare l'altro.

Inoltre, era eliminata la preclusione alla restituzione nel termine per l'imputato in caso di impugnazione già proposta dal difensore. Successivamente, questa Corte (sentenza n. 317 del 2009) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentiva la restituzione dell'imputato, che non avesse avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale, quando analoga impugnazione fosse stata proposta in precedenza dal difensore dello stesso imputato.

4.2.- Pur in questo contesto di accresciute garanzie per l'imputato, il fatto stesso che il processo contumaciale generasse un vasto contenzioso inerente al profilo della restituzione nel termine di impugnazione evidenziava la crisi irreversibile del modello e la necessità di una riforma ab imis.

D'altronde, come questa Corte ha osservato nella sentenza n. 102 del 2019, ben poteva il legislatore, «nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinare diversamente la fattispecie del giudizio celebrato non in presenza dell'imputato ed è ciò che ha fatto con la legge n. 67 del 2014, operando una scelta radicalmente diversa: non più un rimedio restitutorio ex post a tutela dell'imputato giudicato in contumacia, ma garanzie ex ante a tutela dell'imputato giudicato in sua assenza».

4.3.- Con la riforma del 2014, all'istituto della contumacia è stato sostituito quello dell'assenza, in una prospettiva di accentuazione delle garanzie ex ante, pur mantenendo i rimedi ex post un'importante funzione di chiusura del sistema.

In particolare, la novella ha modificato l'art. 420-bis cod. proc. pen., qual era stato introdotto dall'art. 19, comma 2, della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense).



Sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge n. 67 del 2014, l'art. 420-*bis* cod. proc. pen. stabiliva che, se l'imputato non è presente all'udienza e ha espressamente rinunciato ad assistervi, il giudice procede in sua assenza (comma 1); che il giudice procede altresì in assenza dell'imputato il quale nel corso del procedimento abbia dichiarato o eletto domicilio ovvero sia stato arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare ovvero abbia nominato un difensore di fiducia, nonché nel caso in cui l'imputato assente abbia ricevuto personalmente la notificazione dell'avviso dell'udienza ovvero risulti comunque con certezza che lo stesso è a conoscenza del «procedimento» o si è volontariamente sottratto alla conoscenza «del procedimento o di atti del medesimo» (comma 2); che, quando si procede in assenza, l'imputato è rappresentato dal difensore, così come nel caso in cui egli, dopo essere comparso, si allontani dall'aula di udienza ovvero, presente a una udienza, non compaia alle successive (comma 3).

Nel sistema riformato, le garanzie ex post erano distribuite lungo tutto il corso processuale, e coprivano sia l'ipotesi in cui l'assenza fosse stata dichiarata fuori dei casi di legge, sia quella in cui fosse stata correttamente dichiarata e tuttavia l'imputato potesse provare di essere incolpevolmente decaduto da una facoltà processuale (artt. 420-*bis*, comma 4, 489, comma 2, 604, comma 5-*bis*, e 623, comma 1, lettera b, cod. proc. pen.).

Era inoltre prevista un'ulteriore garanzia di chiusura: quella per cui il condannato, nei cui confronti si fosse proceduto in assenza per tutta la durata del processo, poteva chiedere la rescissione del giudicato ove avesse provato che l'assenza era stata dovuta a una «incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo», ossia proprio alla mancata conoscenza della *vocatio in iudicium*, al di là della (eventualmente pur avvenuta) conoscenza del «procedimento», con l'effetto radicale della revoca della sentenza di condanna e della trasmissione degli atti al giudice di primo grado per la rinnovazione del giudizio (art. 625-*ter* cod. proc. pen.).

Il presupposto e l'effetto della rescissione del giudicato sono rimasti analoghi anche quando, in un più ampio contesto riformatore, l'istituto è stato riformulato nell'art. 629-*bis* cod. proc. pen. (ex art. 1, comma 71, della legge 23 giugno 2017, n. 103, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario»). La riforma del 2014 si completava, poi, con la previsione della sospensione del processo. Infatti, sostituiti rispettivamente dai commi 3 e 4 dell'art. 9 della legge n. 67 del 2014, l'art. 420-*quater* cod. proc. pen. stabiliva che, ove non potesse procedersi nell'assenza dell'imputato, né notificargli personalmente l'avviso di udienza, il giudice dovesse ordinare la sospensione del processo, mentre il successivo art. 420-*quinquies* prescriveva in regime di sospensione nuove ricerche dell'imputato a cadenza tendenzialmente annuale, per l'eventuale notifica dell'avviso di udienza e la conseguente ripresa del procedimento.

4.4.- Più recentemente, un'ulteriore riforma del processo in assenza è stata operata dal d.lgs. n. 150 del 2022.

4.4.1.- Sostituito dall'art. 23, comma 1, lettera c), di tale decreto, l'art. 420-*bis* cod. proc. pen. dispone oggi, al comma 1, che, se l'imputato non è presente all'udienza, il giudice procede in assenza: a) quando l'imputato è stato citato a comparire a mezzo di notificazione dell'atto in mani proprie o di persona da lui espressamente delegata al ritiro dell'atto; b) quando l'imputato ha espressamente rinunciato a comparire o, sussistendo un legittimo impedimento, ha rinunciato espressamente a farlo valere.

Per il successivo comma 2, il giudice procede in assenza anche quando ritiene altrimenti provato che l'imputato ha effettiva conoscenza della pendenza del processo e che la sua assenza è dovuta a una scelta volontaria e consapevole, tenuto conto delle modalità della notificazione, degli atti compiuti dall'imputato prima dell'udienza, della nomina di un difensore di fiducia e di ogni altra circostanza rilevante.

Per il comma 3 dello stesso art. 420-*bis*, il giudice procede in assenza anche fuori dai casi di cui ai commi 1 e 2, quando l'imputato è stato dichiarato latitante o si è in altro modo volontariamente sottratto alla conoscenza della pendenza del processo.

Nei casi previsti dai commi 1, 2 e 3, il giudice dichiara l'imputato assente, come tale rappresentato dal difensore (art. 420-*bis*, comma 4); viceversa, fuori dai casi previsti dai commi 1, 2 e 3, il giudice, prima di procedere ai sensi dell'art. 420-*quater*, rinvia l'udienza e dispone che l'avviso relativo, la richiesta di rinvio a giudizio e il verbale di udienza siano notificati all'imputato personalmente ad opera della polizia giudiziaria (art. 420-*bis*, comma 5).

4.4.2.- Le ipotesi di assenza che non osta alla celebrazione del processo (cosiddetta assenza non impeditiva) hanno dunque carattere tassativo, essendo unicamente quelle distinte dai primi tre commi dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen., al di fuori delle quali, ove non abbiano esito le ulteriori ricerche per la notifica personale all'imputato, si attiva il meccanismo di improcedibilità predisposto dal nuovo art. 420-*quater*.

Per grandi linee, appunto in base alla scansione dei riferiti commi dell'art. 420-*bis*, possono individuarsi tre ipotesi di assenza non impeditiva: quella nella quale l'imputato ha ricevuto la notificazione dell'avviso di udienza a mani proprie o di apposito delegato, ovvero ha espressamente rinunciato a comparire o a far valere un legittimo impedimento; quella in cui il giudice, tenuto conto delle modalità della notificazione dell'avviso di udienza (evidentemente non avvenuta a mani proprie), degli atti compiuti dall'imputato prima dell'udienza, della nomina di un difensore di fiducia



e di ogni altra circostanza rilevante, ritenga comunque provata la conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato; quella in cui l'imputato si è reso latitante o si è in altro modo volontariamente sottratto alla conoscenza della pendenza del processo, il che evoca l'immagine corrente del "finto inconsapevole", cioè di colui il quale non sa perché non vuol sapere, e quindi, in un certo senso, finge di ignorare.

4.4.3.- Sostituito dall'art. 23, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 150 del 2022, l'art. 420-*quater* cod. proc. pen. stabilisce che, quando non ricorre un'ipotesi di assenza procedibile, né un legittimo impedimento a comparire, se l'imputato non è presente, il giudice pronuncia sentenza inappellabile di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo.

La trasformazione dell'assenza impeditiva da causa di sospensione del processo a fattispecie di improcedibilità si allinea alla soluzione adottata per gli infermi "eterni giudicabili" dall'art. 72-*bis* cod. proc. pen., inserito dalla legge n. 103 del 2017, come osservato da questa Corte nella sentenza n. 65 del 2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 72-*bis*, comma 1, nella parte in cui si riferiva al solo stato «mentale» dell'imputato, anziché al suo stato «psicofisico».

Attesa la forma-contenuto della sentenza di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen., recante sia una pronuncia di improcedibilità virtualmente conclusiva, sia una *vocatio in iudicium* a udienza predefinita per il caso di rintraccio dell'imputato, se ne sottolinea la "natura bifronte"; ambivalenza destinata tuttavia a sciogliersi con il decorso del tempo, in quanto, ai sensi dei commi 3 e 6 dello stesso art. 420-*quater*, nel momento in cui per tutti i reati oggetto di imputazione sia superato il termine previsto dall'art. 159, ultimo comma, del codice penale (cioè il doppio del tempo necessario a prescrivere il reato), senza che la persona nei cui confronti è stata emessa sia stata rintracciata, la sentenza di non doversi procedere diviene irrevocabile.

Pertanto, ove non si tratti di un reato imprescrittibile, la sentenza di improcedibilità per mancata conoscenza da parte dell'imputato è idonea a definire il processo in modo irreversibile.

4.4.4.- Oltre a rimodellare le condizioni per la dichiarazione di assenza, e quindi il sistema delle garanzie *ex ante*, il d.lgs. n. 150 del 2022 ha anche modificato il quadro delle garanzie *ex post*, seguendo una logica binaria, rapportata al tipo di evento oggetto del rimedio.

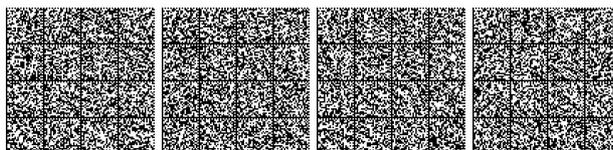
In termini generali, nell'ipotesi in cui l'assenza sia stata "mal dichiarata", ove la dichiarazione non corrisponda cioè ad alcuna ipotesi legale di assenza procedibile, il rimedio è incondizionato e regressivo, con sicura retrocessione del processo al momento in cui si è verificata la nullità; se invece l'assenza è stata "ben dichiarata", quindi in conformità ad un'ipotesi legale di assenza non impeditiva, il rimedio è condizionato e restitutorio, nel senso che l'imputato può ottenere la reintegrazione nella facoltà processuale dalla quale sia eventualmente decaduto qualora provi il carattere incolpevole della decadenza (così gli artt. 489, 604 e 623 cod. proc. pen., rispettivamente per il primo grado, l'appello e la cassazione, e ancor prima l'art. 420-*bis*, comma 6, per la comparizione dell'imputato già in udienza preliminare).

Sempre sul versante delle garanzie *ex post*, con un movimento inverso rispetto a quello compiuto dalla legge n. 67 del 2014, il d.lgs. n. 150 del 2022 ha ristretto i margini della rescissione del giudicato, ma ha specularmente ampliato quelli della restituzione nel termine delle impugnazioni ordinarie, in particolare trasferendo a quest'ultimo istituto l'ipotesi della mancata conoscenza della *vocatio in iudicium*: invero, l'art. 629-*bis* cod. proc. pen., modificato dall'art. 37, comma 1, del suddetto decreto, condiziona il mezzo straordinario post iudicatum alla prova da parte del condannato che l'assenza è stata dichiarata in mancanza dei presupposti di cui all'art. 420-*bis* cod. proc. pen., e che quindi essa è stata "mal dichiarata"; nel contempo, l'art. 11, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 150 del 2022 ha inserito nell'art. 175 cod. proc. pen. il comma 2.1., per cui l'imputato giudicato in assenza è restituito, a sua richiesta, nel termine per proporre impugnazione, se, nei casi previsti dall'art. 420-*bis*, commi 2 e 3, fornisce la prova di non aver avuto effettiva conoscenza della pendenza del processo e di non aver potuto proporre impugnazione nei termini senza sua colpa, il che prescinde dalla sussistenza di un errore del giudice nella dichiarazione di assenza.

5.- Poste le coordinate della disciplina dell'assenza, è possibile innanzitutto, sotto il profilo dell'ammissibilità delle questioni, definirne l'oggetto e verificare, in particolare, se l'indicazione delle disposizioni censurate sia aderente alla fattispecie.

5.1.- Il giudice *a quo* ha invero denunciato l'art. 420-*bis* cod. proc. pen., segnatamente i commi 2 e 3, nel testo modificato dal d.lgs. n. 150 del 2022, anziché nel testo vigente al tempo della dichiarazione di assenza, nonostante questa sia avvenuta in data 25 maggio 2021, quindi prima dell'entrata in vigore di tale decreto.

L'ordinanza di rimessione segnala che, per effetto della disposizione intertemporale di cui all'art. 89, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 150 del 2022, essendo stata ordinata la sospensione del processo ai sensi del testo anteriore dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen. e non essendosi ancora rintracciati gli imputati, occorrerebbe provvedere all'emanazione della sentenza di non doversi procedere, in base al nuovo testo del medesimo art. 420-*quater*.



La richiamata norma transitoria stabilisce infatti che qualora prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo, nell'udienza preliminare o nel giudizio di primo grado, sia stata ordinata la sospensione del processo ai sensi del testo anteriore dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen., e l'imputato non sia stato ancora rintracciato, in luogo di disporre nuove ricerche il giudice provvede ai sensi del testo modificato dello stesso art. 420-*quater*.

Quest'ultimo, d'altra parte, dispone che il giudice pronuncia la sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato solo «[f]uori dei casi previsti dagli articoli 420-*bis* e 420-*ter*».

Deve quindi ritenersi che, denunciando l'art. 420-*bis* cod. proc. pen. così come sostituito dal d.lgs. n. 150 del 2022, il rimettente abbia inteso promuoverne il vaglio di legittimità costituzionale in funzione di una nuova dichiarazione di assenza, alternativa alla pronuncia della sentenza di non doversi procedere.

5.2.- Né al giudice rimettente può rimproverarsi di avere ommesso un tentativo di interpretazione adeguatrice.

Il giudice *a quo* ha infatti argomentato che un'interpretazione finalizzata a consentire la presunzione della conoscenza del processo da parte degli imputati o la presunzione della loro volontà di sottrarsi alla conoscenza medesima, quale premessa per la dichiarazione di assenza, non è praticabile al cospetto della lettera e della *ratio* della disposizione censurata.

Tutt'altro che implausibile, e anzi riscontrata dalla Corte di cassazione con la rammentata sentenza n. 5675 del 2023, tale argomentazione è sufficiente ad escludere l'inosservanza dell'onere di interpretazione conforme.

Infatti, per costante orientamento di questa Corte, l'onere interpretativo viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente abbia consapevolmente escluso la possibilità dell'interpretazione adeguatrice in ragione del tenore letterale della disposizione censurata (tra tante, da ultimo, sentenze n. 104 e n. 25 del 2023, n. 193 e n. 96 del 2022).

5.3.- Non incide sulla rilevanza delle odierne questioni neppure l'intervenuta modifica dell'art. 169 cod. proc. pen., concernente le notifiche all'imputato all'estero.

Sostituendo il comma 1 dell'art. 169 cod. proc. pen., l'art. 10, comma 1, lettera *v*), del d.lgs. n. 150 del 2022 ha consentito di indirizzare tali notifiche non soltanto presso il luogo di residenza o dimora della persona nei cui confronti si procede, ma anche presso il «luogo in cui all'estero la stessa esercita abitualmente l'attività lavorativa».

Non si tratta tuttavia di una facoltà idonea ad assorbire l'oggetto dell'odierno *petitum*, né quindi capace di determinare una mancanza di rilevanza delle questioni, poiché - come rilevato (*supra*, punti 4.4.1. e 4.4.2.) - per il novellato art. 420-*bis* cod. proc. pen. la ritualità della notificazione è sufficiente per procedere in assenza solo se la notifica stessa è avvenuta a mani proprie dell'imputato o di persona da lui espressamente delegata, mentre, negli altri casi, le modalità di notificazione sono appena un indice di valutazione dell'effettiva conoscenza della pendenza del processo.

5.4.- Infine, sempre in ordine alla rilevanza delle sollevate questioni, occorre considerare che l'ordinanza di rimessione descrive la fattispecie dedotta nell'incidente di legittimità costituzionale come «mancata assistenza giudiziaria» o «rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato», condotte che l'ordinanza stessa ascrive alla Repubblica Araba d'Egitto, sulla base di una serie circostanziata di elementi fattuali.

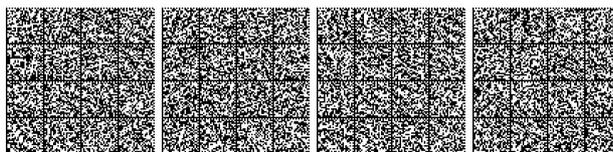
Per costante giurisprudenza, questa Corte esercita sulla motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza delle questioni un controllo esterno, basato sul criterio della non implausibilità (da ultimo, tra molte, sentenze n. 164, n. 151, n. 145 e n. 113 del 2023).

Il rimettente indica quale chiara manifestazione di indisponibilità a collaborare delle autorità egiziane il fatto che queste - come risulta dal carteggio ministeriale - oppongano il principio del *ne bis in idem* sulla base di un mero decreto di archiviazione, adottato dallo stesso organo inquirente, senza il vaglio di un giudice terzo.

L'ordinanza di rimessione sottolinea che l'assunto della già avvenuta e irrevocabile chiusura delle indagini da parte della Procura generale egiziana nei confronti dei quattro agenti della National Security Agency è stato opposto alla delegazione ministeriale italiana - come questa stessa ha riferito - finanche per negare il rilascio degli indirizzi dei funzionari, dove notificare gli atti di avvio del processo penale in Italia.

Sono elementi idonei a corroborare come non implausibile la prospettazione del rimettente circa un difetto di cooperazione interstatuale, anche alla luce degli altri profili illustrati nella relazione del Dipartimento per gli affari di giustizia, alla quale testualmente si richiama l'ordinanza di rimessione.

Un ulteriore elemento viene dalla Risoluzione del 24 novembre 2022 sulla situazione dei diritti umani in Egitto, nella quale il Parlamento europeo «esorta l'Egitto a cooperare pienamente con le indagini delle autorità italiane sull'omicidio del dottorando italiano Giulio Regeni, torturato a morte da funzionari di sicurezza nel 2016», in particolare reiterando «il suo invito a notificare al generale [S. T.], al colonnello [I. M. A. K.], al colonnello [H. U.] e al Major [S. A. M. I.] il procedimento giudiziario a loro carico in Italia» (punto 6).



6.- Nulla osta quindi all'esame di merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal GUP del Tribunale di Roma.

Circoscritte in rapporto alla fattispecie concreta e all'esigenza di contemperamento degli interessi ad essa sottesi, tali questioni sono fondate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura.

7.- La tortura è un delitto contro la persona e un crimine contro l'umanità.

Essa è infatti proibita sia dal diritto internazionale penale, sia dalle norme internazionali sui diritti umani, con tale costanza e univocità da attribuire al divieto carattere inderogabile, ascrivendolo allo *ius cogens* di formazione consuetudinaria.

La Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, proclama, all'art. 5, che «[n]essun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani e degradanti».

Il Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, stabilisce, all'art. 7, che «[n]essuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, in particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico».

L'art. 3 CEDU afferma che «[n]essuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

Lo Statuto della Corte penale internazionale, o Statuto di Roma, firmato il 17 luglio 1998, indica la tortura tra i crimini contro l'umanità (art. 7, paragrafo 1, lettera *f*), e, nonostante la dimensione collettiva che a questi crimini si addice, in quanto commessi nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, prevede la consumazione della tortura anche ai danni di una sola persona («severe physical or mental pain or suffering upon one or more persons»: Elements of Crimes, art. 7.1.f, punto 1).

7.1.- L'odierno rimettente richiama come parametro interposto, tramite l'art. 117, primo comma, Cost., la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1984 (da ora in poi, anche: CAT, Convention Against Torture).

Ratificata sia dall'Italia, con la legge n. 498 del 1988, sia dall'Egitto, in data 25 giugno 1986, essa fornisce, al comma 1 dell'art. 1, la definizione di tortura: «[a]i fini della presente Convenzione, il termine "tortura" indica qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate».

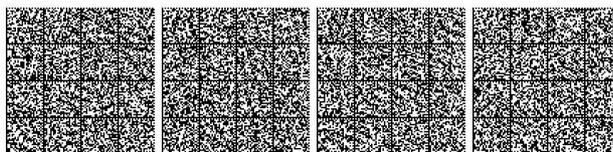
Dal comma 2 dello stesso art. 1 si evince trattarsi di un minimum standard, che «non reca pregiudizio a qualsiasi strumento internazionale o a qualsiasi legge nazionale che contenga o possa contenere disposizioni di più vasta portata».

7.1.1.- Con l'indicazione quale soggetto attivo di «un agente della funzione pubblica» (cui è equiparata «ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito»), l'art. 1 CAT delimita la propria sfera applicativa alla cosiddetta tortura di Stato, verticale o propria, conformemente alla tradizione internazionalistica che reprime la tortura come abuso del potere pubblico.

Gli altri elementi costitutivi del crimine di tortura sono convenzionalmente specificati nella gravità delle sofferenze inflitte («forti») e nell'intenzionalità dell'inflizione, quest'ultima connotata nei termini del dolo specifico («al fine segnatamente di»), corrispondente alla nozione quadripartita di tortura «giudiziaria», «punitiva», «intimidatoria» e «discriminatoria».

7.1.2.- Nell'ordinamento italiano il delitto di tortura, quale distinto titolo di reato, è stato introdotto dalla legge 14 luglio 2017, n. 110 (Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano), il cui art. 1, comma 1, ha inserito gli artt. 613-*bis* e 613-*ter* cod. pen., rispettivamente per la tortura e l'istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura.

Il legislatore nazionale ha inteso superare il minimum standard di cui all'art. 1 CAT, poiché l'art. 613-*bis* cod. pen. punisce anche la cosiddetta tortura privata, orizzontale o impropria (primo comma), stabilendo comunque un più severo trattamento sanzionatorio per la tortura commessa dal pubblico ufficiale (secondo comma), pur se quest'ultima non è rispetto all'altra reato circostanziato, ma reato autonomo (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 25 maggio-31 agosto 2021, n. 32380).



La posteriorità della legge n. 110 del 2017 rispetto al tempo di commissione dei fatti oggetto delle imputazioni di che trattasi non solleva un problema di retroattività in peius, in quanto tali imputazioni risultano formulate senza alcun richiamo alla fattispecie legale sopravvenuta, bensì - come non implausibilmente deduce l'ordinanza di rimessione - con la descrizione di «fatti sussumibili nella nozione di tortura data dall'art. 1 della Convenzione», i quali «erano punibili già nel febbraio 2016 in base alle norme incriminatrici specificate nella richiesta di rinvio a giudizio» (sequestro di persona, lesioni personali e omicidio, aggravati da sevizie, crudeltà e abuso di pubblico potere).

7.1.3.- Per evitare aree di impunità, l'art. 5 CAT ammette la doppia o tripla giurisdizione nazionale sui reati di tortura, che devono essere perseguiti sia dallo Stato territoriale del commesso delitto (comma 1, lettera *a*), sia dallo Stato del presunto autore (comma 1, lettera *b*), mentre è rimesso allo Stato di appartenenza della vittima stabilire se esercitare o meno la propria giurisdizione (comma 1, lettera *c*).

Tale opzione discrezionale è stata esercitata dalla legge n. 498 del 1988, il cui art. 3, comma 1, lettera *b*), stabilisce che è punito secondo la legge italiana, a richiesta del Ministro della giustizia, lo straniero che commette all'estero in danno di un cittadino italiano un fatto costituente reato qualificabile come atto di tortura ex art. 1 CAT.

Risulta così integrata la previsione dell'art. 7, primo comma, numero 5), cod. pen., per cui è punito secondo la legge italiana lo straniero che commette in territorio estero un reato per il quale una speciale disposizione di legge o una convenzione internazionale stabilisca l'applicabilità della legge italiana.

Per l'accertamento in Italia degli atti di tortura inflitti al cittadino Giulio Regeni, la richiesta del Ministro della giustizia è intervenuta in data in data 23 marzo 2016, come riferisce l'ordinanza di rimessione.

7.1.4.- Ai sensi dell'art. 9, comma 1, CAT, gli Stati parte si «prestano l'assistenza giudiziaria più vasta possibile» in ogni procedimento penale inerente ai reati di tortura, inclusa «la comunicazione di tutti gli elementi di prova di cui dispongono e che sono necessari ai fini della procedura».

La comunicazione degli indirizzi degli indagati, funzionale alla notifica degli atti processuali, rientra evidentemente nel perimetro dell'assistenza «più vasta possibile».

8.- Nella giurisprudenza sull'art. 3 CEDU, la Corte di Strasburgo ha più volte distinto un aspetto procedurale («procedural aspect») del divieto di tortura e un aspetto sostanziale («substantive aspect»), potendo tale divieto essere violato non soltanto dalla materiale inflizione di sevizie e crudeltà, ma anche dall'omesso svolgimento di un'indagine effettiva e completa sulla denuncia di tortura, giacché, quando l'indagine riguarda accuse di gravi violazioni dei diritti umani, il «diritto alla verità» («the right to the truth») sulle circostanze rilevanti del caso non appartiene esclusivamente alla vittima del reato e alla sua famiglia, ma anche alle altre vittime di violazioni simili e al pubblico in generale, che hanno il «diritto di sapere cosa è accaduto» (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 13 dicembre 2012, *El-Masri contro ex Repubblica jugoslava di Macedonia*; poi Corte EDU, sentenze 31 maggio 2018, *Abu Zubaydah contro Lituania*, e 24 luglio 2014, *Al Nashiri contro Polonia*).

In altri termini, l'art. 3 CEDU esige una «efficient criminal-law response», senza la quale esso è violato nel «procedural limb», ancor prima che nell'aspetto sostanziale (Corte EDU, sentenza 16 febbraio 2023, *Ochigava contro Georgia*).

9.- L'aporia processuale denunciata dal rimettente rivela una lacuna ordinamentale, che non tarda a manifestare i tratti del vulnus costituzionale, non appena la si relazioni con la peculiarità giuridica del crimine di tortura.

Ferma la presunzione di non colpevolezza che assiste i quattro funzionari egiziani, non può negarsi che si siano determinate obiettivamente le condizioni di una fattuale immunità extra ordinem, incompatibile con il diritto all'accertamento processuale, quale primaria espressione del divieto sovranazionale di tortura e dell'obbligo per gli Stati di perseguirla.

9.1.- A prescindere dalle ragioni che l'hanno ispirata, la mancata comunicazione da parte dello Stato egiziano degli indirizzi dei propri dipendenti ha impedito finora, ed è destinata a impedire sine die, la celebrazione di un processo viceversa imposto dalla Convenzione di New York contro la tortura, in linea con il diritto internazionale generale.

L'impossibilità di notificare personalmente agli imputati l'avviso di udienza preliminare e la richiesta di rinvio a giudizio, quindi di portare a loro conoscenza l'apertura del processo, comporta infatti, sulla base dell'attuale quadro normativo interno, la necessità di emettere nei confronti degli stessi la sentenza inappellabile di improcedibilità, che, a sua volta, non potrà mai verosimilmente assolvere alla funzione secondaria di *vocatio in iudicium*, pure ad essa istituzionalmente spettante, e che anzi è destinata a divenire, con il trascorrere del tempo, irrevocabile per tre dei quattro imputati, giacché chiamati a rispondere di un reato prescrivibile, qual è il sequestro di persona.

9.2.- Lo statuto universale del crimine di tortura - poc'anzi illustrato sulla base delle dichiarazioni sovranazionali e dei trattati - è connaturato alla radicale incidenza di tale crimine sulla dignità della persona umana, messa al centro del preambolo della Convenzione di New York contro la tortura.



La denunciata lacuna normativa, precludendo l'accertamento giudiziale della commissione dei reati di tortura, offende quindi la dignità della persona, e ne comprime il diritto fondamentale a non essere vittima di tali atti; con la precisazione che, a sensi della direttiva (UE) 2012/29 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, «vittima» è anche il familiare della persona la cui morte sia stata dal reato stesso direttamente causata (art. 2, paragrafo 1, lettera a, punto *ii*).

9.3.- Pertanto, la lacuna normativa denunciata dal rimettente viola l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura; ma viola anche l'art. 2 Cost., in quanto, impedendo sine die la celebrazione del processo per l'accertamento del reato di tortura, annulla un diritto inviolabile della persona che di tale reato è stata vittima. Invero, nello statuto eccezionale del crimine in questione, il diritto all'accertamento giudiziale è il volto processuale del dovere di salvaguardia della dignità.

9.4.- E ancora, la lacuna normativa censurata dal rimettente viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Tale lacuna apre infatti irragionevolmente uno spazio di immunità penale, quale si riscontra in un quadro normativo che impedisce di compiere quegli stessi accertamenti giudiziali che sono stati previsti in sede pattizia; accertamenti tanto più necessari in quanto lo Stato italiano, in sede di ratifica della CAT, ha optato per l'esercizio della giurisdizione penale sui reati di tortura commessi all'estero in danno dei propri cittadini.

10.- Il diritto dell'imputato di presenziare al processo ha natura di diritto fondamentale, garantito dagli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, innanzitutto attraverso la pienezza del contraddittorio.

In particolare, il terzo comma dell'art. 111 Cost., in sintonia con il paragrafo 3 dell'art. 6 CEDU, stabilisce che «[n]el processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo».

Come da questa Corte ricordato nella sentenza n. 65 del 2023, il diritto partecipativo dell'imputato è d'altronde funzionale all'esercizio della cosiddetta autodifesa, che è distinta e ulteriore rispetto alla difesa tecnica.

Il vulnus costituzionale prodotto dalla lacuna normativa in questione deve essere dunque ridotto a legittimità per linee interne al sistema delle garanzie, senza alcun sacrificio, né condizionamento, delle facoltà partecipative dell'imputato, ma unicamente con una diversa scansione temporale del loro esercizio.

Non si tratta d'altronde di una prospettiva estranea allo statuto europeo dell'assenza processuale.

11.- La direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali stabilisce che «[g]li Stati membri garantiscono che gli indagati e imputati abbiano il diritto di presenziare al proprio processo» (art. 8, paragrafo 1).

Gli Stati membri - aggiunge la direttiva - «possono prevedere che un processo che può concludersi con una decisione di colpevolezza o innocenza dell'indagato o imputato possa svolgersi in assenza di quest'ultimo, a condizione che: *a*) l'indagato o imputato sia stato informato in un tempo adeguato del processo e delle conseguenze della mancata comparizione; oppure *b*) l'indagato o imputato, informato del processo, sia rappresentato da un difensore incaricato, nominato dall'indagato o imputato oppure dallo Stato» (art. 8, paragrafo 2).

Inoltre, «[q]ualora gli Stati membri prevedano la possibilità di svolgimento di processi in assenza dell'indagato o imputato, ma non sia possibile soddisfare le condizioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo perché l'indagato o imputato non può essere rintracciato nonostante i ragionevoli sforzi profusi, gli Stati membri possono consentire comunque l'adozione di una decisione e l'esecuzione della stessa», e «[i]n tal caso, gli Stati membri garantiscono che gli indagati o imputati, una volta informati della decisione, in particolare quando siano arrestati, siano informati anche della possibilità di impugnare la decisione e del diritto a un nuovo processo o a un altro mezzo di ricorso giurisdizionale, in conformità dell'articolo 9» (art. 8, paragrafo 4).

Vi è infatti, nell'economia della direttiva 2016/343/UE, un nesso teleologico tra il «diritto di presenziare al processo», di cui all'art. 8, e il «diritto a un nuovo processo», di cui all'art. 9, il cui coordinato obiettivo è che - ex ante o ex post - l'imputato abbia a disposizione tutte le facoltà partecipative.

Per l'art. 9, invero, «[g]li Stati membri assicurano che, laddove gli indagati o imputati non siano stati presenti al processo e non siano state soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, questi abbiano il diritto a un



nuovo processo o a un altro mezzo di ricorso giurisdizionale, che consenta di riesaminare il merito della causa, incluso l'esame di nuove prove, e possa condurre alla riforma della decisione originaria», e «[i]n tale contesto, gli Stati membri assicurano che tali indagati o imputati abbiano il diritto di presenziare, di partecipare in modo efficace, in conformità delle procedure previste dal diritto nazionale e di esercitare i diritti della difesa».

11.1.- La decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri prevede l'esecuzione del mandato per condanna in absentia ove l'imputato sia informato del «diritto a un nuovo processo», che consenta di «riesaminare il merito della causa» e possa «condurre alla riforma della decisione originaria» (art. 4-*bis*, paragrafo 1, lettera d, punto i).

11.2.- La Corte di giustizia dell'Unione europea ha precisato *ratio* e condizioni della procedibilità in assenza, nella dialettica con il diritto dell'imputato a un nuovo processo di merito.

Ha quindi chiarito che la ripetizione in presenza di attività processuali, quale un'assunzione testimoniale anteriormente svolta in assenza, ha carattere ripristinatorio, nella prospettiva del nuovo processo garantito dalla direttiva 2016/343/UE (sentenza 13 febbraio 2020, in causa C-688/18, TX e altro).

Nell'interpretazione dell'art. 4-*bis* della decisione quadro 2002/584/GAI, la Corte di giustizia ha inoltre escluso che possa essere addotta, quale motivo di rifiuto dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo per una condanna emessa in absentia, l'incertezza sul fatto che lo Stato consegnatario garantirà il diritto al nuovo processo ex artt. 8 e 9 della direttiva 2016/343/UE, potendo in ogni caso l'imputato esigere l'attuazione di quest'ultima presso quel medesimo Stato (sentenza 17 dicembre 2020, in causa C-416/20, TR).

Di notevole importanza, in termini generali e per la fattispecie ora in scrutinio, è la sentenza della medesima Corte 19 maggio 2022, in causa C-569/20, IR, a tenore della quale gli artt. 8 e 9 della direttiva 2016/343/UE vanno interpretati nel senso che «un imputato che le autorità nazionali competenti, nonostante i loro ragionevoli sforzi, non riescono a rintracciare e al quale dette autorità non sono riuscite, per tale motivo, a comunicare le informazioni sul processo svolto nei suoi confronti, può essere oggetto di un processo e, se del caso, di una condanna in contumacia, ma deve in tale caso, in linea di principio, avere la possibilità, a seguito della notifica di tale condanna, di far valere direttamente il diritto, riconosciuto da tale direttiva, di ottenere la riapertura del processo o l'accesso a un mezzo di ricorso giurisdizionale equivalente che conduca ad un nuovo esame del merito della causa in sua presenza»; tale diritto può essere negato all'imputato solo «qualora da indizi precisi e oggettivi risulti che quest'ultimo ha ricevuto informazioni sufficienti per essere a conoscenza del fatto che si sarebbe svolto un processo nei suoi confronti e, con atti deliberati e al fine di sottrarsi all'azione della giustizia, ha impedito alle autorità di informarlo ufficialmente di tale processo» (punto 59).

Premesso quindi che il giudizio può celebrarsi in assenza solo se preceduto da «ragionevoli sforzi» delle autorità onde rintracciare l'imputato per le notifiche, tale decisione, invertendo l'onere della prova rispetto alla logica contumacia, rimarca che l'imputato giudicato in assenza per impossibilità di rintraccio deve poter esercitare senza condizioni («in linea di principio») il diritto a un nuovo processo di merito, spettando alle autorità, che tale diritto intendano negare, addurre «indizi precisi e oggettivi» da cui risulti che l'imputato ha ricevuto sufficienti informazioni del processo.

È ben visibile la convergenza rispetto alla giurisprudenza di Strasburgo sul diritto dell'imputato alla «fresh determination of the merits of the charge», alla quale invero la sentenza della Corte di Lussemburgo fa esplicito riferimento (punti 51-53).

12.- In conclusione il vulnus costituzionale denunciato dal rimettente può e deve essere sanato mediante un riassetto delle garanzie partecipative dell'imputato, riassetto non qualitativo, né quantitativo, ma esclusivamente temporale, pur sempre all'interno del binario tracciato dalla disciplina dell'assenza, come sopra ricordata.

La fattispecie addizionale di assenza non impeditiva, che sia tale da evitare una paralisi processuale costituzionalmente e convenzionalmente intollerabile, deve essere comunque rispettosa del principio del giusto processo.

12.1.- Il rimettente censura i commi 2 e 3 dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen., nel testo modificato dal d.lgs. n. 150 del 2022, ma la sede propria dell'addizione che egli richiede, e che la Costituzione impone, va individuata specificamente nel comma 3, poiché questo disciplina, in funzione di chiusura del sistema («anche fuori dai casi di cui ai commi 1 e 2»), le ipotesi nelle quali l'assenza dell'imputato non è impeditiva pur in difetto di prova della sua «conoscenza della pendenza del processo».

Come già detto, le ipotesi attualmente indicate dal comma 3 dell'art. 420-*bis* riguardano la latitanza e ogni «altro modo» di volontaria sottrazione dell'imputato alla «conoscenza della pendenza del processo».

Si tratta di situazioni nelle quali l'ordinamento non considera impeditiva l'assenza malgrado la mancata «conoscenza della pendenza del processo», e che tuttavia postulano la conoscenza del procedimento, cioè dell'assunzione della qualità di indagato ex art. 335 cod. proc. pen.



Infatti, per sottrarsi «volontariamente» alla conoscenza della pendenza del «processo», e quindi alla notifica dell'atto di esercizio dell'azione penale, l'indagato sa di essere tale, pur ponendosi nelle condizioni di ignorare la *vocatio in iudicium*.

12.2.- Dalla vigente trama normativa emerge dunque che, in casi eccezionali, può procedersi nell'assenza di un imputato pur se non è provata la conoscenza da parte sua della pendenza del processo, ove sia certo che egli abbia conoscenza del procedimento.

Tra questi casi eccezionali deve trovare posto l'ipotesi oggetto delle questioni in scrutinio, perpetuandosi altrimenti, insieme alla lacuna normativa, il *vulnus* che essa infligge ai richiamati parametri costituzionali.

13.- Muovendo per linee interne al sistema, come preannunciato, la fattispecie addizionale di assenza non impeditiva deve replicare questa duplicità di piani, non potendo prescindere dalla conoscenza che l'imputato abbia del procedimento, e limitandosi a incidere sul piano ulteriore della conoscenza della chiamata a giudizio.

La fattispecie astratta si ataglia al caso concreto, come risulta dalla verifica esterna sulla motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza.

L'ordinanza riferisce infatti che il provvedimento con il quale la Corte di assise di Roma ha annullato la dichiarazione di assenza dei quattro funzionari egiziani ha riconosciuto «la generica conoscenza, da parte degli imputati, dell'esistenza di un procedimento penale nei loro confronti per gravi reati in danno del ricercatore Giulio Regeni», pur «senza la dimostrazione con ragionevole grado di certezza di una conoscenza sufficiente dell'azione penale e delle accuse».

Tale valutazione della Corte di assise, in uno alla conseguente ordinanza di sospensione del GUP del Tribunale di Roma, è stata ritenuta immune da vizi nella ricordata sentenza della Corte di cassazione n. 5675 del 2023, la quale, essa pure, ha messo a tema la conoscenza non del procedimento, ma della *vocatio in iudicium*, in particolare enfatizzando che alcuni indizi di consapevolezza degli imputati fossero «precedenti all'esercizio dell'azione penale in Italia», quindi inidonei a garantire loro la conoscenza delle «precise cadenze del processo».

13.1.- È ben chiaro che l'ordinamento italiano ha registrato un progressivo spostamento del fuoco degli accertamenti di assenza dalla conoscenza del «procedimento» alla conoscenza del «processo».

Già con una prima sentenza, la Corte di cassazione aveva stabilito che non ostasse alla rimessione nel termine di impugnazione della sentenza contumaciale ex art. 175, comma 2, cod. proc. pen. la conoscenza dell'accusa evincibile dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari, viceversa esigendosi la conoscenza del processo tratta da un atto formale di *vocatio in iudicium* (sezioni unite penali, sentenza 28 febbraio-3 luglio 2019, n. 28912).

Ancora più incisivamente, una successiva pronuncia, relativa al valore indiziario dell'elezione di domicilio presso il difensore di ufficio ai fini della dichiarazione di assenza ex art. 420-*bis* cod. proc. pen., vecchio testo, ha escluso la configurabilità di presunzioni di conoscenza del processo, giacché «[i]l fondamento del sistema è che la parte sia personalmente informata del contenuto dell'accusa e del giorno e luogo della udienza», ed è infatti questa - proseguiva la Corte riguardo alla modifica dell'art. 175 cod. proc. pen. - «la ragione per la quale il sistema, introducendo la regola di certezza della conoscenza del processo, ha escluso il diritto "incondizionato" al nuovo giudizio di merito in favore del soggetto giudicato in assenza» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 novembre 2019-17 agosto 2020, n. 23948).

Infine, dal raffronto tra il testo dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen. anteriore al d.lgs. n. 150 del 2022 e quello dal decreto stesso modificato risulta evidente la traslazione del parametro della dichiarazione di assenza dalla «conoscenza del procedimento» alla «conoscenza della pendenza del processo».

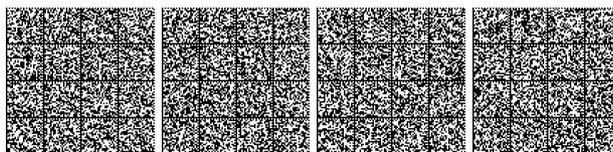
13.2.- È tuttavia palese che l'estensione di tale avanzamento dei requisiti di procedibilità anche alla fattispecie ora in scrutinio determina la paralisi del processo fin dall'esordio, poiché la mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato rende impossibile notificare personalmente all'imputato stesso gli atti formali della *vocatio in iudicium*, lasciando all'irrelevanza che egli sia a conoscenza del procedimento penale.

Tale epilogo di radicale frustrazione del processo non è accettabile, per diritto costituzionale interno, europeo e internazionale, quando si risolve nella creazione di un'immunità *de facto* ostativa all'accertamento dei crimini di tortura.

Una simile immunità - come si è già detto - sarebbe infatti, ad un sol tempo, lesiva dei diritti inviolabili della vittima rispetto a un crimine estremo contro la dignità della persona (art. 2 Cost.); irragionevole a fronte del diritto-dovere rivendicato e assunto dalla Repubblica di perseguire tali misfatti (art. 3 Cost.); inosservante degli standard internazionali di tutela dei diritti umani, recepiti e promossi dalla CAT (art. 117, primo comma, Cost.).

14.- L'ordinanza di rimessione sollecita una pronuncia additiva non circoscritta per il titolo di reato.

La decisione di accoglimento va tuttavia delimitata in coerenza sia con i presupposti di rilevanza delle questioni come sopra individuati, sia con gli obblighi internazionali, che per il crimine di tortura giustificano una composizione delle garanzie partecipative nei termini di seguito precisati.



L'illegittimità costituzionale della denunciata lacuna normativa, e la necessità di emendarla tramite la richiesta pronuncia additiva, non concerne quindi ogni ipotetica fattispecie nella quale la notifica personale della vocatio all'imputato sia resa impossibile dalla mancata assistenza dello Stato di appartenenza, ma inerisce esclusivamente alle imputazioni di tortura, rispetto alle quali soltanto l'improcedibilità, nelle riferite condizioni, si traduce nella violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura.

La fattispecie addizionale costituzionalmente adeguata è dunque limitata al processo per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, CAT.

14.1.- Alla delimitazione oggettiva per il titolo di reato corrisponde una delimitazione soggettiva per la qualità dell'autore, che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, CAT, è soltanto l'«agente della funzione pubblica», cui viene equiparata «ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito».

Tale delimitazione soggettiva assume una speciale valenza rispetto all'ipotesi in questione - cioè alla mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato -, atteso il vincolo che lega l'apparato pubblico ai propri funzionari.

15.- Come anticipato (*supra*, punto 12), il rilevato vulnus costituzionale può e deve essere sanato mediante un riassetto delle garanzie partecipative che risulti comunque rispettoso dei diritti fondamentali protetti dagli artt. 111 Cost. e 6 CEDU.

Con la formula sintetica enunciata dall'art. 9 della direttiva 2016/343/UE, occorre dunque fare salvo il «diritto a un nuovo processo», che, svolgendosi in presenza dell'imputato e a sua richiesta, «consenta di riesaminare il merito della causa, incluso l'esame di nuove prove, e possa condurre alla riforma della decisione originaria» (*supra*, punto 11).

Nei termini stabiliti dalla giurisprudenza di Strasburgo, deve essere garantito all'imputato l'accesso incondizionato a «una nuova valutazione del merito dell'accusa» (punto 4 del Considerato in diritto).

Questo risultato, che sarà compito del giudice comune attuare nella concretezza dei singoli casi, è raggiungibile per effetto della riapertura del processo, cui l'imputato, nell'ipotesi in esame, ha diritto di pervenire in ragione dei presupposti stessi della sua assenza.

15.1.- La fattispecie addizionale di procedibilità in assenza, oggetto della presente decisione, consente infatti all'imputato di accedere senza limiti, né condizioni, al sistema rimediabile congegnato dal d.lgs. n. 150 del 2022.

Si è evidenziato che questo ha una connotazione binaria, in quanto all'assenza erroneamente dichiarata dal giudice corrisponde un rimedio incondizionato di retrocessione del processo al momento in cui si è verificata la nullità, mentre all'assenza «ben dichiarata» è associato un rimedio condizionato per la restituzione nelle facoltà processuali la decadenza dalle quali l'imputato possa provare essere a lui non imputabile (*supra*, punto 4.4.4.).

Orbene, quella che viene qui in rilievo, che cioè non sia stata possibile la notificazione personale degli atti di vocatio in iudicium a causa dell'inerzia cooperativa dello Stato di appartenenza, è un'ipotesi in cui la prova di incolpevolezza dell'imputato deve ritenersi in re ipsa, risultando dagli stessi elementi costitutivi della fattispecie di assenza procedibile.

Tenuto all'oscuro della vicenda processuale da un *factum principis* (la condotta non cooperativa del proprio Stato di appartenenza), l'imputato, pur a conoscenza del procedimento, deve presumersi senza sua colpa ignaro delle cadenze del processo, e ha quindi libero accesso alla reintegrazione nelle facoltà processuali che ritenga di esercitare.

In altri termini, egli, conformemente ai canoni stabiliti dalla sentenza IR (*supra*, punto 11.2.), poiché irrintracciabile dalle autorità precedenti nonostante i loro «ragionevoli sforzi», può essere oggetto di un processo in assenza, ma può far valere «direttamente» il diritto a un nuovo processo che conduca al riesame del merito della causa in presenza, mentre è onere delle autorità stesse, che intendano negare la riapertura del processo, allegare «indizi precisi e oggettivi» dai quali risulti che l'imputato, nonostante l'atteggiamento non cooperativo del proprio Stato di appartenenza, «ha ricevuto informazioni sufficienti per essere a conoscenza del fatto che si sarebbe svolto un processo nei suoi confronti e, con atti deliberati e al fine di sottrarsi all'azione della giustizia, ha impedito alle autorità di informarlo ufficialmente di tale processo».

15.2.- Pertanto, anche qualora l'assenza oggetto dell'odierna additiva sia stata «ben dichiarata», l'imputato può ottenere la restituzione nelle facoltà processuali, e ciò in ogni momento, semplicemente comparando, anche prima della pronuncia di un'eventuale condanna, e quindi anche senza ricorrere a un'impugnazione.

Tale conclusione è comprovata dall'applicabilità, nell'ipotesi in esame, dei rimedi restitutori previsti dalle disposizioni del codice di procedura penale, le quali, con riferimento ai diversi stati e gradi del processo, implicano variamente che l'imputato dimostri di non aver avuto conoscenza del processo e di non essere potuto intervenire senza sua colpa per esercitare le relative facoltà.

Il richiamo va, in particolare, all'art. 420-*bis*, comma 6, in relazione alla possibilità di revoca dell'ordinanza dichiarativa dell'assenza; all'art. 489, comma 2-*bis*, lettera *b*), in relazione allo svolgimento dell'udienza preliminare; all'art. 604, comma 5-*ter*, lettera *b*), per il giudizio di appello; nonché all'art. 623, comma 1, lettera *b-bis*), con riguardo al giudizio di cassazione.



Ai medesimi presupposti, inoltre, è subordinata dall'art. 175, comma 2.1., cod. proc. pen. la restituzione nel termine di impugnazione della sentenza pronunciata in assenza, con l'ulteriore precisazione che, ai sensi del comma 2-*bis* del medesimo articolo, il termine di presentazione della relativa istanza dell'imputato decorre soltanto dalla conoscenza personale che egli abbia avuto della sentenza («effettiva conoscenza del provvedimento») ovvero, in caso di estradizione dall'estero, «dalla consegna del condannato» (la quale a sua volta presuppone la conoscenza personale della sentenza in esecuzione).

16.- La fattispecie di assenza in questione non comporta dunque alcun intervento sul quadro delle garanzie delineato dal d.lgs. n. 150 del 2022, viceversa ad essa applicabile tal quale, se non per la relevatio ab onere probandi di cui l'imputato si avvantaggia in ragione dell'oggettiva conformazione della fattispecie medesima.

D'altronde, attesa la manifesta violazione che ai principi costituzionali e sovranazionali viene da un'immunità per crimini di tortura, non può dirsi ostativa la riserva di discrezionalità del legislatore in ambito processuale, che pure questa Corte ha avuto modo di affermare anche riguardo ai meccanismi di notifica della vocatio e di svolgimento del processo in absentia (sentenza n. 31 del 2017).

17.- L'amplissima possibilità di riapertura e rinnovazione del processo spettante agli imputati nella fattispecie in esame, necessaria per la conformità alle prescrizioni degli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, non riduce tuttavia il processo stesso a un simulacro.

L'accertamento dei crimini di tortura nelle forme pubbliche del dibattimento penale corrisponde a un obbligo costituzionale e sovranazionale, e già solo per questo non è mai inutile, ove anche circostanze esterne lo privino del contraddittorio dell'imputato.

All'imputato stesso, d'altronde, resta garantita ogni facoltà di far sentire la sua voce.

18.- Per tutto quanto esposto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, comma 3, cod. proc. pen., per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura, nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione medesima, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa.

Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24, 111 e 112 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 420-bis, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984, ratificata e resa esecutiva con legge 3 novembre 1988, n. 498, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 settembre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

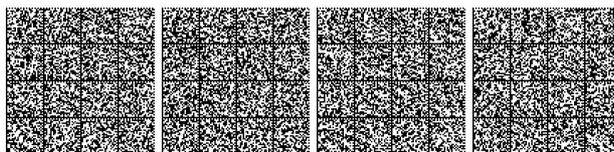
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 ottobre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 193

Sentenza 21 giugno - 27 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Istituzione presso il Ministero della cultura dell'Osservatorio dello spettacolo - Adozione dei relativi decreti ministeriali sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, anziché previa intesa - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo - Irragionevolezza e violazione delle competenze regionali in materia di allocazione delle funzioni amministrative - Illegittimità costituzionale.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Realizzazione e funzionamento, mediante decreti ministeriali e previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, del sistema nazionale a rete degli osservatori regionali dello spettacolo - Individuazione, in concorso tra Stato e Regioni, dei principi fondamentali di disciplina - Ricorso delle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione, in via cautelativa, della competenza concorrente regionale residuale in materia di organizzazione regionale, della riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici e del principio di autonomia e differenziazione, nonché della competenza statutaria speciale in materia di spettacolo - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

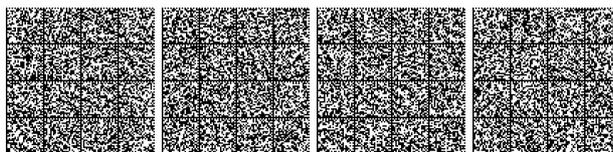
Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Concorrenza regionale all'attuazione dei principi fondamentali della materia - Ricorso delle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione, in via cautelativa, della competenza concorrente regionale residuale in materia di organizzazione regionale, della riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici, di ragionevolezza, e del principio di autonomia e differenziazione, nonché della competenza statutaria speciale in materia di spettacolo - Non fondatezza delle questioni.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Intervento regionale in materia sulla base dei criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni - Ricorso delle Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale, dei principi costituzionali in materia dei rapporti tra atti nazionali e regionali nonché dell'autonomia regionale, anche statutaria speciale, in materia di spettacolo - Non fondatezza delle questioni.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Promozione dell'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo - Promozione di pratiche per il monitoraggio e la valutazione degli interventi pubblici in materia di spettacolo - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata violazione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale, dei principi costituzionali in materia dei rapporti tra atti nazionali e regionali nonché dell'autonomia regionale in materia di spettacolo - Non fondatezza delle questioni.

Regioni (competenza concorrente) - Promozione e organizzazione di attività culturali - Disciplina degli osservatori regionali dello spettacolo - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 15 luglio 2022, n. 106, artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), 7, comma 1, primo e secondo periodo, lettera a), b) e c), nonché intero art. 7.



- Costituzione, artt. 3, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, primo, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma, numeri 1) e 14).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera *c*), e 7 della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), promossi dalle Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte con ricorsi notificati il 3 ottobre 2022, depositati in cancelleria il primo il 6 ottobre 2022, il secondo e il terzo il 10 ottobre 2022, il quarto, il quinto e il sesto il 7 ottobre 2022, iscritti rispettivamente ai numeri 70, 72, 73, 74, 75 e 76 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 45, 46 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Maria Imperato per la Regione Campania, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per le Regioni Veneto e Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per le Regioni Lombardia e Piemonte e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

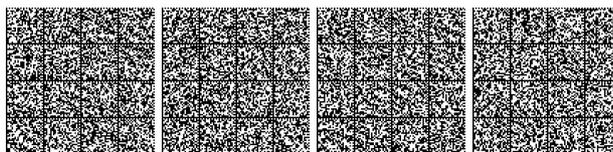
deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte hanno promosso ricorsi in via principale avverso alcune disposizioni della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), che, nell'ambito di un intervento di complessiva riforma del settore dello spettacolo, è intervenuta a disciplinare, tra l'altro, l'Osservatorio per lo spettacolo (art. 5), il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo (art. 6) e gli osservatori regionali (art. 7).

2.- Con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato il 6 ottobre 2022 e iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2022, la Regione Campania ha impugnato, in particolare, l'art. 7 della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 della Costituzione.

2.1.- La disposizione impugnata - dopo aver sancito che le regioni «concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione» - delinea il contenuto e le finalità di alcune specifiche azioni regionali in materia, da esercitarsi «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»: la promozione di «osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo» (lettera *a*); la verifica, anche attraverso tali osservatori, della «efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo» (lettera *b*); la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo dal vivo «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato» (lettera *c*).



2.2.- Ad avviso della ricorrente, l'art. 7 della legge n. 106 del 2022 si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., venendo a invadere - attraverso la previsione di una disciplina di dettaglio volta a regolare «specifiche attività» delle regioni - la competenza legislativa concorrente nella materia «promozione e organizzazione di attività culturali», la quale ricomprende anche la materia dello spettacolo (come chiarito sin dalla richiamata sentenza di questa Corte n. 255 del 2004).

Inoltre, la disposizione impugnata, nell'imporre l'istituzione degli osservatori regionali, si porrebbe anche in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., invadendo la materia dell'organizzazione amministrativa regionale. Sarebbero altresì violati gli artt. 81, terzo comma, e 119 Cost., poiché la disposizione determinerebbe nuovi oneri alle regioni senza prevedere un'adeguata copertura finanziaria degli stessi.

Infine, è denunciata la violazione degli artt. 118 e 120 Cost., in ragione del fatto che la disposizione impugnata assegnerebbe alle regioni, «titolari delle funzioni e competenze amministrative» in materia, «la scelta organizzativa della istituzione e conformazione degli osservatori regionali», sulla base di una disciplina statale «completa ed autoapplicativa», che non distinguerebbe «fra principi e dettagli». Ad avviso della ricorrente, qualora lo Stato avesse voluto procedere «mediante una "chiamata in sussidiarietà" della organizzazione delle funzioni amministrative» in materia, avrebbe dovuto assicurare - alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia (a partire dalla richiamata sentenza n. 303 del 2003) - un adeguato coinvolgimento delle regioni attraverso lo strumento dell'intesa. Ne discenderebbe, quindi, una violazione del principio di leale collaborazione.

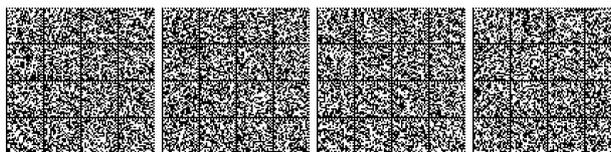
3.- La Regione Veneto, con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato il 10 ottobre 2022 e iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2022, ha impugnato gli artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), 7, comma 1, primo periodo, 7, comma 1, secondo periodo, e 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 120, secondo comma, Cost. Le medesime disposizioni sono impuginate, in riferimento agli stessi parametri e sulla base dei medesimi motivi, anche dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato il 10 ottobre 2022 e iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2022) e dalla Regione Piemonte (ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato il 7 ottobre 2022 e iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2022).

3.1.- Viene in primo luogo impugnato dalle ricorrenti l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, il quale affida ad un decreto ministeriale, da adottarsi «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», la definizione della «composizione» e delle «modalità di funzionamento» dell'Osservatorio dello spettacolo (istituito, ai sensi dell'art. 5, comma 1, presso il Ministero della cultura). Inoltre, con decreto ministeriale dovranno essere definite anche le «modalità di raccolta e pubblicazione» delle informazioni in materia di spettacolo (dati sull'andamento delle attività, sulla spesa annua, sulle condizioni di lavoro), «le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e le modalità di funzionamento» della commissione tecnica che - ai sensi dell'art. 5, comma 5, della legge n. 106 del 2022 - provvederà alla tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo.

Le Regioni ricorrenti - pur non contestando «la determinazione del legislatore statale di istituire, ben oltre il mero coordinamento informativo, un sistema a rete complessivamente orientato alla promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo», né «il ruolo generale di coordinamento assegnato all'Osservatorio nazionale nel sistema a rete» - lamentano la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del fatto che la disposizione impugnata prevede, nell'ambito di una materia di legislazione concorrente, che il decreto ministeriale volto a disciplinare, tra l'altro, l'Osservatorio dello spettacolo, sia adottato «sentita la Conferenza permanente», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente», e, quindi, senza la necessaria «condivisione» con le Regioni in relazione alle scelte riguardanti la «struttura e composizione del baricentro del sistema comune». Risulterebbe pertanto violato anche il principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120, secondo comma, Cost.

3.2.- Le ricorrenti impugnano, in secondo luogo, l'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, che affida ad un decreto ministeriale - da adottarsi «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» - la disciplina delle «modalità operative di realizzazione e funzionamento» del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo. Tale sistema è stato istituito, ai sensi del precedente comma 1 dello stesso art. 6, «[a] fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività» e si compone dell'Osservatorio statale di cui all'art. 5 e degli osservatori regionali di cui al successivo art. 7.

La disposizione è impugnata in via cautelativa «per l'ipotesi che l'oggetto "modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale" - Sistema del quale [...] fanno parte l'Osservatorio nazionale dello spettacolo, di cui all'articolo 5, e gli Osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'articolo 7 - comprenda anche la disciplina degli Osservatori regionali». Secondo le ricorrenti, qualora si accedesse ad una simile interpretazione della disposizione impugnata, risulterebbe violato innanzitutto l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché si determinerebbe un'indebita invasione nella materia di competenza legislativa residuale dell'organizzazione amministrativa regionale.



Inoltre, qualora la disposizione fosse intesa nel senso di legittimare un intervento statale sugli osservatori regionali, risulterebbe violato anche l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale riconosce una competenza regolamentare allo Stato solo «nelle materie di legislazione esclusiva», e si determinerebbe altresì un contrasto con i «principi costituzionali in materia di rapporti tra fonti statali e fonti regionali, derivanti dalla natura di legge della fonte regionale, assoggettata ad uno specifico sistema di limiti di carattere legislativo (art. 117, primo, terzo e quarto comma, Cost.)». Tali principi, infatti, non consentirebbero alla fonte secondaria statale di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale, né di incidere su disposizioni regionali preesistenti (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 22 del 2003).

Infine, l'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022 violerebbe anche il «principio di legalità, fondato nella riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, sancita dall'art. 97, secondo comma Cost.», perché la disposizione - qualora legittimasse un intervento sulla disciplina degli osservatori regionali - consentirebbe ad un atto regolamentare di condizionare l'organizzazione regionale, con conseguente «ridondanza» del vizio sulle competenze legislative delle regioni in materia di organizzazione degli uffici (art. 117, quarto comma, Cost.) e in materia di spettacolo (art. 117, terzo comma, Cost.).

3.3.- È impugnato inoltre l'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, secondo il quale «[n]ell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione».

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché il legislatore statale, sulla base di «una dichiarazione programmatica», verrebbe a definire «riduttivamente la posizione costituzionale della Regione nella materia dello spettacolo, ascritta alla “promozione e organizzazione di attività culturali”». Poiché nelle materie di competenza concorrente l'intervento statale è limitato alla definizione dei «principi fondamentali» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 282 del 2002), la disposizione statale non potrebbe qualificare la competenza legislativa regionale «in termini di mero “concorso” all'attuazione di tali principi» e, ove volesse attrarre alcune funzioni in capo allo Stato, dovrebbe rispettare le «regole sancite sin dalla sentenza n. 303 del 2003».

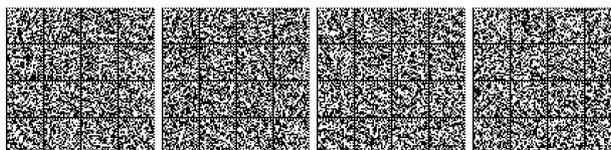
D'altra parte, il declassamento della potestà concorrente ad una «minore potestà legislativa regionale» sarebbe confermato - ad avviso delle ricorrenti - anche dal fatto che, per ciò che riguarda la distribuzione delle funzioni nel territorio della Regione, «ogni valutazione di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia» dovrebbe spettare non già al legislatore statale, ma a quello regionale; inoltre, lo stesso riferimento al limite «delle risorse disponibili» - contenuto nell'art. 7, comma 1 - potrebbe riferirsi «soltanto alle assegnazioni sull'apposito fondo, ma non può incidere sull'autonomia di spesa della Regione».

3.4.- È altresì impugnato l'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, il quale prevede che le regioni intervengano in materia di spettacolo - anche attraverso le azioni indicate dal legislatore statale nelle successive lettere a), b) e c) - «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Ad avviso delle ricorrenti, la disposizione violerebbe innanzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché assoggetterebbe l'esercizio della legislazione regionale nella materia «promozione e organizzazione di attività culturali» ad un «presupposto e un vincolo derivanti da un atto amministrativo di carattere politico, qual è l'accordo raggiunto in Conferenza». Secondo le Regioni, infatti, tali accordi - in quanto riconducibili a quelli previsti dall'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali) - non potrebbero vincolare l'esercizio della funzione legislativa, essendo la loro efficacia limitata al piano politico (sono richiamate, di questa Corte, la sentenza n. 437 del 2001, nonché le sentenze n. 137 del 2018, n. 237 del 2017 e n. 176 del 2016). Da ciò discenderebbe anche la violazione dei principi costituzionali che regolano i rapporti tra atti statali e fonti regionali, impliciti nella attribuzione alla regione di potere legislativo (art. 117, primo, terzo e quarto comma, Cost.) e nella regola costituzionale sul riparto della potestà regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.).

Infine, poiché attraverso l'accordo si verrebbero a imporre specifiche soluzioni organizzative alle regioni (gli osservatori regionali), risulterebbe anche violato l'art. 117, quarto comma, Cost., per invasione della potestà legislativa residuale in materia di organizzazione regionale, nonché l'art. 97, secondo comma, Cost., per lesione della riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici.

3.5.- È infine censurato l'art. 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, il quale prevede che le regioni promuovono e sostengono le attività dello spettacolo dal vivo «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni».



Secondo le ricorrenti, il legislatore statale si sarebbe intromesso nell'organizzazione amministrativa regionale, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., avendo attribuito funzioni direttamente ad un ufficio regionale: ciò si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che impone al legislatore statale di assegnare le funzioni all'ente e non ad uno specifico organo regionale (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 293 del 2012 e n. 387 del 2007). In questa prospettiva, la disposizione impugnata precluderebbe alle regioni la possibilità di adottare soluzioni organizzative diverse dall'istituzione dell'osservatorio regionale per l'esercizio delle funzioni di promozione dello spettacolo dal vivo. D'altra parte, la disposizione, nel regolare una «funzione finale», come è quella di promozione e sostegno dello spettacolo, si rivelerebbe del tutto irragionevole e sproporzionata rispetto allo stesso obiettivo della legge statale di favorire, ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge n. 106 del 2022, il coordinamento informativo tra i sistemi regionali e l'osservatorio statale.

Ad avviso delle ricorrenti, inoltre, essendo prevista come «necessaria la partecipazione di province, città metropolitane e comuni all'esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo», sarebbero altresì violati gli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, secondo comma, Cost. Il legislatore statale, infatti, avrebbe illegittimamente predeterminato «una scelta di allocazione delle funzioni» amministrative che, invece, spetterebbe alla regione alla luce della sua titolarità di competenze legislative in materia di promozione e sostegno dello spettacolo.

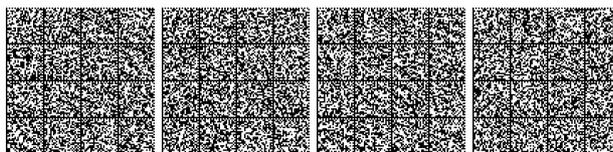
4.- Con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato il 7 ottobre 2022 e iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2022, anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato gli artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), 7, comma 1, primo periodo, 7, comma 1, secondo periodo, e 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 120, secondo comma, Cost., in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché in riferimento agli artt. 4, primo comma, numeri 1), 1-*bis*) e 14), e 8, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Le censure, pur essendo di analogo tenore a quelle promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, sono riferite anzitutto a specifiche disposizioni statutarie inerenti al riparto di competenze con lo Stato.

4.1.- In particolare, la ricorrente rivendica innanzitutto la titolarità di una competenza legislativa primaria in materia di spettacolo, la quale sarebbe ricompresa nella materia «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale» (art. 4, primo comma, numero 14, dello statuto speciale). D'altra parte, osserva la ricorrente, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia eserciterebbe da «oltre cinquant'anni» funzioni legislative e amministrative in materia, anche alla luce del trasferimento di «tutte le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, in materia di istituzioni culturali, che abbiano sede nel territorio regionale e vi svolgano prevalentemente la loro attività», operato dall'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia).

4.2.- Alla luce di tale prospettazione, la Regione Friuli-Venezia Giulia, in relazione all'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, lamenta quindi anche la violazione dell'art. 4, primo comma, numero 14), dello statuto speciale. La disposizione impugnata, infatti, nel prevedere che il decreto ministeriale (volto a regolare, tra le altre cose, le modalità di funzionamento dell'Osservatorio statale per lo spettacolo) sia adottato «sentita la Conferenza permanente», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente», si porrebbe in violazione della competenza legislativa primaria in materia di spettacolo, dal momento che - ad avviso della ricorrente - «ogni "ritaglio" di funzioni in materia statutaria, quando si tratti di materia che è regionale anche nell'art. 117 Cost. novellato» dovrebbe essere rispettoso dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. È altresì denunciata la violazione dell'art. 8 dello statuto speciale, il quale prevede che la Regione eserciti «le funzioni amministrative nelle materie in cui ha potestà legislativa a norma degli articoli 4 e 5 salvo quelle attribuite agli enti locali dalle leggi della Repubblica».

4.3.- Con riferimento all'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, la Regione Friuli-Venezia Giulia - per l'ipotesi in cui si ritenesse che l'oggetto del decreto ministeriale possa ricomprendere anche la disciplina degli osservatori regionali - denuncia anche la violazione dell'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale (ovvero dell'art. 117, quarto comma, Cost., ove applicabile, in quanto più favorevole, in forza della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001). La disposizione impugnata, infatti, verrebbe a invadere la competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione», affidando ad una legge statale l'organizzazione di un ufficio regionale. Al contempo, nel consentire ad un atto «sublegislativo» di disciplinare l'osservatorio regionale, la disposizione impugnata violerebbe anche la competenza legislativa primaria nella materia «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale» (art. 4, primo comma, numero 14, dello statuto speciale).



4.4.- In riferimento all'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022 - il quale prevede che le regioni «concorrono all'attuazione dei principi generali», di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175 (Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia), quali principi fondamentali della materia -, la ricorrente denuncia anche la violazione dell'art. 4, primo comma, numero 14), dello statuto speciale, posto che la disposizione impugnata degraderebbe a «potestà concorrente» la competenza legislativa primaria della Regione autonoma in materia di «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale».

Inoltre, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza, poiché la disposizione impugnata imporrebbe alla Regione autonoma l'osservanza di norme di principio contenute nell'art. 1 della legge n. 175 del 2017, la quale, invece, all'art. 6, aveva fatto espressamente salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Tale vizio si rifletterebbe, infine, anche sulla competenza legislativa primaria in materia di spettacolo (riconducibile all'art. 4, primo comma, numero 14, dello statuto speciale) e sulle corrispondenti funzioni amministrative (in virtù di quanto previsto dall'art. 8 dello statuto di autonomia).

4.5.- In relazione all'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, la Regione Friuli-Venezia Giulia censura altresì la violazione dell'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale (così come dell'art. 117, quarto comma, Cost., applicabile, in quanto più favorevole, in forza della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), dal momento che la disposizione impugnata assoggetterebbe la competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione» ad un vincolo derivante da un accordo di carattere politico, come è quello raggiunto in Conferenza permanente. Per le medesime ragioni è inoltre denunciata la violazione dell'art. 4, primo comma, numero 14), dello statuto speciale, poiché la disposizione interferirebbe con la competenza legislativa primaria in materia di «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale».

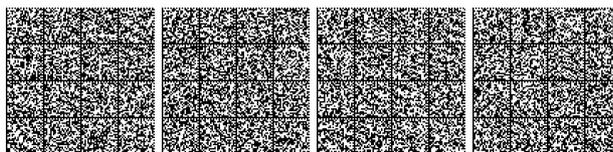
4.6.- Quanto all'art. 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, viene anche denunciata la violazione dell'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto di autonomia (così come dell'art. 117, quarto comma, Cost., applicabile, in quanto più favorevole, in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001). Ad avviso della ricorrente, infatti, la disposizione invaderebbe illegittimamente la competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione», in ragione dell'assegnazione di funzioni amministrative non già all'ente, ma ad un organo determinato (l'osservatorio regionale).

Inoltre, viene lamentata la violazione dell'art. 4, primo comma, numero 1-bis), dello statuto speciale, che affida alla Regione autonoma la competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», poiché la disposizione impugnata - nella parte in cui «prevede come necessaria la partecipazione di province, città metropolitane e comuni» - verrebbe a predeterminare una scelta di allocazione delle funzioni di promozione delle attività di spettacolo, la quale, invece, spetterebbe solo alla medesima Regione (anche alla luce dell'art. 4, primo comma, numeri 1 e 14, dello statuto speciale).

5.- Con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato il 7 ottobre 2022 e iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2022, la Regione Lombardia ha impugnato gli artt. 5, comma 6, 7, comma 1, primo periodo, e 7, comma 1, secondo periodo, lettere a), b) e c), della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 120, secondo comma, Cost. Le censure, pur non riguardando le medesime disposizioni, sono in larga misura corrispondenti a quelle fatte valere dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e, ad esclusione degli evocati parametri statutari, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia.

5.1.- Peraltro, in relazione all'impugnazione dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, la Regione Lombardia impugna anche le disposizioni di cui alle lettere a), b) e c), le quali definiscono le azioni e gli interventi regionali in materia e, quindi, delimitano l'ambito su cui dovranno incidere i criteri definiti dai suddetti accordi.

In particolare, la ricorrente - oltre a denunciare che il legislatore statale avrebbe assoggettato ad accordi di rilievo politico la potestà legislativa concorrente in materia di «promozione e organizzazione di attività culturali» - lamenta la violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., posto che la disposizione impugnata non solo imporrebbe l'istituzione degli osservatori regionali dello spettacolo (lettera a), ma «pretenderebbe di attribuire a tali uffici anche il compito di verificare l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo (lett. b), nonché la funzione di promuovere e sostenere, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo (lett. c)». Una tale riduzione del margine di autonomia della Regione si rivelerebbe incoerente con la stessa logica del sistema a rete, il quale non potrebbe legittimare interferenze sulle scelte regionali in ordine alle modalità di valutazione dell'efficacia dell'intervento pubblico e di finanziamento delle attività.



5.2.- Inoltre, in relazione all'impugnazione dell'art. 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, la Regione Lombardia denuncia anche la violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., per contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione: ad avviso della ricorrente, infatti, la disposizione impugnata assegnerebbe funzioni di amministrazione attiva (promozione e sostegno dello spettacolo) ad un ufficio - quale è l'osservatorio regionale - che dovrebbe invece essere preordinato ad una diversa finalità di raccolta e di analisi dei dati.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in ciascuno dei giudizi instaurati con i predetti ricorsi, chiedendo che le relative questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

6.1.- La difesa statale ha innanzitutto richiamato la giurisprudenza costituzionale che, anche in materia di spettacolo, ha legittimato la possibilità per lo Stato di avocare in sussidiarietà le funzioni amministrative, là dove emerge l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario e, al contempo, si voglia evitare il rischio di un'eccessiva frammentazione degli interventi pubblici in tale settore (sono richiamate le sentenze n. 255 del 2004 e n. 285 del 2005). D'altra parte, sottolinea l'Avvocatura dello Stato, la chiamata in sussidiarietà è stata ammessa dalla giurisprudenza costituzionale anche in materie riconducibili alla competenza legislativa residuale, ove si è ritenuto legittimo il rinvio, da parte della legge, ad atti regolamentari statali finalizzati a disciplinare la materia, in quanto giustificato da esigenze di unitarietà e comunque conforme a criteri di proporzionalità (sono richiamate le sentenze n. 214 del 2006 e n. 88 del 2007).

6.2.- Quanto agli obiettivi e ai contenuti della legge n. 106 del 2022, l'Avvocatura dello Stato, dopo aver ricostruito la genesi e il percorso parlamentare che ha condotto alla sua approvazione, ha sottolineato che le disposizioni impugnate (artt. 5, 6 e 7) rispondono alla comune esigenza di delineare un Sistema nazionale a rete dello spettacolo che sia in grado di assicurare, attraverso l'integrazione tra il livello statale e quello regionale, una maggiore «omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività». In questa prospettiva, oltre al riordino delle funzioni di un Osservatorio già esistente presso il Ministero della cultura (art. 5), è stata prevista la creazione di un Sistema nazionale a rete per la migliore condivisione delle informazioni tra lo Stato e le regioni (art. 6): e ciò, dando seguito alle stesse istanze che, anche a livello locale, auspicavano da tempo un maggiore coordinamento tra i diversi osservatori costituiti in molte regioni (Campania, Puglia, Emilia-Romagna, Basilicata, Veneto, nonché Regione Siciliana e Regione autonoma Sardegna).

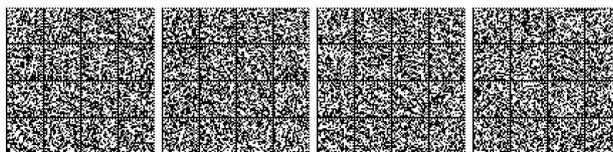
Tuttavia, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'esigenza di unitarietà e di uniformità nella raccolta e condivisione delle informazioni sullo spettacolo non si sarebbe spinta sino ad imporre alle regioni l'istituzione di un osservatorio regionale, posto che esse rimarrebbero libere sia di istituire tali osservatori, sia di adeguare quelli esistenti, al fine di provvedere al loro inserimento all'interno della rete nazionale.

6.3.- Con specifico riguardo alle censure rivolte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia a tutte le disposizioni indicate e riferite all'art. 4, primo comma, numero 14), dello statuto speciale, la difesa erariale contesta la riconducibilità delle competenze legislative regionali in materia di spettacolo alla competenza statutaria di rango primario. Secondo l'Avvocatura dello Stato, infatti, lo statuto speciale limiterebbe la potestà legislativa primaria della Regione alle sole «istituzioni culturali», e quindi alla disciplina di tali soggetti, senza attribuire alla stessa alcuna potestà in merito ai settori di attività nei quali le medesime istituzioni operano. Si tratterebbe, pertanto, di una formulazione assai differente da quella di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che fa riferimento al più ampio ambito della promozione e organizzazione delle attività culturali e che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, ricomprende al suo interno la materia dello spettacolo.

In ragione di ciò, in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, anche per la Regione Friuli-Venezia Giulia troverebbe applicazione l'art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente non fondatezza di tutti i motivi di ricorso in cui viene lamentata la violazione dell'art. 4, primo comma, numero 14), dello statuto speciale.

6.4.- Quanto alle singole disposizioni impugnate, l'Avvocatura dello Stato deduce, in primo luogo, la non fondatezza delle questioni promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia nei confronti dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022. In particolare, il decreto ministeriale previsto dalla disposizione impugnata riguarderebbe la composizione e le modalità di funzionamento di un «organo incardinato presso il Ministero della cultura». Poiché, quindi, la disciplina «attiene all'organizzazione di strutture amministrative statali», essa andrebbe al di là delle competenze regionali in materia, non risultando necessaria, né giustificata, la previsione di un'intesa, la quale «implicherebbe la compartecipazione a pieno titolo delle Regioni stesse alle scelte attinenti all'organizzazione amministrativa statale». In ogni caso, sottolinea la difesa erariale, la disposizione ha comunque previsto una forma di coinvolgimento delle regioni nella forma del parere.

6.5.- Quanto alle questioni promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, l'Avvocatura dello Stato evidenzia che il decreto contemplato dalla disposizione impugnata - per la cui adozione peraltro si prevede l'acquisizione dell'intesa in Conferenza permanente - è volto unicamente a disciplinare le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema



nazionale: e ciò, al fine «di realizzare un sistema omogeneo a livello nazionale, in grado di assicurare l'efficacia dell'azione conoscitiva del settore dello spettacolo». In questa prospettiva, non emergerebbe una lesione delle competenze legislative e regolamentari delle regioni, posto che «la disposizione censurata non si presta a essere interpretata come ipotizzato - sia pure in via meramente cautelativa -» dalle Regioni ricorrenti.

6.6.- In relazione alle questioni promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, l'Avvocatura dello Stato eccepisce innanzitutto l'inammissibilità dei ricorsi per il loro «contenuto generico e indeterminato»: ad avviso della difesa erariale, infatti, non è chiaro in cosa si sostanzierebbe la lesione delle prerogative spettanti alle regioni, né i ricorsi avrebbero chiarito in maniera adeguata in che modo la disposizione impugnata sarebbe andata oltre l'indicazione di principi fondamentali.

D'altra parte, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, il «concorso» delle regioni all'attuazione dei «principi fondamentali» sanciti dall'art. 1 della legge n. 175 del 2017 sarebbe da intendersi innanzitutto in una dimensione «orizzontale» (ovvero tra le regioni medesime) e poi anche in senso «verticale» con lo Stato (sebbene solo in relazione ai compiti attribuiti all'Osservatorio nazionale).

Nel merito, la censura sarebbe comunque non fondata, posto che i principi contenuti nell'art. 1 della legge n. 175 del 2017 concernono la promozione e lo sviluppo della cultura e sono qualificabili come principi fondamentali della materia, come previsto dall'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022. Inoltre, tale disposizione andrebbe letta in correlazione con la seconda, che riguarda le modalità con cui le regioni concorreranno all'attuazione dei principi generali della materia: da questo punto di vista, la stessa istituzione degli osservatori regionali sarebbe solo una delle possibili modalità con cui potrà realizzarsi il concorso all'attuazione dell'art. 1 della legge n. 175 del 2017.

6.7.- In relazione alla impugnazione dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, da parte delle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia, la difesa statale evidenzia innanzitutto che l'intervento legislativo in esame - in quanto funzionale a ricondurre i tanti osservatori già presenti a livello regionale «a un sistema unitario, integrato con quello statale e così idoneo ad assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività» - sarebbe ascrivibile all'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost., ossia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». In ogni caso, anche là dove si ravvisassero aspetti eccedenti tale competenza, viene richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha legittimato la chiamata in sussidiarietà dello Stato al fine di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni nel settore dello spettacolo.

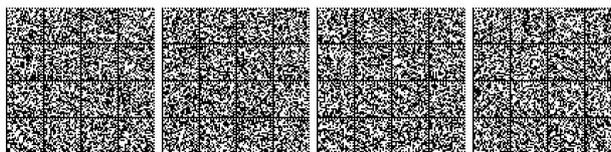
Con specifico riguardo alla previsione degli accordi, essi avrebbero natura politica e, quindi, sarebbero di carattere non vincolante. D'altra parte, tali strumenti, in quanto funzionali a «determinare unicamente i criteri necessari al fine di realizzare il coordinamento tra Stato e Regioni delle modalità di funzionamento complessivo degli osservatori regionali, ove istituiti, al fine di assicurare l'operatività del sistema a rete», non sarebbero in grado di condizionare «in via immediata e diretta» la potestà legislativa della regione, essendo piuttosto «diretti a orientarne complessivamente l'azione, anzitutto sul piano delle potestà amministrative» (come risulterebbe evidente dal riferimento alle attività di «verifica», «monitoraggio» e «valutazione»).

6.8.- Quanto alla impugnazione dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022, l'Avvocatura dello Stato ribadisce che tale disposizione non prevede un obbligo per le regioni di istituire gli osservatori, dovendo le stesse solo «promuoverne» l'istituzione (ai sensi della lettera *a*). In ragione di ciò, anche le azioni di «promozione» e «sostegno» delle attività dello spettacolo dal vivo - indicate alla lettera *c*) - «ben possono essere assicurate dalla Regione con diverse modalità, senza necessariamente l'istituzione di osservatori», i quali rappresentano solo uno dei possibili canali di promozione delle attività dello spettacolo.

Anche con riferimento alle censure che si concentrano sull'obbligo di partecipazione a tali funzioni delle province, delle città metropolitane e dei comuni, la difesa erariale sottolinea che non sussisterebbe alcun obbligo, ritenendo il coinvolgimento di tali enti «meramente eventuale».

6.9.- Relativamente, infine, al ricorso della Regione Campania - avente ad oggetto l'impugnazione dell'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022 -, l'Avvocatura dello Stato ne eccepisce l'inammissibilità e la non fondatezza per le medesime ragioni prospettate con riguardo all'impugnazione delle singole disposizioni di cui consta l'art. 7 da parte delle altre ricorrenti.

Con specifico riguardo alla denunciata adozione di una normativa di dettaglio da parte dello Stato, l'Avvocatura sottolinea che, proprio in virtù del rinvio operato dall'art. 7 ai «criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», questa normativa di dettaglio «non solo [...] è correttamente rimessa alle Regioni ma anche la definizione dei criteri, ossia dei principi attri-



buiti alla potestà legislativa statale nelle materie di competenza concorrente, avviene in modalità concertata sulla base di accordi sanciti in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni». In definitiva, proprio la previsione di un accordo in sede di Conferenza permanente dovrebbe assicurare un maggior coinvolgimento delle regioni sin dal momento della definizione dei criteri e dei principi che dovranno ispirare i successivi interventi regionali.

Per ciò che concerne le specifiche censure della Regione Campania in merito alla violazione degli artt. 81, terzo comma, e 119 Cost., da un lato, si evidenzia che le regioni, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge n. 106 del 2022, sono chiamate a concorrere all'attuazione dei principi generali dettati in materia di spettacolo dall'art. 1 della legge n. 175 del 2017 «nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente» e, quindi, avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili; dall'altro, proprio la facoltatività dell'istituzione dell'osservatorio da parte delle regioni renderebbe prive di pregio le censure in esame, posto che lo Stato non avrebbe imposto nessun nuovo o maggiore onere a carico della finanza pubblica regionale.

7.- In prossimità dell'udienza, le ricorrenti hanno presentato memorie in replica alle difese dell'Avvocatura dello Stato.

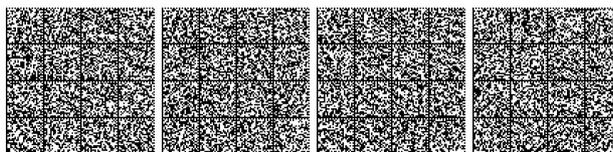
7.1.- In particolare, con memorie di analogo tenore, le Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia hanno ribadito che, alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale in materia di spettacolo citata dal Presidente del Consiglio dei ministri (è citata la sentenza n. 255 del 2004), non sarebbe costituzionalmente legittima la previsione di un decreto ministeriale sottoposto al mero parere della Conferenza permanente al fine di disciplinare l'Osservatorio statale dello spettacolo (come previsto, invece, dall'impugnato art. 5, comma 6, della legge n. 105 del 2022). Ad avviso delle ricorrenti, infatti, non si tratterebbe della mera disciplina di un organo riconducibile all'organizzazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., ma piuttosto di una modalità con cui lo Stato ha disciplinato una funzione regionale attratta in sussidiarietà per esigenze di coordinamento delle politiche in materia di spettacolo. Di qui, la necessità che sia prevista l'intesa con le regioni anche in relazione alle modalità con cui verrà definita la disciplina regolamentare dell'Osservatorio nazionale. Né varrebbe ad escludere una simile esigenza il fatto che - come sostenuto invece dall'Avvocatura dello Stato - le Regioni rimarrebbero libere di istituire gli osservatori regionali dello spettacolo e di aderire al Sistema nazionale a rete: secondo le ricorrenti, infatti, «proprio il carattere collaborativo e paritetico del sistema imporrebbe la condivisione delle decisioni sulla organizzazione centrale del sistema».

7.2.- In relazione alla censura formulata in via «cautelativa» avverso l'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, le ricorrenti - nel prendere atto della posizione del Presidente del Consiglio dei ministri in merito all'inidoneità di tale disposizione ad incidere sull'organizzazione degli osservatori regionali - hanno ribadito l'interesse ad una pronuncia interpretativa di questa Corte che fughi definitivamente i dubbi relativi ad una possibile lesione delle prerogative regionali in materia di organizzazione amministrativa: e ciò, anche alla luce del fatto che la disposizione non ha ancora avuto attuazione, non essendo stato adottato il decreto che dovrà disciplinare il concreto funzionamento del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo.

7.3.- In relazione all'impugnazione dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, le ricorrenti ribadiscono che le censure sono dirette a denunciare l'illegittimità costituzionale della disposizione ove la stessa consentisse un «concorso verticale» dello Stato nell'attuazione normativa o amministrativa dei principi fondamentali. Peraltro, le Regioni - prendendo atto della tesi dell'Avvocatura dello Stato sulla natura meramente «orizzontale» del «concorso» prefigurato dalla disposizione impugnata e sul fatto che l'intervento statale sarebbe comunque limitato «ai compiti dell'Osservatorio nazionale» - evidenziano che una simile interpretazione potrebbe essere idonea ad escludere la lesione denunciata.

7.4.- Con riferimento alle contestazioni avverso l'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, le ricorrenti evidenziano che - alla luce della tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la disposizione impugnata non vincolerebbe le regioni ad istituire gli osservatori e secondo cui il vincolo dell'accordo si esplicherebbe soprattutto «sul piano amministrativo, somministrando criteri di azione per la verifica, il monitoraggio e la valutazione dell'intervento pubblico di sostegno al settore» - la disposizione potrebbe andare esente dalle censure formulate nei rispettivi motivi di ricorso. Tuttavia, ad avviso delle ricorrenti, la disposizione non si giustificerebbe sulla base di una «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato - come invece sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri - dal momento che il carattere volontario della partecipazione al sistema escluderebbe «logicamente che si sia in presenza di interessi che imprescindibilmente esigono un esercizio unitario». Di qui, peraltro, l'esigenza di chiarire, anche sul piano interpretativo, che la norma debba essere intesa come «programmatica in molte sue parti, come ad esempio nelle lettere a) e c)», le quali eccedono dai compiti di coordinamento informativo dello Stato.

La Regione Lombardia, inoltre, contesta la fungibilità - sostenuta dall'Avvocatura dello Stato - tra la legge e gli accordi nella determinazione dei principi fondamentali, posto che la riserva di legge costituirebbe un istituto di garanzia anche per le autonomie territoriali, non rappresentando d'altra parte la partecipazione regionale «un succedaneo dell'intervento del Parlamento».



7.5.- Infine, relativamente all'impugnazione dell'art. 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, tutte le ricorrenti - prendendo atto della tesi dell'Avvocatura dello Stato in merito all'assenza di un obbligo di istituire gli osservatori regionali - evidenziano che, qualora la disposizione lasciasse effettivamente libere le regioni di mantenere la propria organizzazione delle funzioni e le proprie modalità di finanziamento, nonché di regolare i rapporti tra i livelli territoriali nell'esercizio delle funzioni amministrative in materia, sarebbe priva di carattere lesivo.

7.6.- La Regione Friuli-Venezia Giulia ha inoltre specificatamente contestato la tesi dell'Avvocatura dello Stato secondo la quale la competenza legislativa primaria di cui all'art. 4, primo comma, numero 14), dello statuto speciale sarebbe riferibile unicamente alla disciplina delle «istituzioni culturali» e non comprenderebbe quella delle attività culturali e, quindi, dello spettacolo. In particolare, la Regione evidenzia che il trasferimento - operato dall'art. 3 del d.P.R. n. 902 del 1975 - delle «funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, in materia di istituzioni culturali, che abbiano sede nel territorio regionale e vi svolgano prevalentemente la loro attività» includeva non solo la disciplina dei soggetti, ma anche le stesse attività dello spettacolo.

A riprova di ciò, la ricorrente fa rilevare di avere disciplinato anche antecedentemente alla riforma del Titolo V della Costituzione il proprio sistema di sovvenzioni alle attività dello spettacolo e di essere intervenuta con molteplici leggi a regolare la materia: tale «criterio storico-normativo» confermerebbe il fatto che la competenza legislativa primaria in materia di istituzioni culturali «si è estesa, da sempre e pacificamente, anche alla disciplina del sostegno alle attività dello spettacolo». Né potrebbe sostenersi - come fatto dall'Avvocatura dello Stato - che la competenza legislativa della Regione autonoma si espliciti solo in riferimento ai soggetti e non con riguardo alle attività, posto che, in tal caso, la competenza legislativa primaria della Regione verrebbe ad essere eccessivamente limitata, stante la titolarità in capo allo Stato di competenze legislative in materia di ordinamento civile che investono la disciplina delle istituzioni culturali (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 153 del 2011, in materia di fondazioni lirico sinfoniche).

7.7.- La Regione Campania ha infine presentato una memoria in cui, nel replicare alle difese dell'Avvocatura dello Stato, ha ribadito che l'art. 7 della legge n. 106 del 2022 avrebbe in realtà una «portata precettiva e obbligatoria», non potendosi quindi sostenere - come fatto invece dal Presidente del Consiglio dei ministri - «la sussistenza di una mera facoltà in capo alle Regioni di promuovere l'istituzione degli Osservatori regionali dello spettacolo».

D'altra parte, trattandosi di un'ipotesi di «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, tali funzioni amministrative si sarebbero dovute svolgere a livello centrale «secondo i contenuti concertati con le Regioni in considerazione della potestà concorrente delle stesse sulla materia coinvolta»: cosa che, tuttavia, non è avvenuta, dal momento che lo Stato avrebbe imposto alle regioni specifiche modalità di esercizio delle funzioni in materia di spettacolo, sia attraverso l'obbligo di istituire gli osservatori regionali, sia prevedendo il necessario coinvolgimento degli enti locali.

Infine, l'assenza di facoltatività nella istituzione degli osservatori regionali confermerebbe un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, la quale - comportando nuovi oneri per le regioni senza la previsione delle necessarie coperture - violerebbe il principio dell'equilibrio di bilancio e la stessa autonomia finanziaria regionale nell'allocazione delle spese.

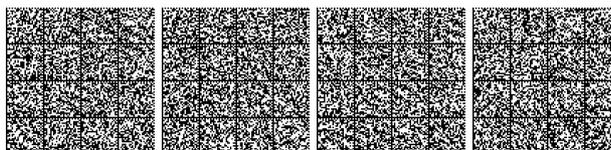
Considerato in diritto

1.- Con separati ricorsi, iscritti rispettivamente ai numeri 70, 72, 73, 74, 75 e 76 del registro ricorsi 2022, le Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte hanno proposto giudizi in via principale avverso alcune disposizioni contenute negli artt. 5, 6 e 7 della legge n. 106 del 2022.

In particolare, le Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte impugnano, in primo luogo, l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, commi primo e secondo, e 120, secondo comma, Cost. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia denuncia la violazione dei medesimi parametri in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché la violazione degli artt. 4, primo comma, numero 14), e 8 dello statuto speciale.

Le Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte impugnano, in secondo luogo, l'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost. La Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia la violazione dei medesimi parametri in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché il contrasto con l'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), dello statuto speciale.

Le Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte impugnano, in terzo luogo, l'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. La Regione Friuli-Venezia Giulia impugna la medesima disposizione per violazione degli artt. 4, numero 14), e 8 dello statuto, dell'art. 3 del d.P.R. n. 902 del 1975, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di ragionevolezza (art. 3); in subordine, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.



Le Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte impugnano, in quarto luogo, l'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost., nonché per violazione dei principi costituzionali sui rapporti tra atti normativi statali e fonti regionali (ricavabili dall'art. 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, Cost.). La Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia la violazione dei medesimi parametri in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché la violazione dell'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), dello statuto speciale. La Regione Lombardia, nell'ambito di un motivo di ricorso di tenore analogo a quello illustrato dalle altre regioni in riferimento all'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, impugna anche le successive lettere *a)*, *b)* e *c)*, lamentando il contrasto con l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

Le stesse ricorrenti impugnano, da ultimo, l'art. 7, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, commi terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo, Cost. La Regione Friuli Venezia-Giulia lamenta anche il contrasto con gli artt. 4, primo comma, numeri 1), 1-*bis*) e 14), e 8 dello statuto speciale. La Regione Lombardia contesta altresì la violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Infine, la Regione Campania impugna l'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost.

2.- Considerata la parziale identità delle disposizioni impugnate e delle questioni promosse, i ricorsi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.- Occorre innanzitutto esaminare le questioni proposte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera *c)*, 7, comma 1, primo e secondo periodo, e 7, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 4, primo comma, numero 14), e 8 dello statuto speciale.

3.1.- In relazione a tutte le disposizioni impugnate, infatti, la ricorrente lamenta l'invasione da parte del legislatore statale della competenza legislativa primaria sullo spettacolo, la quale sarebbe ricompresa nella materia «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale» (art. 4, comma 1, numero 14, dello statuto speciale), nonché della connessa competenza amministrativa (art. 8 dello statuto speciale).

3.2.- La questione non è fondata.

La materia dello spettacolo, che la giurisprudenza di questa Corte ha ricondotto alla competenza legislativa concorrente concernente la «promozione e organizzazione di attività culturali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sin dalla sentenza n. 255 del 2004), ha una portata ben più ampia, e comunque non sovrapponibile, rispetto a quella delle «istituzioni culturali» cui fa riferimento l'art. 4, primo comma, numero 14), dello statuto speciale. Infatti, la disciplina giuridica delle «istituzioni culturali» non esaurisce certamente l'ambito della regolazione pubblicistica in materia di «promozione e organizzazione di attività culturali». D'altra parte, il concetto di «istituzione culturale» è riferibile soprattutto alla dimensione soggettiva di quegli enti che operano nel settore della cultura sulla base di un collegamento, più o meno intenso, con il settore pubblico, in termini di direzione, vigilanza, o mero finanziamento. La disciplina della «promozione e organizzazione di attività culturali», invece, concerne una dimensione oggettivo-funzionale e si riferisce alle attività che possono essere realizzate da una pluralità di soggetti, non necessariamente riconducibili al perimetro delle istituzioni culturali.

A riprova dell'impossibilità di far coincidere la materia «istituzioni culturali» della Regione autonoma con la complessiva disciplina della «promozione e organizzazione di attività culturali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., appare significativo che altri statuti speciali facciano esplicito riferimento, oltreché alle istituzioni culturali, anche alla promozione delle attività culturali: è così, ad esempio, per lo statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), ove è affidato alle Province autonome, oltre alla materia «usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale», anche il distinto e più esteso ambito materiale delle attività culturali («manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali [...]»), di cui all'art. 8, comma 1, numero 4, dello statuto speciale).

Infine, non appare dirimente il fatto che la Regione Friuli-Venezia Giulia sia da tempo intervenuta con legge nella materia dello spettacolo, anche attraverso la previsione di autonome forme di finanziamento del settore. Tale circostanza non consente di differenziare la posizione della Regione Friuli-Venezia Giulia da quella delle altre regioni a statuto ordinario, le quali, pur avendo da tempo legiferato in materia di spettacolo (anche istituendo specifiche forme di finanziamento), non sono titolari, per ciò solo, di competenza legislativa residuale in tale materia (come chiarito sin dalla sentenza n. 255 del 2004).

In ragione di tutto ciò, deve ritenersi che, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nella materia dello spettacolo anche la Regione Friuli-Venezia Giulia sia titolare di una potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.



3.3.- Stante l'assenza di una competenza legislativa primaria in materia di spettacolo, vanno rigettate anche le censure che, in relazione agli artt. 5, comma 6, 7, comma 1, primo periodo, e 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, lamentano la compressione delle funzioni amministrative della Regione autonoma, invocando l'art. 8 dello statuto speciale, il quale sancisce la regola del "parallelismo" tra la titolarità di funzioni amministrative e la titolarità di competenze legislative primarie.

3.4.- Le ulteriori questioni promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, che fanno valere tanto la violazione di altre norme dello statuto speciale, quanto la violazione di specifici parametri costituzionali, saranno scrutinate in occasione dell'esame delle singole disposizioni impugnate.

4.- Vengono in primo luogo in considerazione le censure promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia, nei confronti dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022.

4.1.- L'art. 5 della legge n. 106 del 2022, dopo aver sancito l'istituzione presso il Ministero della cultura dell'Osservatorio dello spettacolo «[a]l fine di promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo, anche mediante la disponibilità di informazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza, completezza e affidabilità» (comma 1), demanda ad uno o più decreti ministeriali la definizione della «composizione» e delle «modalità di funzionamento» di tale Osservatorio, nonché, tra l'altro, le modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni sul settore e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo (comma 6). In particolare, i decreti ministeriali sono adottati dal Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano [...]».

4.2.- Le Regioni ricorrenti - pur non contestando la scelta del legislatore statale di istituire un sistema a rete per la promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo e di affidare all'Osservatorio il ruolo di coordinamento di tale sistema - lamentano che la disposizione impugnata, intervenendo in una materia affidata alla potestà legislativa concorrente, avrebbe dovuto prevedere, nel rispetto del principio di leale collaborazione, il coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attraverso il modulo procedimentale dell'intesa in luogo del parere.

4.3.- Le questioni sono fondate.

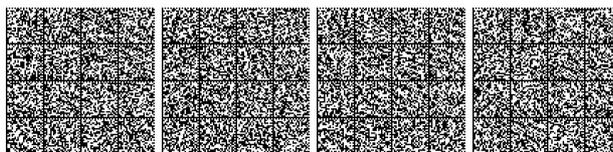
La legge n. 106 del 2022 costituisce il primo intervento di sistema in materia di spettacolo successivamente alla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3 del 2001. Un simile intervento era stato da tempo ritenuto da questa Corte una «necessità ineludibile» al fine di adeguare la disciplina statale al mutato assetto costituzionale, che vede indubbiamente un più ampio coinvolgimento delle regioni nell'attività di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo (sentenza n. 255 del 2004).

Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate alla materia di legislazione concorrente deriva che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., o se dettate per effetto della chiamata in sussidiarietà. In quest'ultimo caso, è necessario che la previsione di poteri statali funzionali a garantire l'esercizio unitario e, quindi, la maggiore omogeneità dell'intervento pubblico in materia, sia conforme alle regole sostanziali e procedurali che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, devono guidare la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (a partire dalle sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Nel caso in esame, sulla base della citata giurisprudenza, non è dubbia la sussistenza dei presupposti sostanziali che giustificano la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, sia dal punto di vista delle esigenze di unitarietà, sia con riguardo alla conformità ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità dell'intervento legislativo statale. Peraltro, le stesse ricorrenti non hanno mai messo in discussione tale profilo.

Per quel che riguarda i requisiti procedurali della chiamata in sussidiarietà, questa Corte ha individuato nello strumento dell'intesa tra lo Stato e le regioni la forma necessitata di concreta declinazione del principio di leale collaborazione, da prevedersi non già rispetto alla fase di adozione della legge statale, ma rispetto al concreto esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legge medesima (tra le altre, sentenze n. 6 del 2023, n. 179 e n. 114 del 2022).

Alla luce di tale giurisprudenza, anche rispetto alla fase di definizione, con decreto statale, della «composizione» e delle «modalità di funzionamento» dell'Osservatorio dello spettacolo, nonché, tra l'altro, delle concrete modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni in materia di spettacolo e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo (ai sensi dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022), lo Stato avrebbe dovuto garantire il più ampio coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attraverso il modulo procedimentale dell'intesa.



D'altra parte, va evidenziato che l'Osservatorio statale costituisce l'organo nevralgico per il concreto funzionamento del sistema a rete (previsto dal successivo art. 6). Pertanto, le modalità con cui lo stesso sarà costituito e verrà ad operare sono in grado di incidere sul concreto esercizio delle funzioni regionali in materia di spettacolo.

Infine, non può sostenersi che la disciplina dell'Osservatorio statale sia da ricondursi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, tale competenza «non può assumere le caratteristiche di un titolo "trasversale" in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano» (sentenza n. 270 del 2005).

Peraltro, come si è già evidenziato, nel caso di specie i decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata disciplinano non solo le modalità di composizione e funzionamento dell'Osservatorio statale, ma anche la raccolta e pubblicazione delle informazioni relative al settore dello spettacolo, la tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo, le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e il funzionamento della commissione tecnica che provvede alla tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo. Il contenuto dei decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata è quindi molto ampio e incide anche su profili funzionali che, lungi dal potersi ricondurre alla mera disciplina organizzativa di un ufficio statale, hanno un inevitabile impatto sulle competenze delle regioni in materia di spettacolo.

4.4.- In ragione di tutto ciò, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che i decreti del Ministro della cultura debbano essere adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza.

5.- Occorre ora esaminare la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, che è stata promossa dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia.

5.1.- L'art. 6 della legge n. 106 del 2022 affida ad un decreto ministeriale - da adottarsi «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 2) - la disciplina delle «modalità operative di realizzazione e funzionamento» del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo (comma 2, lettera c). Di tale sistema - istituito «[a] fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività» - fanno parte «l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'articolo 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'articolo 7» (art. 6, comma 1).

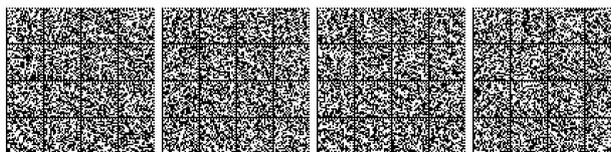
5.2.- Le ricorrenti non contestano la chiamata in sussidiarietà operata dallo Stato, né dal punto di vista dei presupposti sostanziali, né dal punto di vista della concreta declinazione procedurale del principio di leale collaborazione. La disposizione è invece impugnata, «in via cautelativa», poiché si teme che il decreto ministeriale concernente le «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» possa incidere sulla disciplina degli osservatori regionali. In questo caso, infatti, sarebbero lesi la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione regionale, la riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici (art. 97, secondo comma, Cost.), nonché l'art. 117, sesto comma, Cost., e i principi costituzionali che precludono alla fonte secondaria statale di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale.

5.3.- Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

Come emerge dal tenore letterale della disposizione impugnata, il decreto ministeriale è chiamato a definire unicamente le concrete modalità di funzionamento del Sistema nazionale a rete, senza potersi occupare della disciplina e della concreta organizzazione degli osservatori regionali.

È vero che - ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 106 del 2022 - di tale Sistema nazionale a rete «fanno parte» gli osservatori regionali. Tuttavia, tale disposizione, non impone alle regioni l'istituzione di specifici uffici così denominati, venendo semmai a richiedere che, all'interno del sistema a rete, siano necessariamente operative strutture regionali, che possano garantire, sul piano funzionale, un maggiore coordinamento informativo in materia di spettacolo, attraverso la periodica condivisione di dati e informazioni sul settore. Tutto ciò, soprattutto nella prospettiva di rafforzare la conoscenza dell'intervento pubblico nelle diverse realtà regionali e rendere, per questa via, meno frammentarie, e quindi più efficaci, le politiche pubbliche concernenti le attività dello spettacolo.

Una simile prospettiva risulta peraltro confermata da altre disposizioni dell'art. 6 della legge n. 106 del 2022 - che non sono state oggetto di impugnazione -, ove si fa riferimento alla necessaria definizione, da parte dei decreti ministeriali, delle «modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale» (art. 6, comma 2), nonché delle «modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza» (art. 6, comma 2, lettera a).



Anche alla luce di tali disposizioni, deve quindi ritenersi che il decreto che definirà «le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» non potrà imporre specifiche soluzioni organizzative alle regioni, ma dovrà disciplinare, sul piano funzionale, le regole che garantiranno la più efficace condivisione di informazioni e dati da parte dello Stato e delle regioni all'interno del Sistema nazionale a rete, sulla base di quella «comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei» (sentenza n. 179 del 2022), che appare imprescindibile ai fini della migliore conoscenza, e governo, del settore dello spettacolo e che è sorretta anche dalla competenza legislativa dello Stato nella materia «coordinamento informativo» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).

5.4.- In ragione di quanto si è detto, le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti nei confronti dell'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022 non sono fondate.

6.- Vanno ora esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, che sono state promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia.

6.1.- L'art. 7 della legge n. 106 del 2022 (intitolato «Osservatori regionali dello spettacolo») individua, al primo periodo del comma 1, i principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, viene chiarito che le regioni, «[n]ell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, [...] in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione».

6.2.- La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che le regioni «concorrono» all'attuazione dei principi fondamentali della materia contenuti nell'art. 1 della legge n. 175 del 2017. Ad avviso delle ricorrenti, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché il legislatore statale, sulla base di «una dichiarazione programmatica», avrebbe definito in maniera riduttiva il ruolo delle regioni, prevedendo un concorso statale all'attuazione dei principi fondamentali della materia. D'altra parte, tanto il riferimento alle esigenze di «sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia», quanto il riferimento al limite «delle risorse disponibili» determinerebbero una indebita compressione della potestà legislativa regionale.

La Regione Friuli-Venezia Giulia contesta, inoltre, l'irragionevolezza della disposizione poiché essa impone anche alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano il rispetto dei principi contenuti nell'art. 1 della legge n. 175 del 2017, mentre l'art. 6 di tale legge prevede che le relative disposizioni si applichino «compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione». La Regione autonoma promuove altresì questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

6.3.- In via preliminare, non possono accogliersi le eccezioni di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, poiché i ricorsi superano quella «“soglia minima di chiarezza e di completezza” che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 52 e n. 42 del 2021)» (sentenza n. 95 del 2021).

Va invece dichiarata l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché del tutto sprovvista di motivazione.

6.4.- Nel merito le questioni non sono fondate.

Il legislatore statale, nel definire per la prima volta i «principi fondamentali» della materia dello spettacolo ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., si è posto in linea con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3 del 2001, riconoscendo in maniera inequivoca la competenza delle regioni nell'adozione della normativa di dettaglio attuativa di tali principi, fatte salve le ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato.

In questa prospettiva, non può ritenersi lesivo delle competenze regionali il fatto che il legislatore abbia utilizzato il verbo “concorrere” con riferimento al ruolo delle regioni nell'attuazione dei principi fondamentali. Infatti, la *ratio* di questa norma è quella di promuovere una cooperazione fra le diverse realtà regionali, per una più efficace realizzazione del sistema complessivo di governo dello spettacolo.

La non fondatezza delle questioni in esame appare peraltro confermata dal fatto che le stesse ricorrenti definiscono la disposizione impugnata come espressione di una «dichiarazione programmatica» da parte del legislatore statale, con ciò implicitamente escludendone la portata immediatamente lesiva delle prerogative regionali. Una simile lesione sarebbe potuta venire in rilievo, ai fini di una declaratoria di illegittimità costituzionale, solo qualora le ricorrenti avessero dimostrato, in concreto, l'indebita adozione da parte dello Stato di una normativa di dettaglio non riconducibile alla definizione dei principi fondamentali della materia: cosa che, con riguardo alla censura in esame, non è avvenuta.



6.5.- Infine, non può ritenersi che la disposizione sia affetta da irragionevolezza - come prospettato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia - per contrasto con la clausola di salvaguardia delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano che è contenuta nell'art. 6 della legge n. 175 del 2017.

Come si è detto, la Regione Friuli-Venezia Giulia non è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di spettacolo e, pertanto, non è ravvisabile alcuna distonia tra la disposizione impugnata e la clausola di salvaguardia di cui all'art. 6 della legge n. 175 del 2017.

6.6.- In ragione di quanto precisato, le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti nei confronti dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, non sono fondate.

7.- Occorre ora esaminare le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera c), della legge n. 106 del 2022, che sono state promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, anche il ricorso della Regione Campania, pur riguardando l'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, concentra le sue censure principalmente sulla previsione contenuta nella lettera c), facendo valere la violazione anche di ulteriori parametri costituzionali.

7.1.- L'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera c), della legge n. 106 del 2022 prevede che le regioni promuovono e sostengono le attività dello spettacolo dal vivo «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni».

7.2.- In relazione a tale disposizione, viene innanzitutto denunciata l'invasione, da parte del legislatore statale, delle competenze legislative regionali in materia di organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost. e art. 4, primo comma, numero 1, dello statuto speciale). Inoltre, la disposizione, nel regolare una «funzione finale», qual è quella di promozione e sostegno dello spettacolo, si rivelerebbe del tutto irragionevole e sproporzionata rispetto al principale obiettivo dell'intervento legislativo, consistente nel favorire il coordinamento tra i sistemi regionali e lo Stato. Tale profilo è specificamente censurato anche dalla Regione Lombardia, la quale fa valere la violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., per contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La Regione Campania denuncia altresì che l'obbligo di istituire gli osservatori regionali determinerebbe anche una violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per assenza di adeguata copertura finanziaria a fronte di nuovi oneri imposti alle regioni, e dell'art. 119 Cost., poiché sarebbe compromesso l'equilibrio di bilancio e l'autonomia finanziaria regionale nella allocazione delle spese.

7.3.- Infine, tutte le ricorrenti lamentano anche la violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, primo e secondo comma, Cost., poiché il legislatore statale, nel fare riferimento alla partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni all'esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo, avrebbe effettuato una scelta sull'allocazione delle funzioni amministrative che spetterebbe, invece, alle singole regioni. Tale censura è formulata anche dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, che lamenta la violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 4, primo comma, numero 1-bis, dello statuto).

7.4.- Le questioni sono fondate per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Il legislatore statale ha disciplinato l'assetto organizzativo che deve caratterizzare la funzione di amministrazione attiva per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo. Dal tenore letterale della disposizione impugnata - secondo cui le regioni «promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, [...] le attività dello spettacolo dal vivo» - si evince, infatti, che le stesse funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo, e non quelle finalizzate al mero scambio di informazioni all'interno del Sistema nazionale a rete, dovranno necessariamente svolgersi «attraverso gli osservatori regionali».

Questa Corte ha in più occasioni censurato interventi statali che avevano affidato funzioni amministrative non già alla regione, ma a specifici organi o enti regionali (sentenze n. 22 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007). In particolare, è stata dichiarata «l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa» (sentenza n. 293 del 2012, che richiama, tra le altre, la sentenza n. 387 del 2007).

Alla luce di tale giurisprudenza, la disposizione impugnata si pone pertanto in contrasto con la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici (riconducibile all'art. 117, quarto comma, Cost.). D'altra parte, come evidenziato dalle ricorrenti, sino ad ora le regioni hanno adottato soluzioni molto diverse sul piano organizzativo, sia in merito all'istituzione degli osservatori regionali, sia in merito alla scelta di attribuire le funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo ad uno specifico ufficio dell'amministrazione regionale.

Va inoltre evidenziato che proprio l'attribuzione agli osservatori regionali non solo di funzioni informative (come quelle previste alla lettera a), ma anche di funzioni di amministrazione attiva (come quelle di promozione e sostegno dello spettacolo previste dalla lettera c), non consente di ricondurre la disposizione impugnata alla competenza legislativa esclusiva nella materia «coordinamento informativo» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).



Resta comunque ferma - al fine di non vanificare la *ratio* di fondo del Sistema nazionale a rete istituito dall'art. 6 della legge n. 106 del 2022 - l'esigenza che sia garantita da parte delle regioni medesime, con strutture da esse individuate, la periodica condivisione di dati e informazioni concernenti l'intervento pubblico in materia di spettacolo, con il coordinamento dell'Osservatorio statale istituito presso il Ministero della cultura.

7.5.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Sono assorbite le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli ulteriori parametri costituzionali.

8.- Va ora esaminata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, che è stata promossa dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia.

8.1.- Questa disposizione prevede che le regioni intervengano in materia di spettacolo - nell'ambito delle azioni indicate dal legislatore statale nelle successive lettere *a*) e *b*) - «sulla base dei criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

8.2.- Secondo le ricorrenti la previsione di tali accordi violerebbe innanzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché assoggetterebbe l'esercizio della legislazione regionale in materia di spettacolo ad un presupposto e ad un vincolo derivanti da «un atto amministrativo di carattere politico», quale sarebbe l'accordo raggiunto in Conferenza. Inoltre, l'accordo lederebbe anche la potestà legislativa in materia di organizzazione regionale (art. 117, quarto comma, Cost. e art. 4, primo comma, numero 1, dello statuto speciale), poiché verrebbe a imporre «specifiche soluzioni organizzative», con conseguente violazione della stessa riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici (ricavabile dall'art. 97, secondo comma, Cost.). Viene denunciata anche la violazione dei principi costituzionali in materia di rapporti tra atti nazionali e regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, Cost.

8.3.- Va esaminata congiuntamente, poiché di analogo tenore, la questione promossa dalla Regione Lombardia, la quale ha altresì impugnato le lettere *a*) e *b*) della medesima disposizione in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. Oltre ai profili di illegittimità riconducibili alla previsione dell'accordo, la ricorrente contesta il fatto che le specifiche azioni indicate alle lettere *a*) e *b*) comprimerebbero indebitamente l'autonomia regionale in materia di spettacolo: infatti, la lettera *a*) imporrebbe l'istituzione degli osservatori regionali, mentre la successiva lettera *b*) pretenderebbe di attribuire a tali uffici, tra l'altro, il compito di verificare l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti.

8.4.- La Regione Campania, infine, nell'impugnare l'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, fa valere anch'essa l'illegittimità costituzionale del riferimento agli «accordi» contenuto nell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, nonché l'illegittimità costituzionale delle successive disposizioni di cui alle lettere *a*) e *b*), per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

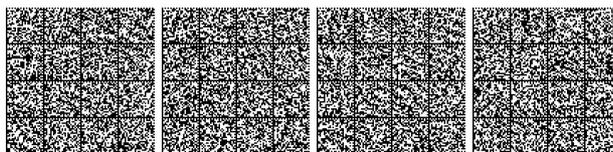
8.5.- Le questioni non sono fondate.

8.6.- L'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022 non costituisce un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative da parte dello Stato, poiché le funzioni di cui si tratta - indicate alle menzionate lettere *a*) e *b*) - sono e restano nella titolarità delle regioni.

Piuttosto, la disposizione si pone come principio fondamentale della materia «promozione e organizzazione di attività culturali» con l'obiettivo di favorire una maggiore omogeneità tra i diversi sistemi regionali che operano per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo, al fine di rafforzare la complessiva efficacia dell'intervento pubblico nel settore.

Lo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ha inteso promuovere, tramite i menzionati accordi, forme di azione condivisa tra le diverse regioni, e tra queste e lo Stato medesimo, ai fini del miglior esercizio di talune funzioni regionali in materia di spettacolo. Tali funzioni hanno un contenuto essenzialmente amministrativo: la lettera *a*), infatti, fa riferimento alla «condivisione» e allo «scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo»; la lettera *b*) fa riferimento alle attività di verifica della «efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo».

Si tratta, a ben vedere, di funzioni tipicamente amministrative, in relazione alle quali lo Stato ha legittimamente previsto la definizione di accordi per la condivisione con le regioni, all'interno della Conferenza permanente, dei «criteri» omogenei che dovranno guidare l'attività amministrativa regionale sia dal punto di vista dello scambio dei dati e delle informazioni per la migliore conoscenza del settore (lettera *a*), sia dal punto di vista delle politiche di monitoraggio e valutazione dell'efficacia dell'intervento pubblico in materia di spettacolo (lettera *b*).



D'altra parte, gli accordi previsti dall'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, rispondono alla logica di promuovere - in maniera condivisa e, quindi, su un piano paritetico tra lo Stato e le regioni - la coerenza e l'omogeneità, anche tecnica, dell'attività amministrativa, al fine di rafforzare l'integrazione e, quindi, la complessiva efficacia delle politiche pubbliche in materia di spettacolo.

Ne discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost., nonché all'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

8.7.- Parimenti non fondate sono le ulteriori censure promosse dalla Regione Lombardia specificamente avverso le lettere *a)* e *b)* dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022.

La lettera *a)*, lungi dall'imporre l'istituzione degli osservatori regionali, si limita a prevedere che le regioni, anche sulla base dei criteri definiti negli accordi approvati in sede di Conferenza Stato-regioni, «promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo». Appare, quindi, evidente che non vi sia alcun obbligo per le regioni di affidare a specifici uffici denominati «osservatori regionali» le funzioni informative in materia di spettacolo.

Quanto alle censure dirette nei confronti della lettera *b)*, va ribadito che la disposizione impugnata si propone di favorire la diffusione di pratiche per il monitoraggio e la valutazione degli interventi pubblici in materia di spettacolo, sulla base dei criteri definiti negli accordi approvati in sede di Conferenza Stato-regioni. Rispetto a tale finalità - che appare imprescindibile per valutare l'efficacia degli interventi e, quindi, per rafforzare la coerenza della stessa attività di programmazione nel settore dello spettacolo -, lo Stato si è limitato a prevedere che tali funzioni potranno essere affidate agli osservatori regionali. Tuttavia, non è stato previsto alcun obbligo per le regioni, come risulta evidente dall'utilizzo dell'avverbio «anche».

Ne discende, in definitiva, la non fondatezza delle questioni proposte dalla Regione Lombardia aventi ad oggetto le lettere *a)* e *b)* dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022.

8.8.- Per le stesse ragioni, va dichiarata la non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione Campania avverso le medesime disposizioni.

9.- Infine, sono parimenti non fondate le ulteriori questioni promosse dalla Regione Campania volte a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, per violazione degli artt. 118 e 120 Cost.

9.1.- Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata conterrebbe una disciplina «completa ed autoapplicativa», che non rispetterebbe le modalità procedurali della «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato.

9.2.- Va ribadito, in proposito, che l'art. 7 della legge n. 106 del 2022 non costituisce un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato. Come si è detto, la disposizione impugnata, nel definire i principi fondamentali della materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ha promosso anche la definizione condivisa tra Stato e regioni delle modalità e dei criteri che dovranno ispirare tanto l'attività informativa, quanto l'attività di verifica e monitoraggio degli interventi in materia di spettacolo, al fine di rafforzare l'omogeneità e la coerenza dell'attività amministrativa di promozione e sostegno pubblico del settore.

Non sussiste, in definitiva, la lamentata violazione del principio di leale collaborazione, con conseguente non fondatezza della questione promossa dalla Regione Campania avente ad oggetto l'art. 7 della legge n. 106 del 2022.

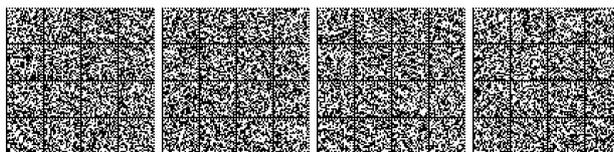
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), nella parte in cui stabilisce che i decreti del Ministro della cultura debbano essere adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022;



3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 118, commi primo e secondo, Cost.;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, 120, secondo comma, della Costituzione, nonché dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia anche in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia anche in riferimento agli artt. 4, primo comma, numero 14), e 8), dello statuto speciale e all'art. 3 Cost.;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost., nonché dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia anche in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), dello statuto speciale;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettere a) e b), della legge n. 106 del 2022, promosse dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 106 del 2022, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230193

N. 194

Sentenza 19 settembre - 27 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida - Guida in stato di ebbrezza - Tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l - Sanzioni amministrative accessorie - Revoca automatica della patente - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 186, comma 2-bis.
- Costituzione, artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dalla Corte d'appello di Milano, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di S. R., con ordinanza del 14 luglio 2022, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di S. R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 19 settembre 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
uditi gli avvocati Eliana Zecca e Flavio Giacomo Salvo Sinatra per S. R. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 19 settembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 luglio 2022 (reg. ord. n. 96 del 2022), la Corte d'appello di Milano, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 1, lettera *b*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui prevede l'applicazione automatica della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida qualora per il conducente che provochi un incidente stradale sia accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro (g/l).

1.1.- La Corte rimettente espone in fatto che l'imputato aveva proposto appello avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Milano con cui era stato ritenuto responsabile del reato di cui all'art. 186, commi 1, 2, lettera *c*), 2-*bis* e 2-*sexies*, cod. strada e successive modifiche, per avere circolato sulla pubblica via, durante le ore notturne (alle ore 1,50 circa), alla guida di un'autovettura, benché in stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche, con un tasso alcolemico riscontrato superiore a 1,5 g/l (nella specie 1,63 g/l), provocando in tali circostanze un incidente stradale; reato per il quale era stato condannato alla pena di mesi otto di arresto ed euro 7.200 di ammenda, con la concessione dei doppi benefici di legge e l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida.

1.2.- Ai fini della rilevanza, valutata l'impossibilità di procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata, ostandovi il chiaro tenore della disposizione nella parte in cui recita «la patente di guida è sempre revocata», la Corte d'appello evidenzia che, alla luce della contenuta gravità del fatto-reato e della personalità del reo, questi potrebbe beneficiare di una parziale riforma in senso favorevole della sentenza di primo grado, con applicazione della sola sospensione della patente di guida invece che della revoca, in considerazione del fatto che, pur avendo perso il controllo del mezzo ed impattato con il veicolo contro il guard-rail, non aveva cagionato danni a sé stesso o a terzi, né intralcio alla circolazione, aveva un tasso alcolico di poco superiore alla soglia massima, risultava incensurato; concessi i doppi benefici di legge, l'unica misura punitiva concretamente efficace restava la revoca della patente di guida, il cui primario ruolo afflittivo era accentuato dalle peculiari condizioni personali dell'imputato, occupato come agente di commercio, al quale l'impossibilità di ridotarsi di un titolo, se non a seguito di nuovo esame dopo cinque anni dal ritiro, avrebbe arrecato un serio pregiudizio occupazionale incidendo sulla sua capacità di proseguire e mantenere l'attività lavorativa.



1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ricorda che il sindacato di questa Corte sulla proporzionalità della sanzione penale, quando la scelta e la commisurazione della pena ad opera del legislatore trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come nel caso di sperequazioni tra situazioni omogenee e, di converso, in caso di equiparazione di situazioni oggettivamente differenti, prive di ragionevole giustificazione (sono citate le sentenze n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 50 del 1980), è stato esteso anche alle sanzioni amministrative punitive, che «condividono [...] con le pene il carattere reattivo rispetto a un illecito» - come recentemente ribadito dalla sentenza n. 95 del 2022, di cui il rimettente riporta ampi stralci -, con la conseguenza che anche per esse «si prospetta, dunque, l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata» (è citata la sentenza n. 185 del 2021 e, in senso conforme, le sentenze n. 112 e n. 88 del 2019 e n. 22 del 2018).

Premesso che della natura (anche) punitiva (oltre che preventiva) della sanzione amministrativa della revoca della patente di guida non possa più dubitarsi (è citata la sentenza n. 68 del 2021), il giudice *a quo* prospetta una tensione della misura sanzionatoria in esame, idonea a comprimere la libertà di circolazione ex art. 16 Cost. e, talvolta, il diritto al lavoro tutelato dagli artt. 4 e 35 Cost., con il principio di eguaglianza-ragionevolezza dettato dall'art. 3 Cost., nonché con il principio di proporzionalità della pena, perché accomunerebbe una serie di situazioni giuridiche disomogenee in termini di offensività, invece graduabili sotto il profilo della colpevolezza e pertanto meritevoli, almeno in astratto, di un trattamento differenziato, potendo maggiormente conformarsi ai principi sopra richiamati, in luogo del previsto automatismo sanzionatorio, consentire al giudice di scegliere la sanzione amministrativa accessoria da irrogare, all'esito di un esame di tutte le circostanze di fatto caratterizzanti la vicenda concreta.

1.4.- Osserva sempre la rimettente che un differente livello di offensività della condotta punita dalla norma censurata potrebbe dipendere, ad esempio, dall'entità del fattore di pericolo attivato (come in caso di guida in stato di ebbrezza in un'area desolata ovvero in un centro abitato; su vie interne o rurali ovvero su strade provinciali/statali o autostrade; in zone poco battute ovvero trafficate), dalla gravità del danno cagionato (solo a cose ovvero anche a persone, oppure nessun danno), laddove, secondo il diritto vivente, la nozione di "incidente" rilevante in tema di reati stradali include qualunque forma di collisione del veicolo contro un ostacolo ovvero la sua fuoriuscita di strada, a prescindere dalla causazione di un danno a cose o persone, dall'entità del superamento della soglia di tasso alcolico fissata dalla legge, e dalle effettive modalità attraverso le quali il comportamento dell'agente si estrinseca.

Ferma la rimproverabilità della scelta cosciente di porsi alla guida nonostante l'assunzione di alcolici, per la Corte rimettente andrebbe distinto il grado della colpa del conducente ebbro, che abbia dato luogo ad incidente circolando in maniera gravemente difforme rispetto alle prescrizioni dettate dalle norme stradali e ai generali canoni di diligenza, prudenza e perizia (guida a velocità elevata, cambi repentini di carreggiata, sorpassi improvvidi), da quello di colui che seppur alterato, abbia comunque osservato le regole della strada, modulando lo stile di guida anche in relazione alle proprie condizioni psicofisiche (procedendo a velocità assai moderata, mantenendo l'andatura nella corsia di destra ed evitando sorpassi), e finendo per perdere il controllo del veicolo solamente per il calo di riflessi determinato dallo stato di ubriachezza.

1.5.- Infine, il giudice *a quo* si confronta con la sentenza di questa Corte n. 88 del 2019 che, nel dichiarare la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada, fatte salve le ipotesi in cui ricorrano le «circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.», non avrebbe comunque affermato la permanente validità dell'automatismo sanzionatorio previsto dall'art. 186, comma 2-bis, cod. strada, emergendo palese il divario di offensività tra delitti colposi che implicano una compromissione grave dell'integrità fisica di un terzo, quando non addirittura la sua morte, e una contravvenzione che può consumarsi anche in totale assenza di danni.

1.6.- In sintesi, la Corte rimettente ritiene le questioni rilevanti e non manifestamente infondate in quanto l'impianto sanzionatorio vigente si configurerebbe come sproporzionato e irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui, con l'automatica comminatoria della revoca della patente di guida, anche nei casi di minore gravità, non permetterebbe al giudice di infliggere una sanzione amministrativa accessoria più tenue al responsabile del reato di cui all'art. 186, commi 2, lettera c), e 2-bis, cod. strada che non abbia cagionato danni a terzi, a maggior ragione dopo che la citata sentenza n. 88 del 2019 ha fatto cadere l'obbligatorietà della revoca della patente per il condannato ai sensi degli artt. 589-bis e 590-bis del codice penale, purché non in stato di ubriachezza.

2.- Si è costituita in giudizio davanti a questa Corte la parte del giudizio principale S. R., prospettando anch'essa la fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

2.1.- La difesa dell'imputato, descritta la dinamica dell'incidente stradale, premette che la norma censurata imporrebbe di applicare genericamente la sanzione per «qualsiasi avvenimento inatteso che, interrompendo il normale svolgimento della circolazione stradale, possa provocare pericolo alla collettività» (è citata la sentenza della Corte di cas-



sazione, sezione quarta penale, 19 giugno 2019, n. 27211) e, quindi, senza alcuna distinzione in relazione alla tipologia di sinistro che si viene a verificare; previsione che, alla luce della citata sentenza di questa Corte n. 88 del 2019 che, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, cod. strada, ha riconosciuto al giudice la possibilità di esercitare il proprio potere discrezionale scegliendo la misura accessoria maggiormente idonea al caso concreto per le fattispecie più gravi dei delitti previsti dagli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen., renderebbe evidente una difformità di trattamento tra le fattispecie in cui un soggetto rechi danno a cose o persone, fino a cagionarne la morte, seppure non sotto l'effetto di ebbrezza alcolica, punite come delitti, e le fattispecie in cui il soggetto agente si ponga alla guida in stato di alterazione alcolica o da sostanze stupefacenti e cagioni un sinistro, senza tuttavia ledere nulla e/o nessuno, punite come contravvenzioni, in cui è impedito al giudice, con una presunzione assoluta di necessità della revoca, di adeguare la risposta sanzionatoria alle esigenze, alla colpevolezza, alla gravità del fatto ed alla concreta condotta del reo, attraverso una ponderata valutazione caso per caso.

Ripercorsa la giurisprudenza costituzionale sul principio di proporzionalità della pena, in riferimento sia al principio di eguaglianza, sia all'art. 27, primo e terzo comma, Cost., e quella sull'estensione alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente "punitivo" di talune garanzie costituzionali riservate alla materia penale, la parte sottolinea che la norma censurata non sarebbe rispettosa di tali principi in quanto, sebbene la causazione del sinistro possa dare luogo a più o meno danni, ed essere più o meno pericolosa, a seconda del luogo in cui è posta in essere e dell'orario in cui si verifica, a differenza della risposta sanzionatoria penale che consentirebbe di svolgere una valutazione perfettamente parametrata al caso di specie, sino ad azzerarsi attraverso l'istituto della sospensione condizionale della pena, la sanzione amministrativa appiattirebbe sullo stesso livello le diverse ipotesi concrete suscettibili nell'ipotesi di cui all'art. 186, comma 2-bis, cod. strada, sopravvivendo come misura maggiormente afflittiva.

2.2.- Non nega la difesa che il cagionare o meno un danno grave o un semplice sinistro senza conseguenze apprezzabili possa dipendere da fattori esterni alla condotta, riconducibili alla mera casualità, ma insiste sulla necessità che, quando sia differente il grado di colpevolezza per la diversa prevedibilità del danno, sia lasciata al giudice la discrezionalità di dosare la sanzione in base al grado di rimproverabilità della condotta, quantomeno con riferimento a quei parametri e fattori che rientrano nel dominio dell'agente e sono da lui preveduti o prevedibili; la manifesta sproporzione, per eccesso, della reazione sanzionatoria rispetto al disvalore concreto dei fatti pure ricompresi nella norma censurata - prosegue - sarebbe evidente nel caso dell'imputato ritenuto meritevole della sospensione condizionale della pena eppure attinto da una sanzione amministrativa maggiormente afflittiva di quella penale, senza tener conto del fatto che generalmente la revoca viene privata della sua natura preventiva in quanto è preceduta da una misura cautelare sospensiva di durata inferiore, per cui l'imputato rientra in possesso del titolo abilitativo ben prima della definitività della sentenza, per poi esserne definitivamente privato quando condannato.

2.3.- In conclusione, per la difesa dell'imputato, la fissità della sanzione amministrativa, combinata con le severe ripercussioni determinate dalla misura sanzionatoria, comporterebbe una violazione del principio di proporzionalità, sottraendo al giudice, unico conoscitore delle circostanze di merito, la possibilità di valutare tutti gli elementi del fatto e di irrogare, a propria discrezione, la sanzione amministrativa punitiva più idonea al caso concreto.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

La difesa statale, ritenuta incompleta la ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice *a quo*, ripercorre nella sua interezza l'art. 186 cod. strada, rubricato «Guida sotto l'influenza dell'alcool» che, in un complesso articolato normativo, regola compiutamente la fattispecie in ogni sua possibile configurazione, con rigida previsione di parametri, situazioni di danno e condizioni dell'agente, dettando una disciplina che si connota per una chiara finalità preventiva e per una crescente severità, in relazione alla quantità di sostanza alcolica presente nel circolo sanguigno dell'agente durante la guida e degli eventuali eventi di danno che scaturiscano dalla guida in stato di ebbrezza alcolica; riportati i dati statistici del periodo 2010-2019 che attestano un aumento dei sinistri stradali occorsi in conseguenza dell'ebbrezza alcolica, evidenzia che l'art. 186 cod. strada prevede la misura della revoca della patente di guida solo per l'ipotesi più grave (oltre 1,5 g/l e incidente del veicolo) in cui, secondo gli studi sull'effetto dell'alcol sul corpo umano, il guidatore risulta assolutamente inidoneo alla guida di qualsiasi veicolo.

3.1.- L'interveniente eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni per la loro formulazione generica ed aperta, non chiarendo l'ordinanza di rinvio quale possa o debba essere il tempo di revoca della patente di guida o se essa debba essere semplicemente esclusa nei casi di sospensione condizionale della pena principale, sicché il rimettente chiederebbe non di rettificare una deviazione delle scelte legislative, bensì di sostituirsi ad esse senza nemmeno indicare a questa Corte quale debba, o possa essere, la misura temporale minima della revoca della patente per il reato *de quo*.



3.2.- A sostegno della non fondatezza nel merito, l'Avvocatura rimarca che la previsione del legislatore, nell'ambito dell'esercizio della sua discrezionalità, di una progressione criminosa da cui consegue la revoca del titolo abilitativo, a prescindere dalla misura di pena principale irrogata nel singolo caso, costituisce una scelta ragionevole, proporzionata e ancorata alla tipizzazione di massima gravità della condotta, sanzionata dalla norma censurata con una misura amministrativa di natura preventiva, che tende alla protezione di beni giuridici primari ed è giustificata dalla temporanea inaffidabilità alla guida del soggetto condannato; la norma censurata non confliggerebbe né con la proporzionalità della sanzione, in relazione al fatto, né con il principio di offensività, posto che la complessiva regolamentazione della guida in stato d'ebbrezza alcolica, comprensiva della fattispecie aggravata, prevede la progressione della sanzione accessoria, dalla sospensione alla revoca della patente, ancorata a specifici e tassativi parametri, comportanti oggettivi e altrettanto crescenti pericoli ai beni giuridici protetti dalla norma (vita ed integrità della salute compresa quella del guidatore), senza che la possibile sospensione condizionale della pena principale comporti automaticamente che la sospensione debba riguardare anche la sanzione accessoria, o che l'incidenza di fatti casuali ed esterni collegati agli eventi che ad essa conseguono depotenzino la grave offensività intrinseca ed estrinseca della condotta che determina la revoca del titolo abilitativo per un certo periodo di tempo.

3.3.- Infine, quanto al richiamo alla citata sentenza n. 88 del 2019, la difesa statale osserva che l'ordinanza di rimessione avrebbe posto a raffronto situazioni giuridiche disomogenee in quanto, nell'ipotesi di omicidio o lesioni stradali colpose, non correlate all'alcol o agli stupefacenti, può accadere che la misura della responsabilità penale possa essere limitata, ad esempio, per un eventuale concorso di colpa della parte offesa, giustificando così l'attribuzione al giudice della diagnosi di inaffidabilità alla guida del soggetto coinvolto con la possibilità di sostituire la revoca con la sospensione temporanea della patente.

Considerato in diritto

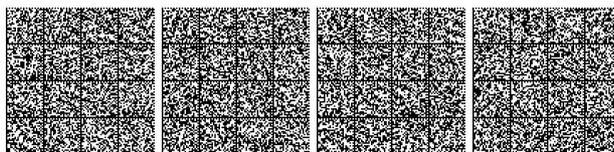
1.- Con ordinanza del 14 luglio 2022 (reg. ord. n. 96 del 2022), la Corte d'appello di Milano ha sollevato, in riferimento all'art. 3, nonché al principio di offensività come desunto dagli artt. 13, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 2-bis, cod. strada, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2010, nella parte in cui prevede l'automatica applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida qualora per il conducente che provochi un incidente stradale sia accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l.

1.1.- A giudizio della Corte rimettente, la norma oggetto di censura contrasterebbe con i parametri costituzionali evocati perché, sussumendo in termini di omogeneità una vasta gamma di condotte diverse e graduabili sotto i profili dell'offensività e della colpevolezza, configurerebbe un impianto sanzionatorio sproporzionato e irragionevole nella parte in cui, con l'automatica comminatoria della revoca della patente di guida, anche nei casi di minore gravità, non permetterebbe al giudice di infliggere una sanzione amministrativa accessoria più tenue al responsabile del reato di cui all'art. 186, commi 2, lettera c), e 2-bis, cod. strada che non abbia cagionato danni a terzi. Specie dopo che la sentenza di questa Corte n. 88 del 2019 ha fatto venir meno l'obbligatorietà della revoca della patente per il condannato ai sensi degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen., purché non in stato di ubriachezza, la previsione della necessaria revoca del titolo per il conducente in stato di ebbrezza che non abbia arrecato lesioni o danni di altro genere sarebbe priva di idonea giustificazione.

2.- Devono essere, innanzitutto, dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento agli artt. 13, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., in quanto del tutto prive di motivazione.

Il giudice rimettente si è limitato ad evocare i suddetti ed eterogenei parametri costituzionali a fondamento del principio di offensività, congiuntamente e senza alcuna distinzione, omettendo una specifica ed adeguata illustrazione dei motivi di censura in punto di non manifesta infondatezza. Posto che ai fini dell'ammissibilità delle questioni non è sufficiente la mera indicazione delle norme da raffrontare, l'ordinanza non fornisce elementi che consentano di valutare come la norma censurata possa incidere sui parametri evocati, omettendo di allegare argomenti a sostegno degli effetti pregiudizievoli di tale incidenza (sull'inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, *ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2022, n. 213 e n. 178 del 2021, n. 126 del 2018 e n. 70 del 2015).

3.- Quanto alle censure incentrate sulla violazione dell'art. 3 Cost. che, a differenza delle precedenti, risultano ampiamente motivate, va rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale per asserita genericità delle stesse.



La Corte rimettente, oltre ad aver analiticamente esposto argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza della censura, ha individuato in modo specifico e con sufficiente determinatezza la ritenuta irragionevolezza della disposizione nel fatto che non consentirebbe al giudice di comminare una sanzione accessoria più tenue rispetto alla revoca della patente - individuata nella sospensione - e quindi di applicare trattamenti sanzionatori differenziati rispetto a situazioni non omogenee.

Le lacune lamentate attengono a profili irrilevanti rispetto alla censura di difetto di proporzionalità dell'automatismo sanzionatorio, avendo questa Corte affermato da tempo che il suo intervento «in vista di una tutela effettiva dei principi e dei diritti fondamentali incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore, che rischierebbero di rimanere senza possibilità pratica di protezione» non può ritenersi «vincolato, come è stato a lungo in passato, ad una rigida esigenza di "rime obbligate" nell'individuazione della sanzione applicabile in luogo di quella dichiarata illegittima» (sentenza n. 222 del 2018), risultando a tal fine «sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)» (sentenza n. 95 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 245 del 2019 e n. 180 del 2018).

Inoltre, gli elementi descrittivi in merito al procedimento principale, quali le circostanze fattuali in cui è stato commesso il reato, la personalità e le condizioni personali dell'imputato, risultano sufficienti a suffragare l'applicabilità della disposizione censurata ed il requisito della rilevanza del dubbio di costituzionalità rispetto ad una eventuale riforma in senso favorevole della sentenza di primo grado con riferimento al trattamento sanzionatorio (*ex plurimis*, sentenze n. 169 del 2023, n. 152 e n. 59 del 2021 e n. 18 del 2020).

4.- Preliminare all'esame del merito della questione, in riferimento all'art. 3 Cost., è il quadro normativo in cui si colloca la disposizione censurata.

4.1.- L'art. 186 cod. strada, nel testo vigente, sancisce, al comma 1, il divieto di guidare in stato di ebbrezza.

Ciò fa individuando, al comma 2, tre distinti illeciti, uno di carattere amministrativo e, gli altri due, di carattere penale contravvenzionale, ordinati per gravità crescente in misura proporzionale all'aumento del valore del tasso alcolemico accertato.

In particolare, la condotta, ove non costituisca più grave reato, è punita:

a) con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 543 ad euro 2.170, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0,5 e non superiore a 0,8 g/l; all'accertamento di tale violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da tre a sei mesi;

b) con l'ammenda da euro 800 ad euro 3.200 e l'arresto fino a sei mesi, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0,8 e non superiore a 1,5 g/l; all'accertamento del reato consegue in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da sei mesi ad un anno;

c) con l'ammenda da euro 1.500 ad euro 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l; all'accertamento del reato consegue in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni, nonché la confisca del veicolo, salvo che questo appartenga a terzi.

La progressione sanzionatoria che ne risulta mostra quindi una piena graduazione anche con riferimento alla sanzione accessoria della sospensione della patente di guida (che, da un minimo di tre mesi per i fatti lievi, può arrivare fino a due anni per le condotte più gravi in ragione della misura del tasso alcolemico).

4.2.- Nella disposizione, dopo il comma 2, è stato inserito il comma 2-bis dall'art. 5, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), convertito, con modificazioni, nella legge 2 ottobre 2007, n. 160 e, successivamente, sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera b-bis), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125, ed infine modificato, con l'aggiunta della parte sottoposta allo scrutinio di legittimità costituzionale, dall'art. 33, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2010, a decorrere dal 30 luglio 2010, ai sensi di quanto disposto dal comma 4 del medesimo art. 33.

Con tale comma 2-bis è stata introdotta, da ultimo a decorrere dal 30 luglio 2010, una circostanza aggravante per l'ipotesi in cui il conducente in stato di alterazione alcolica determini un incidente stradale, sicché la progressione sanzionatoria del comma 2 risulta inasprita. In via generale, è previsto il raddoppio delle sanzioni, indistintamente amministrative, penali o accessorie, di cui ai commi 2 dell'art. 186 e 3 dell'art. 186-bis (norma che già aggrava la sanzione per la fattispecie autonoma della guida sotto l'influenza dell'alcol per conducenti di età inferiore a ventuno anni e per i neo-patentati e per chi esercita professionalmente l'attività di trasporto di persone o di cose), nonché il fermo amministrativo del veicolo per centottanta giorni, salvo che il veicolo appartenga a persona estranea all'illecito.



Per l'ipotesi ulteriormente aggravata dall'accertamento di un tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l per chi alla guida provochi un incidente stradale, il medesimo comma 2-*bis*, nel suo secondo periodo, statuisce che «la patente di guida è sempre revocata ai sensi del capo II, sezione II, del titolo VI», fatto salvo quanto previsto dal quinto e sesto periodo della lettera *c*) del comma 2 dello stesso articolo in tema di confisca e sequestro del veicolo, nonché l'applicazione dell'art. 222 dello stesso decreto.

In tale modo è riprodotta, in simmetria, la stessa progressione sanzionatoria del comma 2 della medesima disposizione. Dunque, la sanzione amministrativa accessoria va dalla sospensione della patente di guida per una durata minima di sei mesi per fatti lievi fino alla revoca della patente per le condotte più gravi in ragione sempre della misura del tasso alcolemico e con il concorso della circostanza aggravante di aver provocato un incidente.

4.3.- A completamento del regime sanzionatorio rileva l'art. 219 cod. strada che disciplina la revoca della patente di guida, il cui comma 3-*ter* prevede che, quando la revoca è disposta a seguito delle violazioni di cui all'art. 186 dello stesso decreto, non è possibile conseguire una nuova prima di tre anni a decorrere dalla data di accertamento del reato, fatto salvo quanto stabilito dai commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'art. 222, che prevedono aumenti del periodo di interdizione, tra un minimo di cinque sino ad un massimo di venti anni, nel caso in cui la sanzione consegua ai reati di cui agli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen.; termine ulteriormente aumentato sino a trent'anni nel caso in cui il conducente si sia dato alla fuga.

4.4.- Può aggiungersi che la guida in stato di ebbrezza va ricondotta alla categoria dei reati di pericolo presunto (vedi anche sentenza n. 211 del 2022), ove l'ambito di rilevanza penale del fatto, e così la gravità dell'offesa, è delimitato dal superamento quantitativo di valori soglia del tasso alcolemico; la pericolosità è tratteggiata dal legislatore individuando comportamenti che, alla stregua di informazioni scientifiche o del notorio di comune fonte esperienziale desumibile dai dati statistici della incidentalità stradale, si contraddistinguono per una spiccata attitudine a turbare la regolarità della circolazione stradale mettendo in pericolo la vita, l'incolumità e i beni delle persone coinvolte.

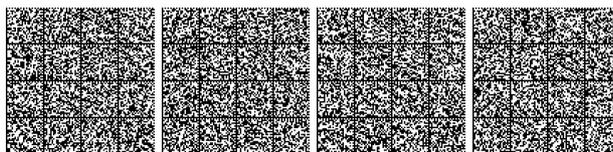
5.- Ciò premesso, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

6.- Il sindacato costituzionale sulla proporzionalità della pena - inizialmente affermato sotto il profilo del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., con la valorizzazione del principio di personalità della responsabilità penale sancito dal primo comma dell'art. 27 Cost., da leggersi alla luce della necessaria funzione rieducativa della pena di cui al terzo comma dello stesso articolo - ha vieppiù ricompreso l'ulteriore canone della sua individualizzazione, che si oppone in linea di principio alla previsione di pene fisse nella loro misura (sentenza n. 222 del 2018, che richiama in senso conforme le sentenze n. 50 del 1980, n. 104 del 1968 e n. 67 del 1963). In via generale, la pena deve essere adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo, in modo da escludere che la severità della pena comminata dal legislatore possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato (sentenze n. 63 del 2022, n. 143 e n. 55 del 2021 e n. 73 del 2020).

Quanto alla necessità di graduare le sanzioni alla concreta gravità della condotta, questa Corte, con riferimento alle sanzioni penali in senso stretto, ha più volte affermato in via di principio che previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il "volto costituzionale" del sistema penale, potendo il dubbio di illegittimità costituzionale essere superato solo «a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (sentenze n. 266 del 2022, n. 185 del 2021, n. 88 del 2019, n. 222 del 2018 e, nello stesso senso, n. 50 del 1980). Se la "regola" è rappresentata dalla "discrezionalità", ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è per ciò solo "indiziata" di illegittimità, e tale indizio potrà essere smentito soltanto in seguito a un controllo strutturale della fattispecie di reato che viene in considerazione attraverso la puntuale dimostrazione che la peculiare struttura della fattispecie la renda «proporzionata» all'intera gamma dei comportamenti tipizzati (sentenza n. 222 del 2018).

Tali principi valgono anche per le sanzioni amministrative che condividono con quelle penali la finalità punitiva, per le quali - pur a fronte dell'ampia discrezionalità che al legislatore compete nell'individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo - si prospetta, allo stesso modo che per le pene, l'esigenza che non venga meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata (sentenze n. 95 del 2022 e n. 185 del 2021; in senso conforme, le sentenze n. 40 del 2023, n. 266 e n. 246 del 2022, nonché le sentenze n. 212, n. 115, n. 112 e n. 88 del 2019 e n. 22 del 2018).

7.- Venendo alla particolare fattispecie della revoca della patente di guida, che ha connotazione sostanzialmente punitiva (sentenza n. 68 del 2021), questa Corte in numerose occasioni è stata chiamata a sindacare la legittimità costituzionale di norme che prevedevano la revoca stessa, sia come sanzione amministrativa automatica disposta dal prefetto (sentenze n. 246 del 2022, n. 99 e n. 24 del 2020 e n. 22 del 2018), che quale sanzione accessoria disposta dal giudice penale (sentenze n. 266 del 2022 e n. 88 del 2019).



In particolare, la sentenza n. 88 del 2019 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, cod. strada, nella parte in cui prevedeva «la sanzione amministrativa della revoca della patente, estesa indistintamente a tutte le ipotesi - sia aggravate dalle circostanze “privilegiate” sia non aggravate - di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime», senza che «il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.». La Corte ha ritenuto che la disposizione censurata desse luogo ad «un indifferenziato automatismo sanzionatorio, che costituisce possibile indice di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca», mentre, alla luce del medesimo criterio, ha escluso il contrasto con l'art. 3 Cost. della sanzione fissa della revoca della patente per le violazioni più gravi di omicidio stradale o lesioni personali gravi o gravissime stradali aggravate dalla presenza di un tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l.

Deve anche ricordarsi che l'art. 120, comma 2, cod. strada è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» - invece che «può provvedere» - alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o di prevenzione (sentenze n. 99 e n. 24 del 2020). Analoghe dichiarazioni di illegittimità costituzionale hanno avuto l'effetto di rimuovere l'automatismo della revoca della patente di guida conseguente alla condanna per reati in materia di stupefacenti (sentenza n. 22 del 2018) o alla condotta del custode di un veicolo sottoposto a sequestro, il quale abusivamente circoli con il medesimo o, comunque, consenta ad altri di circolare (sentenza n. 246 del 2022).

Più recentemente, la sentenza n. 266 del 2022 ha, invece, ritenuto non fondata la questione, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., con cui era stato censurato l'art. 176, comma 22, cod. strada, nella parte in cui, con riguardo alla violazione del divieto di inversione del senso di marcia nelle autostrade, prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida a carico del trasgressore per qualsiasi tratto autostradale, compresi i piazzali antistanti ai caselli di entrata e di uscita, sul rilievo che la revoca non possa ritenersi manifestamente irragionevole né sproporzionata rispetto alla gravità dell'illecito, poiché anche chi inverte il senso di marcia nel tratto immediatamente successivo ai caselli di uscita dall'autostrada crea un gravissimo pericolo per la vita e l'incolumità propria e altrui.

8.- Orbene, deve considerarsi che la fattispecie di guida in stato di ebbrezza di cui all'art. 186 cod. strada si declina - come si è già visto (sopra punto 6 e seguenti) - secondo una precisa ed articolata graduazione che accomuna pena principale e sanzione accessoria in una scala di gravità progressivamente maggiore. In tal modo, l'impianto sanzionatorio, che punisce la guida in stato di ebbrezza, prevede diversi “gradi di intensità” della violazione, ai quali corrispondono differenti livelli di sanzioni in progressione crescente finalizzati alla prevenzione e repressione di comportamenti pericolosi per gli utenti della strada.

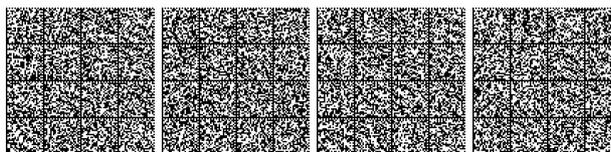
Il divario tra le varie misure - detentive, pecuniarie e accessorie - è correlato all'incremento della pericolosità della condotta, graduata sulla base del livello del tasso alcolemico. In particolare, la sanzione amministrativa accessoria è determinata in un intervallo che va dalla sospensione della patente di guida per tre mesi, per le condotte meno gravi, fino alla revoca della patente, per la condotta più grave. Tale è la guida in stato di ebbrezza con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, ove la condotta sia aggravata per aver il conducente provocato un incidente.

Tale circostanza aggravante, che mostra che il superamento della soglia di 1,5 g/l di tasso alcolemico è stato tale, in concreto, da aver compromesso il controllo dell'autovettura, individua e sanziona una condotta particolarmente pericolosa, quale che sia l'entità dell'incidente, e rende non irragionevole che, anche a fini di deterrenza per la salvaguardia della sicurezza pubblica nella circolazione stradale, sia collocata in cima alla scala delle condotte sanzionate in misura progressivamente più elevata.

È vero - come indica il giudice *a quo* - che l'imputato potrebbe aver provocato, in concreto, un «incidente» di modesta portata, come nel caso di specie. Ma ciò non esclude - secondo una valutazione non irragionevole del legislatore - che tale condotta si collochi comunque al livello più elevato della descritta graduazione. La modestia delle conseguenze dell'incidente non smentisce la gravità della condotta di chi si mette alla guida in stato di ebbrezza con tasso alcolemico superiore all'1,5 g/l in una condizione tale da non aver il pieno controllo del veicolo condotto, come mostra *ex post* l'incidente provocato a causa di tale alterata condizione psico-fisica.

Si tratta di un comportamento altamente pericoloso per la vita e l'incolumità delle persone, tenuto in spregio del dovuto rispetto di tali beni fondamentali. La previsione di una severa misura amministrativa di natura preventiva tende alla protezione di beni giuridici primari ed è giustificata dalla condizione di temporanea inaffidabilità alla guida, alla quale si è posto consapevolmente il soggetto condannato, e dalla maggiore pericolosità del comportamento censurato rispetto alle ipotesi non parimenti aggravate.

Tenuto conto che «la *ratio* dell'aggravante è da ricercarsi nella volontà del legislatore di punire più gravemente qualsiasi turbativa delle corrette condizioni di guida, in quanto ritenuta potenzialmente idonea a porre in pericolo l'incolumità personale dei soggetti e dei beni coinvolti nella circolazione a causa della strutturale pericolosità connessa alla



circolazione dei veicoli che richiedono una particolare abilitazione alla guida» (ordinanza n. 247 del 2013), la scelta di non distinguere, ai fini dell'operatività della revoca, in funzione della gravità dell'incidente corrisponde a un criterio di prevenzione generale non irragionevole nei confronti di colui il quale, con un tasso alcolemico superiore al livello soglia dell'1,5 g/l, guidi in un evidente stato di alterazione e di compromissione delle sue condizioni fisiche e psichiche.

Pertanto, non vi è alcun «indifferenziato automatismo sanzionatorio, che costituisce possibile indice di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca» (sentenza n. 88 del 2019).

9.- Del resto, per il reato di guida in stato di ebbrezza il giudice ha già un margine di apprezzamento sufficiente perché la sanzione inflitta sia proporzionata alla complessiva considerazione delle peculiarità oggettive e soggettive del caso di specie, potendo l'aumento della pena oscillare tra un minimo e un massimo, raddoppiati nell'ipotesi aggravata, ma comunque da determinarsi in funzione della gravità del danno derivante dal sinistro o del grado della colpa.

L'eventualità che, a seguito della concessione di benefici di legge, la revoca della patente di guida mantenga un primario ruolo afflittivo, permanendo come unica misura punitiva concretamente efficace, risulta, poi, coerente sia con la finalità preventiva della sanzione, perché consente di evitare che il reo ricrei la situazione di pericolo per un congruo periodo di tempo; sia con la finalità deterrente, perché sollecita una maggiore consapevolezza della gravità del comportamento; sia con la funzione rieducativa, perché impone al condannato di affrontare il percorso di esami che lo abilita alla guida per ottenere la nuova patente, instaurando un processo virtuoso tramite una utile formazione finalizzata alla prevenzione.

Infatti, la revoca della patente di guida non ha una efficacia ostativa permanente, in quanto il titolare di patente revocata può conseguire un nuovo titolo abilitativo in un termine che l'art. 219, comma 3-ter, cod. strada, nel caso in cui la misura consegua alle violazioni di cui agli artt. 186, 186-bis e 187 cod. strada, ha fissato in tre anni.

10.- Infine, deve escludersi un'irrazionalità estrinseca che deriverebbe dal confronto, quale *tertium comparationis*, con la posizione del soggetto condannato per i reati di omicidio stradale o lesioni stradali gravi o gravissime di cui agli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen., che potrebbe invece beneficiare della scelta discrezionale del giudice tra revoca e sospensione della patente.

Secondo il costante indirizzo di questa Corte, la violazione del principio di uguaglianza sussiste solo qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 171 del 2022, n. 172 e n. 71 del 2021, n. 165 e n. 85 e del 2020, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004).

L'automatismo della revoca della patente ai sensi dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada è stato censurato dalla sentenza n. 88 del 2019 solo con riferimento alle condotte colpose poste in essere da soggetti che avevano agito in condizioni psico-fisiche non gravemente alterate, ossia «allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.», restando quindi vigente in particolare nel caso di conducenti con un tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l.

Il *tertium comparationis* non è quindi utilmente invocabile, atteso che esso disciplina in termini analoghi la condotta di un soggetto che, in pari stato di ebbrezza alcolica, causi un incidente stradale con compromissione grave dell'integrità fisica di un terzo, se non addirittura la sua morte.

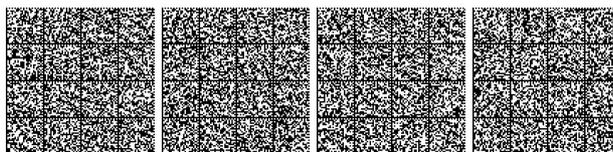
11.- In conclusione, la sanzione accessoria della revoca della patente per la fattispecie di reato della guida in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, aggravata dall'aver provocato un incidente in ragione di tale stato di alterazione psico-fisica, costituisce misura non sproporzionata rispetto alla gravità intrinseca dell'illecito sanzionato dall'art. 186, comma 2-bis, cod. strada, nell'ambito di una previsione normativa che nel suo complesso, contemplando anche condotte meno gravi sanzionate in modo meno afflittivo, è sufficientemente graduata.

Da ciò consegue la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 2-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 13, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Milano, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 2-bis, cod. strada, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte d'appello di Milano, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 settembre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230194

N. 195

Sentenza 10 - 27 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi e gravissime - Aggravante della fuga del conducente - Pena applicata nella misura non inferiore a tre anni di reclusione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di proporzionalità e rieducazione della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 590-ter.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : Daria de PRETIS, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 590-ter del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Milano, undicesima sezione penale, in composizione monocratica, con ordinanza del 22 settembre 2022, e dal Tribunale ordinario di Monza, sezione penale, in composizione monocratica, con ordinanza del 28 aprile 2023, iscritte, rispettivamente, al n. 128 del registro ordinanze 2022 e al n. 73 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2022 e n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2023.



Visti l'atto di costituzione di D. F., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 10 ottobre 2023 il Giudice relatore Luca Antonini; uditi l'avvocato Paolo Antonio Muzzi per D. F. e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 10 ottobre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 settembre 2022 (reg. ord. n. 128 del 2022), il Tribunale ordinario di Milano, undicesima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-ter del codice penale, nella parte in cui stabilirebbe, per le lesioni personali stradali gravi di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., aggravate dalla fuga del conducente, «la pena minima e fissa» di tre anni di reclusione, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione.

L'ordinanza di remissione premette che all'imputato nel giudizio *a quo* sono contestati: *a*) il reato di cui agli artt. 590-bis, primo e sesto comma, e 590-ter cod. pen., per avere, quale conducente di un veicolo, alla cui guida si era posto con la patente sospesa, cagionato lesioni personali stradali gravi a una persona che transitava su un attraversamento pedonale e per essersi poi dato alla fuga; *b*) i reati, aggravati dalla recidiva specifica e infraquinquennale, di cui all'art. 189, commi 1, 6 e 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per avere omesso di ottemperare agli obblighi di fermarsi e di prestare assistenza alla persona ferita, nelle circostanze indicate nel precedente capo d'imputazione e dopo avere causato il sinistro stradale ivi descritto.

1.1.- La rilevanza della questione di legittimità costituzionale, che la difesa dell'imputato ha chiesto di sollevare, è argomentata ritenendo che tra quelli contestati il reato «più grave» sia quello di lesioni personali, per il quale l'art. 590-ter cod. pen. imporrebbe di irrogare una pena non inferiore a tre anni di reclusione.

Ad avviso del rimettente sarebbe questa la pena da applicare, sebbene il delitto di cui all'art. 189, comma 7, cod. strada, tenendo conto dell'aumento della metà, in ragione della contestata recidiva, risulti punito fino a quattro anni e sei mesi di reclusione. Al riguardo, infatti, è richiamato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che, «in caso di concorso di reati», non consentirebbe al giudice - quando ritenga più grave il reato punito con la pena edittale più elevata nel massimo - di «irrogare una pena inferiore nel minimo a quella prevista per il reato satellite» (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 febbraio-13 giugno 2013, n. 25939).

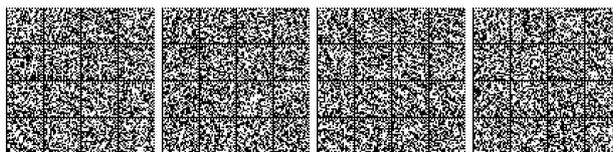
D'altra parte, il rimettente aggiunge che, in relazione al suddetto reato previsto dal codice della strada, sarebbe «possibile operare il giudizio di equivalenza tra eventuali circostanze attenuanti e la recidiva», con conseguente riduzione a tre anni della pena massima irrogabile, mentre per le lesioni personali stradali gravi l'art. 590-quater cod. pen. non consentirebbe il giudizio di equivalenza o di prevalenza tra le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen., e le aggravanti contestate all'imputato, ossia quelle di cui agli artt. 590-bis, sesto comma, e 590-ter cod. pen.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, l'ordinanza osserva che l'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., punisce le lesioni personali stradali gravi e gravissime con la reclusione, rispettivamente, da tre mesi a un anno e da uno a tre anni.

Per effetto del successivo art. 590-ter - ai sensi del quale «[n]el caso di cui all'articolo 590-bis, se il conducente si dà alla fuga, la pena è aumentata da un terzo a due terzi e comunque non può essere inferiore a tre anni» - il giudice non potrebbe «scendere al di sotto di tale misura», né avrebbe più «un massimo al quale fare riferimento», dal momento che, anche aumentando di due terzi la pena prevista per le lesioni personali stradali gravi, si perverrebbe alla misura di un anno e otto mesi, superata, appunto, dal suddetto minimo. Egli si «trov[erebbe] quindi ad infliggere una pena “fissa” di 3 anni di reclusione».

Diversamente accadrebbe invece per le lesioni stradali gravissime, per le quali la pena minima di tre anni di reclusione risulterebbe riportata «nella cornice edittale prevista in base agli aumenti» stabiliti dalla prima parte dell'art. 590-ter cod. pen.

Pertanto, «[l]a previsione di una pena “fissa”» contrasterebbe con gli artt. 3 e 27 Cost. «poiché impedi[rebbe] al giudice di adeguare la sanzione alla concreta gravità del fatto, in violazione non solo del principio di uguaglianza, ma anche delle finalità di rieducazione del condannato e del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, che ricomprende[rebbe] la possibilità di trattamenti sanzionatori individualizzati e proporzionali».



1.3.- Inoltre, dopo aver richiamato le pronunce di questa Corte che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale «di alcuni trattamenti sanzionatori “rigidi”» (sono citate le sentenze n. 205 del 2017, n. 105 del 2014 e n. 251 del 2012), l'ordinanza ravvisa «un caso analogo» a quello in esame nel giudizio deciso con la sentenza n. 222 del 2018, avente a oggetto l'art. 216, ultimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevedeva per le pene accessorie della inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e dell'incapacità a esercitare uffici direttivi la durata «di dieci anni», anziché «fino a dieci anni».

Riportando i passaggi della citata sentenza, il Tribunale rimettente ritiene che le valutazioni lì riferite a una pena accessoria «a maggior ragione devono valere con riguardo ad una pena principale», quale quella di cui al censurato art. 590-ter cod. pen., che, nella seconda parte, è stabilita «in misura “fissa” e, peraltro, contraddittoria, quanto alle lesioni colpose gravi, rispetto alla pena ricavabile dagli aumenti stabiliti nella prima parte del medesimo articolo di legge».

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare non fondata la questione sollevata.

2.1.- La difesa statale, descritto l'ambito di operatività della previsione censurata, riconosce che per le lesioni personali gravi la forbice edittale «si annulla», rimanendo queste «punite con la pena fissa di tre anni di reclusione».

Il contrasto con i parametri evocati andrebbe tuttavia escluso perché la individuazione del trattamento sanzionatorio operata dalla norma non apparirebbe manifestamente irragionevole o in violazione dei principi di proporzionalità e gradualità della pena.

Infatti, con la riforma dei reati contro la persona con violazione delle norme sulla circolazione stradale, di cui alla legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), il legislatore avrebbe «delineato come connotate da un disvalore particolarmente pregnante alcune condotte spiccatamente pericolose alla guida di veicoli a motore», scelta «ancor più evidente laddove (come nel caso di specie) si verta in ipotesi di iniziale condotta colposa cui segue un comportamento assistito da una volontà dolosa (quale la fuga)».

In altri termini, «[l]a severità del trattamento sanzionatorio» di cui all'art. 590-ter cod. pen. esprimerebbe «proprio il giudizio di precipua riprovevolezza dell'ordinamento riguardo tale condotta di fuga, sintomatica di mancanza di risipiscenza e di insensibilità rispetto [a] ogni più elementare dovere di solidarietà sociale».

Secondo l'Avvocatura, inoltre, la «fissità del trattamento sanzionatorio» risulterebbe «ragionevolmente “proporzionata”» tenuto conto della natura dell'illecito sanzionato e della connotazione dolosa che permeerebbe di sé la fattispecie aggravata.

D'altro canto, rimarrebbe ferma la possibilità per il giudice di valutare la diversa gravità concreta dei singoli illeciti, graduando la pena mediante il riconoscimento delle attenuanti generiche, sia pure applicabili nella forma più rigida dettata dall'art. 590-quater cod. pen.

Infine, l'Avvocatura ritiene inconfidenti i richiami ai trattamenti sanzionatori rigidi, caducati dalle pronunce di questa Corte, presi a riferimento dal giudice *a quo*.

3.- Si è costituito in giudizio D. F., imputato nel giudizio principale, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata fondata.

La difesa della parte sottolinea che la norma censurata, prevedendo una pena fissa per le lesioni personali stradali gravi, rappresenterebbe un unicum tra quelle contenute nella legge n. 41 del 2016 poiché, invece, sia per le lesioni gravissime, sia per l'omicidio stradale, la pena irrogabile, una volta operati gli aumenti per l'aggravante della fuga, sarebbe correttamente contenuta entro un minimo e un massimo edittale. Oltre a rivelarsi distonica, la previsione sembrerebbe essere «un effetto non meditato» nel corso dei lavori parlamentari di approvazione della legge.

In contrasto con i parametri costituzionali evocati dal rimettente, la norma censurata non consentirebbe al giudice di adeguare il trattamento sanzionatorio alla particolarità del caso concreto; nemmeno sarebbe sufficiente la possibilità di riconoscere le circostanze attenuanti, anche generiche, dal momento che il rigido meccanismo di cui all'art. 590-quater cod. pen. limiterebbe la discrezionalità del giudice nel caso concreto.

L'atto di costituzione rileva, inoltre, che la pena fissa in questione sanzionerebbe non soltanto il disvalore della fuga in sé, ma anche e ancor prima quello di avere procurato lesioni personali colpose, violando «regole cautelari le più diverse e con modalità potenzialmente molto differenti». Il minimo di pena di tre anni sarebbe poi lo stesso, «sia che l'autore abbia agionato delle lesioni gravi, sia che queste siano gravissime».

Pertanto, la suddetta pena non sarebbe ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili al reato in esame.



4.- Con ordinanza del 28 aprile 2023 (reg. ord. n. 73 del 2023), il Tribunale ordinario di Monza, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-ter cod. pen., nella parte in cui prevede, per le lesioni personali stradali gravi di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., aggravate dalla fuga del conducente, che la pena «comunque non può essere inferiore a tre anni», in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.

4.1.- Il giudice *a quo*, all'esito della discussione finale e sollecitato dalla difesa dell'imputato sulla base degli argomenti della ordinanza di rimessione del Tribunale di Milano emessa in data 22 settembre 2022, motiva la rilevanza della questione di legittimità costituzionale osservando anzitutto che sarebbe «[p]acificamente [...] la coincidenza del fatto accertato in dibattimento con la fattispecie astratta punita dal combinato disposto degli artt. 590 bis c.p. e 590 ter c.p.».

In particolare, non vi sarebbero ragioni per ritenere «che il processo non approdi alla fase decisionale»: da un lato, sarebbe agli atti una valida querela della persona offesa; dall'altro lato, sarebbe ormai precluso l'accesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova, «unico rito tale da scongiurare l'applicazione della sanzione».

4.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale, il Tribunale rimettente rileva che, per le lesioni personali stradali di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., aggravate dalla fuga del conducente, il legislatore avrebbe sostanzialmente previsto «quale unico 'sbocco sanzionatorio' [...] [l]a "pena fissa" di tre anni». Pertanto, «nel caso di specie l'impossibilità di adeguare la pena tra un minimo e un massimo» contrasterebbe con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e «con il principio di ragionevolezza della pena, in funzione rieducativa», declinato dall'art. 27, primo e terzo comma, Cost.

4.2.1.- Anzitutto, la pena prevista dal legislatore «puni[rebbe] in modo identico fatti di disvalore diverso», come emergerebbe dal fatto che «[l]a pena minima per le lesioni stradali aggravate dalla fuga, siano esse gravi o gravissime» - queste ultime «giocoforza 'più gravi di quelle gravi'» - coinciderebbe con gli anni tre di reclusione.

Inoltre, solo per le lesioni gravissime ma non per quelle gravi, il legislatore avrebbe comunque previsto una cornice edittale, consentendo al giudice di differenziare la sanzione per fatti diversi.

A tale violazione del principio di uguaglianza si aggiungerebbe «l'evidente irrazionalità del trattamento sanzionatorio», dal momento che «la pena fissa [...] impedi[rebbe] al giudice di parametrare la sanzione al caso concreto» - nel quale le lesioni «possono essere causate dal reo con le modalità più disparate» - e non risulterebbe dunque «proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (è citata la sentenza n. 50 del 1980 di questa Corte).

4.2.2.- L'automatismo sanzionatorio determinato dalla norma censurata, impedendo di parametrare la punizione all'evento concreto e al grado di colpevolezza dell'imputato, lederebbe anche l'art. 27 Cost.: infatti, solo la possibilità di adeguare la risposta punitiva ai casi concreti contribuirebbe a rendere «quanto più possibile personale la responsabilità penale» ai sensi del primo comma dell'art. 27 Cost. e, nello stesso tempo, consentirebbe «una determinazione della pena quanto più possibile "finalizzata" agli scopi perseguiti» dal terzo comma della citata disposizione.

A sostegno degli argomenti svolti l'ordinanza richiama, da un lato, la sentenza n. 222 del 2018 di questa Corte, che, a fronte di una pena fissa, a giudizio del rimettente avrebbe «restitui[to] discrezionalità al giudice di merito»; dall'altro lato, le pronunce che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dei «trattamenti sanzionatori 'rigidi'».

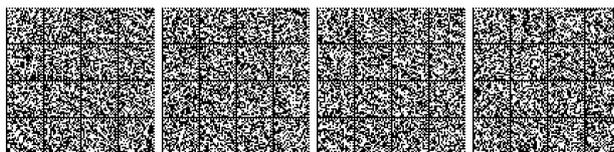
4.2.3.- Da ultimo, il rimettente osserva che nella fattispecie sanzionatoria, per quanto «omogeneamente aggravata dall'elemento della fuga», «residu[erebbe] pur sempre un elemento di disomogeneità», costituito dalla previsione di una pena fissa «a prescindere dalle più disparate modalità di manifestazione concreta del reato».

Pertanto, alla luce del divieto di bilanciamento delle circostanze previsto dall'art. 590-quater, cod. pen., che comprende anche quella di cui al precedente art. 590-ter, la staticità della risposta sanzionatoria potrebbe essere superata soltanto dalla eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale di questa disposizione, nella parte in cui prevede che, anche per le lesioni personali stradali gravi, la pena «non può essere inferiore a tre anni».

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio chiedendo di dichiarare inammissibile (peraltro, senza indicarne le ragioni) o, in ogni caso, non fondata, la questione di legittimità costituzionale, sulla base degli stessi argomenti già illustrati nel giudizio di cui al reg. ord. n. 128 del 2022.

Considerato in diritto

1.- Con le ordinanze di rimessione indicate in epigrafe (reg. ord. n. 128 del 2022 e reg. ord. n. 73 del 2023), il Tribunale ordinario di Milano, undicesima sezione penale, in composizione monocratica, e il Tribunale ordinario di Monza, sezione penale, in composizione monocratica, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo



comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-ter cod. pen. nella parte in cui, dopo aver stabilito «se il conducente si dà alla fuga, la pena è aumentata da un terzo a due terzi», prevede anche per le lesioni personali stradali gravi di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., che la pena «comunque non può essere inferiore a tre anni».

I rimettenti quindi rilevano che, per le lesioni gravi, il giudice non potrebbe che infliggere una pena fissa di tre anni di reclusione, quale unico sbocco sanzionatorio della disposizione oggetto di censura.

Infatti, l'applicazione del richiamato aumento proporzionale alle pene previste dal primo comma dell'art. 590-bis cod. pen. per le lesioni personali stradali gravi - la reclusione da tre mesi a un anno - individuerebbe, ma solo sul piano astratto, una cornice edittale per la condotta della fuga compresa tra il minimo di quattro mesi e il massimo di un anno e otto mesi, in realtà sempre superata dalla soglia minima stabilita dalla norma censurata.

Per i rimettenti, dunque, la previsione di una pena fissa e la conseguente impossibilità di parametrare la sanzione tra un minimo e un massimo, adeguandola alla concreta gravità del fatto, violerebbero gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., contrastando con i principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità della pena, anche in relazione alla sua finalità rieducativa.

Inoltre, il Tribunale di Monza, in riferimento alla violazione del principio di eguaglianza, deduce che l'art. 590-ter cod. pen.: a) punirebbe in modo identico fatti di disvalore diverso, dal momento che la pena coinciderebbe nella misura minima di tre anni per le lesioni personali stradali aggravate dalla fuga, siano esse gravi o gravissime; b) precluderebbe al giudice di differenziare la sanzione per fatti diversi nelle fattispecie di minore disvalore delle lesioni personali stradali gravi, mentre ciò sarebbe ammesso nel caso delle lesioni gravissime.

2.- 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 rigettate in ragione della loro non fondatezza.

Si è costituito l'imputato nel giudizio principale innanzi al Tribunale di Milano, concludendo invece per l'accoglimento delle questioni medesime.

3.- Le due ordinanze censurano la stessa disposizione in termini in larga parte coincidenti, sicché i relativi giudizi vanno riuniti ai fini della decisione.

4.- L'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa dello Stato solo nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 73 del 2023 non può essere accolta, in quanto totalmente priva di motivazione.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate sono quindi ammissibili: in entrambi i giudizi a quibus è, infatti, contestata la commissione di un fatto di lesioni personali stradali gravi, aggravato dalla fuga del conducente, e le ordinanze di rimessione censurano proprio la norma che per tale condotta stabilisce il trattamento sanzionatorio minimo di tre anni di reclusione.

4.1.- Peraltro, dalle stesse ordinanze emerge che nei due giudizi a quibus la decisione nel merito delle imputazioni ivi contestate non risulta ostacolata dalla entrata in vigore, a decorrere dal 30 dicembre 2022, della disposizione di cui al nono comma dell'art. 590-bis, cod. pen. - aggiunta dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) - ai sensi della quale «[i]l delitto è punibile a querela della persona offesa se non ricorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dal presente articolo».

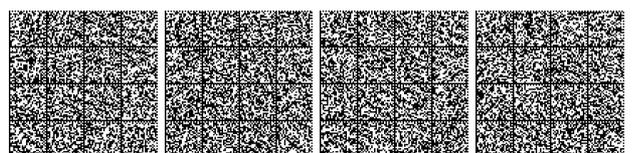
L'ordinanza del Tribunale di Monza, pur non citando la suddetta previsione (già vigente), fa comunque implicito riferimento al suo contenuto segnalando la presenza della valida querela della persona offesa.

Quella del Tribunale di Milano, benché anteriore alla menzionata modifica dell'art. 590-bis cod. pen., descrive tuttavia compiutamente la imputazione per cui si procede, chiarendo che questa è aggravata anche ai sensi del sesto comma della citata disposizione. Si deve perciò escludere, nella specie, ogni possibilità di incidenza del citato *ius superveniens* e, quindi, che gli atti vadano restituiti al giudice rimettente perché rivaluti la rilevanza della questione sollevata (in questo senso, sentenza n. 43 del 2018).

5.- Preliminare all'esame del merito delle questioni è una sintetica ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, in cui si colloca la disposizione censurata.

5.1.- Anzitutto, il codice della strada disciplina, all'art. 189, il «[c]omportamento in caso di incidente», prescrivendo al comma 1 che «[l]'utente della strada, in caso di incidente comunque ricollegabile al suo comportamento, ha l'obbligo di fermarsi e di prestare l'assistenza occorrente a coloro che, eventualmente, abbiano subito danno alla persona».

Il duplice obbligo così sancito si pone in sostanziale continuità con le previgenti disposizioni che da lungo tempo hanno governato la materia: dapprima l'art. 34 (Sanzioni per il caso di investimento) del regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740 (Testo unico di norme per la tutela delle strade e per la circolazione); successivamente, l'art. 133 (Obblighi del conducente in caso di investimento) del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (Testo unico delle norme sulla circolazione stradale).



Il suddetto art. 189 si conforma, inoltre, alle puntuali disposizioni contenute nell'art. 31 (Comportamento in caso di incidente) della Convenzione sulla circolazione stradale firmata a Vienna l'8 novembre 1968, integrata dall'Accordo europeo sulla circolazione firmato a Ginevra il 1° maggio 1971; atti oggetto, rispettivamente, di ratifica, esecuzione e adesione da parte dell'Italia con legge 5 luglio 1995, n. 308 (Ratifica ed esecuzione delle convenzioni, con annessi, firmate a Vienna l'8 novembre 1968, sulla circolazione e sulla segnaletica stradale, ed adesione agli accordi europei, con annessi, firmati a Ginevra il 1 maggio 1971, sulle stesse materie ed al protocollo, con annessi, firmato a Ginevra il 1 marzo 1973, sui segnali stradali e loro esecuzione).

Nei successivi commi il menzionato art. 189 prevede alcune prescrizioni accessorie (commi 2, 3 e 4) nonché, per quanto qui rileva, le sanzioni per la violazione dei due fondamentali obblighi di cui al comma 1, così declinate:

a) sanzione amministrativa del pagamento della somma da euro 302 a euro 1.208 per «[c]hiunque, nelle condizioni di cui al comma 1, non ottempera all'obbligo di fermarsi in caso di incidente, con danno alle sole cose» (comma 5);

b) reclusione da sei mesi a tre anni per «[c]hiunque, nelle condizioni di cui al comma 1, in caso di incidente con danno alle persone, non ottempera all'obbligo di fermarsi» (comma 6);

c) reclusione da un anno a tre anni per «[c]hiunque, nelle condizioni di cui al comma 1, non ottempera all'obbligo di prestare l'assistenza occorrente alle persone ferite» (comma 7).

L'elemento materiale del reato omissivo previsto dal comma 6 e usualmente indicato come “di fuga” «consiste nell'allontanarsi dal luogo dell'investimento così da impedire o anche solo da ostacolare l'accertamento della propria identità personale, l'individuazione del veicolo investitore e la ricostruzione delle modalità dell'incidente» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 9 dicembre 2021-14 marzo 2022, n. 8431).

Quanto all'elemento soggettivo, il dolo richiesto «deve investire essenzialmente l'inosservanza dell'obbligo di fermarsi in relazione all'evento dell'incidente concretamente idoneo a produrre ripercussioni lesive alle persone, e non anche l'esistenza di un effettivo danno per le stesse» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 15 febbraio-16 giugno 2023, n. 26012).

5.2.- Laddove dall'incidente derivi effettivamente un esito lesivo per l'incolumità individuale o, persino, per la vita delle persone coinvolte, vengono in rilievo anche le fattispecie di reato poste dal codice penale a tutela di tali beni.

In particolare, con riferimento alle lesioni personali, fino all'entrata in vigore della legge n. 41 del 2016 trovava applicazione la complessiva disciplina dell'art. 590 cod. pen., relativo alla condotta di chi ne cagionasse «ad altri per colpa». Il primo comma di tale disposizione, per le lesioni semplici, stabilisce la reclusione fino a tre mesi o la multa fino a euro 309; i successivi commi secondo e terzo ricomprendevano, tra l'altro, le lesioni gravi e gravissime causate «con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale», prevedendo per le prime la reclusione da tre mesi a un anno o la multa da euro 500 a euro 2.000.

5.3.- L'acuirsi del fenomeno delle “vittime della strada” ha in seguito indotto il legislatore a determinarsi, con la richiamata legge n. 41 del 2016, verso un vero e proprio «salto di livello» (sentenza n. 88 del 2019) nel trattamento sanzionatorio di una categoria di reati ritenuti di particolare allarme sociale.

Il quadro appena descritto è stato quindi modificato sotto più profili.

È stata infatti abbandonata la fattispecie del reato circostanziato, nel cui ambito avevano continuato a muoversi altri precedenti interventi di aggravamento dei trattamenti sanzionatori, e sono stati introdotti due nuovi reati speciali: l'omicidio stradale di cui all'art. 589-bis cod. pen. e, per quanto qui specificamente interessa, le lesioni personali stradali gravi e gravissime, di cui all'art. 590-bis cod. pen.

Nelle more della pubblicazione della presente sentenza si segnala, da ultimo, l'entrata in vigore della legge 26 settembre 2023, n. 138 (Introduzione del reato di omicidio nautico e del reato di lesioni personali nautiche), senza che, peraltro, le modifiche apportate, tra cui la sostituzione del citato art. 590-bis, incidano sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Il suddetto art. 590-bis, nella versione antecedente alla modifica ora richiamata, stabiliva, nel primo comma, che «[c]hiunque cagioni per colpa ad altri una lesione personale con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale è punito con la reclusione da tre mesi a un anno per le lesioni gravi e da uno a tre anni per le lesioni gravissime».

Nei commi successivi, sono state altresì introdotte plurime (e parallele a quelle stabilite per il reato di omicidio stradale) circostanze aggravanti che considerano la guida in stato di ebbrezza alcolica oltre una certa soglia di tasso alcolemico o sotto l'effetto di stupefacenti (ai commi secondo e terzo), nonché la violazione di specifiche regole cautelari sintomatiche di maggiore pericolosità della condotta (ai commi quarto, quinto e sesto).

In particolare, va considerato che i commi secondo e terzo hanno stabilito, per chi causa lesioni guidando in tali condizioni, particolarmente caratterizzate dalla temeraria assunzione di «rischi irragionevoli» (sentenza n. 248 del 2020), un forte aggravamento della pena rispetto a quella prevista dalla disciplina precedente, determinandola nella reclusione da tre a cinque anni per le lesioni gravi, e da quattro a sette anni per le lesioni gravissime.



Le dette circostanze, inoltre, sono risultate «“privilegiate” in quanto presidiate dalla clausola di esclusione della comparazione con le attenuanti (art. 590-*quater* cod. pen.)» (sentenza n. 88 del 2019).

L'altra significativa modifica apportata dalla legge n. 41 del 2016 - e sulla quale si incentrano gli odierni giudizi - è stata la previsione di un'ulteriore circostanza aggravante di ciascun reato di nuovo conio (anch'essa “privilegiata” ai sensi del successivo art. 590-*quater*), tipizzata nelle due simmetriche disposizioni di cui all'art. 589-*ter* cod. pen. (Fuga del conducente in caso di omicidio stradale) e all'art. 590-*ter* cod. pen. (Fuga del conducente in caso di lesioni personali stradali).

Strutturate in maniera analoga, queste ultime stabiliscono che, «se il conducente si dà alla fuga», la pena per il reato commesso «è aumentata da un terzo a due terzi, e comunque non può essere inferiore» a cinque anni, nel caso di omicidio stradale, e a tre anni, nel caso di lesioni personali stradali gravi e gravissime.

5.3.1.- Va infine precisato che alla condotta di «fuga» oggetto delle circostanze aggravanti appena descritte la giurisprudenza ha dato un'interpretazione in continuità con l'orientamento già formatosi in relazione alla fattispecie prevista dall'art. 189, comma 6, cod. strada, conseguentemente affermando, in particolare, che quest'ultima è «assorbita nella nuova fattispecie complessa risultante dal combinato degli artt. 589-*bis* e 589-*ter* cod. pen.» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 28 giugno-27 luglio 2023, n. 32669), «secondo il paradigma del reato complesso di cui all'art. 84 c.p.» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 21 aprile-5 luglio 2023, n. 28785; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 7 luglio-7 ottobre 2022, n. 38015, relativa specificamente al combinato degli artt. 590-*bis* e 590-*ter* cod. pen.).

6.- Le questioni sollevate da entrambe le ordinanze di rimessione si collocano nel descritto contesto normativo e si appuntano - sostenendone il contrasto con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. - sulla disciplina sanzionatoria dell'art. 590-*ter* cod. pen. nella parte in cui, esigendo che la pena «comunque non può essere inferiore a tre anni», porta il giudice, in riferimento alla condotta del primo comma dell'art. 590-*bis*, cod. pen., a irrogare una pena invariabilmente fissa.

L'aumento proporzionale «da un terzo a due terzi», previsto dal censurato art. 590-*ter*, applicato alle pene per le lesioni gravi di cui al primo comma dell'art. 590-*bis*, che sono punite con la reclusione da tre mesi a un anno, dovrebbe condurre, infatti, in caso di fuga del conducente a una forbice edittale variabile da quattro mesi a un anno e otto mesi. Questa però risulta, in realtà, sempre inoperante, perché al di sotto della pena di tre anni che lo stesso art. 590-*ter* vuole sia comunque applicata.

In definitiva, per l'ipotesi delle lesioni gravi di cui al primo comma, il pur previsto incremento proporzionale si rivela tamquam non esset, risultando sempre sterilizzato dalla previsione del minimo di tre anni.

6.1.- Le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

È pur vero che il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella quantificazione delle pene; al contempo, però, nell'esercizio di tale funzione, è tenuto a conformarsi all'indefettibile tutela di principi e diritti costituzionali.

Al riguardo questa Corte non può quindi che ribadire, innanzitutto, la propria giurisprudenza secondo cui l'individualizzazione della pena, che si ottiene con la previsione di una forbice edittale rivolta a consentire al giudice di determinarla in base alle specificità della fattispecie concreta, costituisce «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale» (da ultimo, sentenza n. 40 del 2023, che richiama la sentenza n. 50 del 1980).

Da ciò discende che, in via di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il volto costituzionale del sistema penale, risultando «“indiziate” di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 266 del 2022).

Il relativo dubbio, pertanto, potrà «essere superato, caso per caso, solo “a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato” (sentenza n. 222 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto, e ivi riferimenti alla sentenza n. 50 del 1980)» (sentenza n. 266 del 2022).

In altre parole, occorre quindi che, a seguito di uno scrutinio di proporzionalità della «peculiare struttura della fattispecie» (sentenza n. 194 del 2023), emerga che la pena fissa viene a considerare adeguatamente una gamma di comportamenti accumulati da un contenuto di offensività e da un disvalore soggettivo sostanzialmente analoghi.

7.- Il censurato art. 590-*ter* cod. pen. punisce la condotta di fuga realizzata da un conducente responsabile di gravi lesioni personali seguite a un incidente stradale.

La scelta legislativa si struttura secondo il modello del reato complesso (come rilevato dalla giurisprudenza in precedenza richiamata), unendo in una stessa figura criminosa più condotte già autonomamente punite.

La combinazione di tali elementi comporta un trattamento sanzionatorio diverso rispetto a quello che sarebbe applicabile in base al cumulo delle figure componenti.



Nella specie, la differenza si manifesta anche nella previsione di un duplice meccanismo di determinazione della pena, l'uno basato sul criterio proporzionale (che aumenta da un terzo a due terzi quelle previste dal precedente art. 590-bis), l'altro, quello censurato, che ne prescinde stabilendo la soglia minima di tre anni.

Questa seconda modalità, rideterminando indefettibilmente il trattamento sanzionatorio, fa acquisire alla circostanza un significato senza dubbio peculiare, prendendo in considerazione una condotta, la fuga del conducente, che essa sanziona come di per sé connotata da un disvalore intrinseco grave, tale da meritare in ogni caso una pena minima (per un caso simile, in riferimento a «una sanzione di importo minimo», sentenza n. 212 del 2019).

In tal modo il legislatore ha configurato una nuova fattispecie astratta che descrive due condotte strettamente connesse, le lesioni gravi e la fuga, la seconda delle quali, essendo dettata unicamente dall'intento del soggetto di conseguire l'impunità per il primo comportamento, è idonea a imprimere, in realtà, uno speciale disvalore all'intera vicenda.

8.- È ben vero che la misura dell'aumento, data la soglia minima di tre anni, risulta essere pari a dodici volte il minimo edittale previsto dal primo comma dell'art. 590-bis cod. pen. per l'ipotesi base delle lesioni personali stradali (tre mesi di reclusione); ma non si può omettere di considerare che nella fattispecie di fuga si realizza, dal punto di vista soggettivo, un salto di qualità rispetto a quella delle lesioni.

È tale considerazione a risultare dirimente nella valutazione della proporzionalità: quello di lesioni personali gravi è un reato colposo, mentre la condotta di fuga è dolosa, sicché il pur elevato iato non può ritenersi sconfinare nell'ambito della manifesta irragionevolezza.

La condotta dolosa che il conducente, dandosi alla fuga, pone in essere dopo l'incidente, esprime, del resto, la cosciente determinazione di non volersi assumere la responsabilità dei propri comportamenti.

L'opzione così prescelta, in un lasso di tempo di regola breve, è dunque sintomatica del carattere di fondo della condotta di fuga, che «mostra estrema determinazione nel tentativo di sottrarsi alle conseguenze della propria azione» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 28 dicembre 2015-13 aprile 2016, n. 15322), essendo finalizzata a evitare le «proprie responsabilità» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 3 novembre 2011-13 agosto 2012, n. 32426).

Nel violare l'obbligo di fermarsi e trattenersi sul posto, espressamente previsto dal codice della strada a tutela della esigenza che vengano accertate le modalità di un incidente e identificati tutti i soggetti coinvolti, anche, peraltro, in vista del risarcimento del danno alle vittime, il conducente che fugge decide scientemente di fare prevalere su tutto la propria impunità (per una responsabilità ancora da accertare) a scapito dell'interesse immediato delle persone coinvolte nell'incidente.

In questo elemento si concretizza il tratto comune, in termini di offensività, rinvenibile nel darsi alla fuga: quale che sia la circostanza (ad esempio fuggire in pieno giorno, nel centro di una città, con la quasi certezza di essere identificato, o di notte, in una strada di campagna non illuminata), in ogni caso, l'allontanarsi volontariamente dal luogo del sinistro sta a significare la prevalenza del calcolo egoistico finalizzato a evitare ogni coinvolgimento personale nell'evento accaduto.

Infatti, per quanto necessariamente consapevole che la sua condotta correlata al sinistro è idonea a recare danno alle persone, chi si dà alla fuga decide di abbandonare il luogo dell'incidente, accettando di farlo, peraltro, sotto un «velo di ignoranza» quanto alle conseguenze prodotte dalla propria azione e amplificando il pericolo per l'incolumità fisica e la vita delle altre persone coinvolte. Del resto, se correttamente, da un lato, la giurisprudenza di legittimità mantiene distinti i reati di fuga, di cui al comma 6 dell'art. 189 cod. strada, e di omessa assistenza, di cui al successivo comma 7, in quanto lesivi di beni giuridici diversi, dall'altro, la stessa afferma che fra questi «ricorrono molti elementi e presupposti comuni» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 15 gennaio-8 febbraio 2008, n. 6306; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 12 marzo-6 maggio 2019, n. 18784, e Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 10 ottobre 2014-27 gennaio 2015, n. 3783).

8.1.- Un ulteriore elemento di omogeneità, che connota l'intera gamma dei comportamenti ai quali consegue la pena di tre anni di reclusione, è ravvisabile nella necessità che gli esiti definitivi dell'incidente sulla incolumità personale assumano almeno la consistenza di lesioni gravi, qualificazione che, ai sensi dell'art. 583 cod. pen., di regola è integrata da una malattia o da una incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni della persona per più di quaranta giorni.

Il criterio che seleziona la categoria delle lesioni vale dunque a unificare le condotte punite dalla disposizione censurata all'interno di un perimetro segnato all'ingresso da un evento comunque di significativa entità, al cui definitivo assestamento non è estranea la scelta del conducente di allontanarsi dal luogo dell'incidente, essendo molto spesso unita a quella di omettere l'attivazione di un tempestivo soccorso, che sarebbe idoneo a contenere il processo causale lesivo già in atto nella persona offesa.



D'altro canto se, invece, dalla condotta colposa di guida conseguono lesioni di entità inferiore, la vicenda complessiva non sarà più disciplinata dalla disposizione censurata ma, quanto alle lesioni, dalla più mite fattispecie generale prevista dall'art. 590, primo comma, cod. pen., mentre il successivo comportamento di fuga sarà sanzionato in maniera autonoma ai sensi dell'art. 189, comma 6, cod. strada.

8.2.- Su un diverso, ma connesso piano, occorre poi ulteriormente considerare che anche nelle situazioni in cui l'art. 590-ter cod. pen. richiede di irrogare una pena sostanzialmente "fissa" nella misura di tre anni di reclusione, non è comunque preclusa al giudice - sia pure nel rispetto del regime dell'art. 590-quater cod. pen. - la possibilità di applicare l'apparato di circostanze attenuanti che possono meglio descrivere la concreta vicenda oggetto del giudizio penale. Tali sono quella comune prevista dall'art. 62, numero 6), cod. pen. per l'avvenuto integrale risarcimento del danno - nella specie, sintomo evidente della respiscenza dell'imputato rispetto all'iniziale comportamento di disinteresse per le conseguenze della condotta che ha cagionato le lesioni - e, in ultima analisi, le attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen., la cui applicazione discrezionale e motivata non può certo escludersi.

Va anche considerato il settimo comma dell'art. 590-bis cod. pen. (così come la simmetrica previsione contenuta nell'art. 589-bis cod. pen.) ai sensi del quale «[n]elle ipotesi di cui ai commi precedenti, qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole, la pena è diminuita fino alla metà».

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare che si tratta di «un'inedita attenuante ad effetto speciale del tutto particolare perché attiene all'efficienza causale», consapevolmente introdotta dalla legge n. 41 del 2016 «[p]er moderare il notevole maggior rigore della risposta sanzionatoria» che nel complesso connota la riforma, dando rilievo a «condotte che, seppur legate con nesso di causalità all'evento dannoso (sia morte, sia lesioni gravi o gravissime), possono in concreto avere un'efficienza causale non esclusiva» (sentenza n. 88 del 2019).

Inoltre, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha riconosciuto alla suddetta circostanza un ampio spazio di operatività, essendo questa configurabile nel caso in cui sia accertato il concorso di colpa, per quanto minimo, della vittima e, più in generale, una qualunque concorrente causa esterna, anche non costituita da condotta umana, al di fuori delle ipotesi di caso fortuito o forza maggiore. L'ampia formulazione letterale della circostanza attenuante vale infatti «a ricomprendere una pluralità di situazioni nelle quali il disvalore della condotta colposa dell'autore del reato si ritiene minore per essere stato determinato l'evento» anche da concomitanti fattori (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 9 febbraio-7 marzo 2023, n. 9464 e precedenti ivi richiamati).

L'attenuante di cui al settimo comma degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen. è ritenuta applicabile anche in caso di fuga del conducente (Corte di cassazione, sentenza n. 46668 del 2022 e sezione quarta penale, sentenza 11 settembre 2019-9 marzo 2020, n. 9205, nonché, nello stesso senso, Corte di cassazione, sentenza n. 28785 del 2023 e sezione quarta penale, sentenza 12 novembre-7 dicembre 2020, n. 34748).

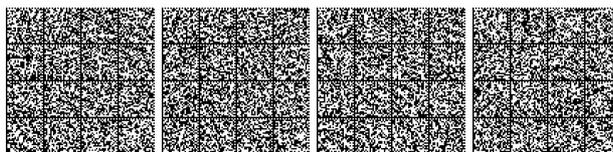
Pertanto, pur considerando il peculiare meccanismo stabilito dall'art. 590-quater cod. pen., l'attenuante in discorso, come le altre ricordate, concorre all'opera, necessariamente spettante al giudice, di adeguamento della risposta sanzionatoria alle concrete manifestazioni del singolo fatto punito, in una direzione, in potenza, senz'altro mitigatrice.

In conclusione, la censurata "fissità" della pena si rivela non assoluta: infatti, il giudice è tenuto, al ricorrere dei presupposti di applicazione delle suddette circostanze attenuanti, a irrogare in concreto una pena inferiore a quella di tre anni, adeguando così la rigidità del trattamento sanzionatorio alla specifica vicenda sottoposta al suo esame, con particolare riguardo alle modalità di causazione delle lesioni non ricollegabili alla condotta del colpevole e al comportamento da questo tenuto successivamente al reato.

Anche sotto il profilo esaminato, dunque, la pena prevista dalla norma censurata si differenzia da quella fissa, richiamata da entrambi i rimettenti, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 222 del 2018 perché, tra gli altri motivi, «resta[va], altresì, insensibile all'eventuale sussistenza delle circostanze aggravanti o attenuanti» considerate dalla disposizione dalla quale essa dipendeva.

8.3.- In definitiva, alla luce delle esposte considerazioni, la pena di tre anni di reclusione che la norma censurata richiede rigidamente di applicare non può non essere riconosciuta ragionevolmente proporzionata, anche perché non suscettibile di condurre, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori palesemente eccessivi rispetto alla gravità dell'illecito commesso (sentenze n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019).

9.- Sotto un ulteriore profilo occorre anche considerare che la scelta di approntare una soglia minima di tre anni da applicare alla fuga del conducente trova una giustificazione in termini sistematici nel quadro del complessivo intervento realizzato dalla legge n. 41 del 2016, volto, come detto, a inasprire il trattamento sanzionatorio per le condotte che, attraverso la violazione delle regole della circolazione stradale, offendono l'incolumità personale e la vita.



In particolare, in tale intervento il disvalore della condotta in violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale è stato articolato secondo una forte graduazione, con un netto divario tra le ipotesi base del primo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen. e le condotte, sanzionate con la pena più elevata, rientranti nel secondo e nel terzo comma di tale disposizione. Infatti, la «pena prevista ove ricorrano tali aggravanti privilegiate è marcatamente più elevata della pena base, come risulta in particolare dal fatto che i minimi di pena delle fattispecie circostanziate sono sensibilmente incrementati» (sentenza n. 88 del 2019).

In questo contesto normativo, una volta inserito il comportamento di fuga quale elemento circostanziale della nuova fattispecie di reato, il legislatore ha pertanto ritenuto insufficiente sanzionarlo ricorrendo al solo criterio dell'aumento proporzionale da un terzo a due terzi rispetto alle pene (da tre mesi a un anno) per l'ipotesi base delle lesioni personali stradali gravi.

In mancanza della soglia minima dei tre anni, infatti, il calcolo di convenienza potrebbe indurre il conducente a scegliere la fuga, sia nella fattispecie base delle lesioni (perché a fronte del modesto aumento di pena si sarebbe evitato il coinvolgimento nella causazione dell'incidente), sia, a maggior ragione, laddove le lesioni risultino cagionate in presenza delle circostanze sintomatiche di un maggior grado di colpa.

In altre parole, la pena massima, un anno e otto mesi, irrogabile per le lesioni gravi seguite dalla fuga, risulterebbe, infatti, decisamente inferiore al minimo della pena, tre anni, che, per effetto della riforma del 2016, è stata prevista nelle ipotesi, disciplinate dai commi secondo e terzo dell'art. 590-*bis*, di lesioni gravi causate in caso di guida in stato di ebbrezza alcolica (oltre una certa soglia di tasso alcolemico) o sotto l'effetto di stupefacenti.

In difetto, pertanto, della punizione minima di tre anni per la fuga, per il conducente che versa in tali condizioni, in base a un mero calcolo utilitaristico, sarebbe sempre più conveniente fuggire, perché potrebbe contare sulla probabilità di essere individuato solo dopo un certo lasso di tempo, funzionale a ridurre o smaltire l'effetto dell'alcool o degli stupefacenti.

È significativo, a questo riguardo, considerare che l'inserimento della soglia minima dei tre anni è stato esplicitamente considerato nel corso dei lavori preparatori come «una clausola di chiusura» funzionale a «limitare il rischio di incentivare la fuga a causa dell'entità delle pene previste per i predetti reati» di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi e gravissime (così la relatrice al progetto di legge, illustrando l'emendamento da lei presentato nella seduta del 20 ottobre 2015 delle Commissioni riunite II e IX della Camera dei deputati).

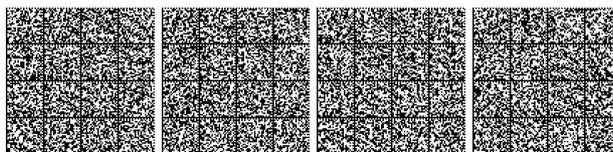
10.- Va peraltro, a margine, considerato che la valutazione di speciale disvalore della fuga del conducente, anche quando questa si riferisca alla fattispecie base delle lesioni personali stradali di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen., risulta confermata dal legislatore in occasione della recente modifica alla procedibilità del suddetto reato. L'art. 1, comma 15, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) contiene, tra gli altri, il criterio direttivo di «prevedere la procedibilità a querela della persona offesa per il reato di lesioni personali gravi o gravissime previsto dall'articolo 590-*bis*, primo comma, del codice penale», attuato dall'art. 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 150 del 2022, in precedenza richiamato (punto 4.1.).

Il legislatore ha, dunque, limitato la modifica alla sola condotta prevista dal primo comma della disposizione in esame, implicitamente considerando che laddove ricorra una circostanza aggravante (come appunto la fuga del conducente) permanga il prevalente interesse alla procedibilità d'ufficio.

D'altro canto, ove si fosse inteso prevedere la procedibilità a querela per le lesioni personali stradali di cui al primo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen., aggravate dalla sola fuga del conducente, sarebbe stata necessaria una espressa deroga alla regola generale fissata dall'art. 131 cod. pen., per il quale «[n]ei casi preveduti dall'articolo 84, per il reato complesso si procede sempre di ufficio, se per taluno dei reati, che ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti, si deve procedere di ufficio» come, per l'appunto, per l'art. 189, comma 6, cod. strada.

11.- Le considerazioni fin qui svolte portano a concludere che, se è sicuramente preferibile consentire al giudice di calibrare il trattamento punitivo al caso concreto, nella specie l'indizio di illegittimità costituzionale che grava sulla norma censurata non vale a far concludere nel senso della fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.

12.- Le motivazioni che precedono conducono a ritenere non fondate anche le due censure formulate dal solo Tribunale di Monza con riferimento specifico all'art. 3 Cost., violato perché l'art. 590-*ter* cod. pen.: a) punirebbe in modo identico fatti di disvalore diverso (dal momento che la pena coinciderebbe nella misura minima di tre anni per le lesioni personali stradali aggravate dalla fuga, siano esse gravi o gravissime); b) precluderebbe al giudice di differenziare la sanzione per fatti diversi, nelle fattispecie di minor disvalore delle lesioni personali stradali gravi, mentre lo ammetterebbe per quelle gravissime.



Quanto alla prima, l'assunto del rimettente non è corretto, dal momento che il trattamento punitivo non può dirsi identico tra lesioni gravi e gravissime sol perché la pena di tre anni coinciderebbe nella misura minima.

Se è vero che, per le lesioni gravi, l'art. 590-ter cod. pen. non consente altro sbocco sanzionatorio che non quello di tre anni (ciò che fonda la diversa censura di "fissità", già esclusa), per le lesioni gravissime la stessa previsione individua comunque una forbice di trattamento sanzionatorio che dal limite minimo di tre anni giunge al massimo nella misura di cinque anni, ottenuto dall'aumento di due terzi della pena massima (tre anni) per esse stabilita dal primo comma dell'art. 590-bis cod. pen.

In altri termini, il principio di uguaglianza non risulta leso solo perché tra le due fattispecie di diverso disvalore vi è identità (unicamente) del trattamento sanzionatorio minimo: nel loro complesso, infatti, le pene astrattamente previste per le lesioni gravissime sono più severe di quella associata alle lesioni gravi e riflettono così la maggiore entità lesiva del primo evento rispetto all'altro.

La seconda censura, invece, non considera la già richiamata esigenza, avuta di mira dal legislatore, di introdurre, per le lesioni gravi, un limite di pena minima comunque da irrogare, dato l'elevato disvalore della condotta di fuga e l'intento di disincentivare comportamenti egoistici.

Tale soglia vale ad assicurare, anche nella fattispecie base delle lesioni personali stradali gravi seguite dalla fuga del conducente, un trattamento sanzionatorio unitario di tali condotte, in una misura ritenuta adeguata al disvalore attribuito alla seconda, una volta divenuta circostanza aggravante del nuovo reato complesso.

La doglianza del rimettente si rivela dunque non fondata dovendosi escludere la lamentata irragionevolezza del trattamento differenziato tra le due categorie di lesioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-ter del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, undicesima sezione penale, in composizione monocratica, e dal Tribunale ordinario di Monza, sezione penale, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

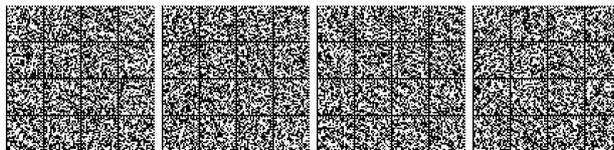
Luca ANTONINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 196

Ordinanza 10 - 27 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Locazione - Norme della Regione Toscana - Ritardato pagamento del canone - Applicazione di una penale asseritamente più alta rispetto a quanto previsto per i locatori privati - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio di eguaglianza, della libertà di iniziativa economica privata, della tutela della proprietà e del risparmio - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, art. 30, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42, 47 e 117, terzo e quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, recante «Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)», promosso dal Tribunale ordinario di Siena, sezione unica, nel procedimento vertente tra F. M. e altri e S. C. spa, con ordinanza del 7 febbraio 2023, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2023.

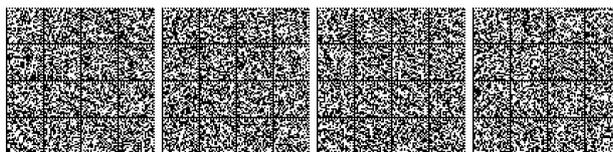
Visti l'atto di costituzione di S. C. spa, nonché l'atto di intervento della Regione Toscana; udita nell'udienza pubblica del 10 ottobre 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta; uditi gli avvocati Franco Coccoli per S. C. spa e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana; deliberato nella camera di consiglio del 10 ottobre 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 7 febbraio 2023, il Tribunale ordinario di Siena, sezione unica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, recante «Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)», per violazione degli artt. 3, 41, 42, 47 e 117, commi terzo e quarto, della Costituzione;

che, secondo il rimettente, la violazione degli artt. 3 e 117, commi terzo e quarto, Cost. dipenderebbe dalla posizione «differente e privilegiata» nella quale la prima delle norme censurate porrebbe il locatore di immobili di edilizia residenziale «rispetto a tutti i locatori (privati cittadini e società commerciali proprietari di immobili concessi in locazione)», giacché gli attribuirebbe «il diritto di poter richiedere ai conduttori la penale del 15% [recte: 1,5 per cento] sul canone in caso di ritardato pagamento (co.1)»;

che detta disposizione comporterebbe il superamento del tasso soglia usurario, regolato dalla legge 7 marzo 1996, n. 108 (Disposizioni in materia di usura), qualificata dal rimettente quale disciplina di diritto «penale di competenza esclusiva dello Stato»;

che la seconda norma censurata, nel prevedere l'obbligazione solidale dei componenti del nucleo familiare per il pagamento del canone e delle spese accessorie (art. 30, comma 2), derogherebbe - secondo il rimettente - a quanto dispone l'art. 1587 del codice civile e, pertanto, integrerebbe una disparità di trattamento fra locatori di alloggi residenziali pubblici e locatori di immobili nella titolarità di privati;



che le norme regionali censurate, attribuendo ai locatori di edilizia residenziale pubblica (ERP) un potere «superiore, illegittimo, e privilegiato rispetto a tutti gli altri locatori», sarebbero lesive anche della iniziativa economica privata, di cui all'art. 41 Cost., e della proprietà privata, di cui all'art. 42 Cost.;

che sarebbe altresì violato l'art. 47 Cost., in quanto verrebbe attribuito al locatore ERP «un potere di risparmio e di accumulo di incassi da canoni di locazione, superiore, illegittimo, e privilegiato rispetto a tutti gli altri locatori»;

che, infine, a detta del giudice *a quo*, sarebbe altresì integrata una violazione dei parametri di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., in quanto entrambe le norme censurate inciderebbero su «principi fondamentali del nostro ordinamento»;

che in data 19 aprile 2023 si è costituita in giudizio la società S. C. spa, subentrata nei rapporti giuridici facenti capo alla Azienda territoriale edilizia residenziale della Provincia di Siena, sostenendo la non fondatezza delle censure;

che S. C. spa ha evidenziato il proprio ruolo di società in house finalizzata a perseguire unicamente un interesse pubblico, che si traduce nell'impegno a «fornire la abitazione popolare a categorie meno abbienti di cittadini con canoni inferiori a quelli correnti sul mercato» e nella destinazione dei proventi delle locazioni al mantenimento degli immobili ERP;

che, pertanto, in relazione alla censura imperniata sull'art. 3 Cost., «non sussiste[rebbe] giuridicamente identità di situazione nelle fattispecie prese in considerazione dal Tribunale di Siena», vale a dire nella locazione di immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica e in quella che regola rapporti di diritto privato, così che risulterebbe priva di fondamento la censura costruita sulla disparità di trattamento;

che anzi, a parere della società, le peculiarità del contratto di locazione ERP giustificerebbero la previsione normativa censurata, la quale garantirebbe in maniera non irragionevole e non sproporzionata il perseguimento degli scopi di interesse pubblico che la stessa società è tenuta a conseguire;

che cadrebbero, di riflesso, anche le altre censure, fondate sulla violazione degli artt. 41, 42 e 47 Cost., norme in ogni caso reputate, dalla difesa della parte, inconferenti rispetto alla materia dell'edilizia residenziale pubblica;

che in data 21 aprile 2023 è intervenuta in giudizio la Regione Toscana, insistendo per l'inammissibilità e comunque per la non fondatezza delle questioni;

che la difesa della Regione eccepisce la mancata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, ciò che renderebbe del tutto carente l'ordinanza sotto il profilo della motivazione sulla rilevanza;

che la Regione fa altresì valere un difetto di adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza;

che, in particolare, la censura relativa all'art. 3 Cost. risulterebbe apodittica, poiché il giudice non avrebbe argomentato «l'asserito superamento del tasso soglia usuraio e non [avrebbe] indica[to] il decreto del Ministero dell'economia e finanze che periodicamente determina tale tasso in riferimento a diverse tipologie di finanziamento ed eventualmente ai relativi importi»;

che la violazione degli artt. 41, 42 e 47 Cost. sarebbe stata dedotta, a parere della difesa regionale, in forma generica e assertiva, senza alcuna ricostruzione del quadro normativo che permetta di apprezzare le finalità perseguite dalla gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica;

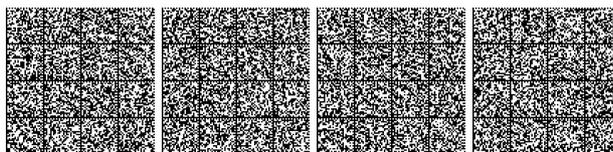
che la Regione segnala, quanto alla censura relativa al riparto di competenze, la mancanza di qualsivoglia indicazione relativa ai principi fondamentali della materia, chiamati oltretutto a limitare le sole materie di competenza concorrente, e non già quelle oggetto di competenza residuale regionale;

che, nel merito, la difesa della Regione argomenta la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 47 e 117, commi terzo e quarto, Cost., la cui motivazione è incentrata sulla supposta irragionevole disparità di trattamento fra locatori ERP e locatori che operano in base alla disciplina di diritto privato, criticando proprio l'assunto di una comparabilità fra tali situazioni;

che la Regione osserva come la non irragionevolezza della norma concernente la penale sarebbe viepiù confermata dalla circostanza che essa non troverebbe applicazione quando il mancato pagamento del canone dipenda da ragioni, indicate all'art. 30, comma 4, legge reg. Toscana n. 2 del 2019, che rendono la penale non dovuta;

che la difesa della Regione sottolinea, infine, la non irragionevolezza della previsione che contempla la solidarietà passiva estesa all'intero nucleo familiare, poiché l'art. 9 della legge reg. Toscana n. 2 del 2019 disporrebbe che la domanda di partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione dell'alloggio debba essere presentata dal soggetto richiedente relativamente all'intero nucleo familiare, purché ogni membro risulti titolare del diritto di assegnazione.

Considerato che, con ordinanza del 7 febbraio 2023, il Tribunale ordinario di Siena, sezione unica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge reg. Toscana n. 2 del 2019, per violazione degli artt. 3, 41, 42, 47 e 117, commi terzo e quarto, Cost.;



che la prima disposizione censurata (art. 30, comma 1) prevede che «[i]l ritardato pagamento del canone di locazione e delle spese accessorie dopo trenta giorni dalla scadenza del termine prescritto per il pagamento comporta l'applicazione di una penale in misura pari all'1,5 per cento dell'importo complessivo, relativo al canone di locazione e alle spese accessorie, dovuto per ogni mese di ritardo del pagamento, senza necessità di preventiva messa in mora. Sul ritardato pagamento del canone di locazione e delle spese accessorie si applica altresì l'interesse annuo nella misura legale»;

che la seconda previsione censurata (contenuta nell'art. 30, comma 2) dispone che «[i] componenti del nucleo familiare sono obbligati in solido con l'assegnatario ai fini di quanto dovuto per la conduzione dell'alloggio assegnato»;

che, a detta del giudice rimettente, la violazione degli artt. 3 e 117, commi terzo e quarto, Cost. dipenderebbe dalla posizione «differente e privilegiata» nella quale ambedue le citate norme porrebbero il locatore di immobili di edilizia residenziale pubblica «rispetto a tutti i locatori (privati cittadini e società commerciali proprietari di immobili concessi in locazione)»;

che il Tribunale rimettente, nel ritenere che le due norme censurate comportino a favore del locatore ERP un potere «superiore, illegittimo, e privilegiato rispetto a tutti gli altri locatori», ravvisa altresì una lesione degli artt. 41, 42 e 47 Cost.;

che, infine, nell'ordinanza è evocata l'autonoma violazione dei parametri di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., in quanto i commi 1 e 2 dell'art. 30 della legge reg. Toscana n. 2 del 2019 inciderebbero su «principi fondamentali del nostro ordinamento»;

che il giudice *a quo* ha ommesso di descrivere compiutamente la fattispecie concreta sottoposta al suo giudizio e si è limitato ad affermare la sussistenza di un credito vantato dalla parte opposta, fondato sulla legge reg. Toscana n. 2 del 2019, senza chiarire se tale legge trovi applicazione nella sua originaria formulazione, o in quella novellata con la legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019) e, soprattutto, se debbano essere applicate nel giudizio *a quo* le due norme censurate;

che, infatti, non viene fornita alcuna informazione circa la sussistenza di un ritardo nell'adempimento da parte del conduttore, né viene chiarito se tale ritardo sia idoneo a far operare la previsione in materia di penale;

che, pertanto, difettano gli elementi atti a sostenere l'applicabilità dell'art. 30, comma 1, della legge reg. Toscana n. 2 del 2019;

che, inoltre, non è possibile ricavare, dalla ricostruzione della vicenda fornita nell'ordinanza, se vi siano altri componenti del nucleo familiare, oltre all'assegnatario, e se a essi sia stato richiesto il pagamento delle somme in solido con l'assegnatario;

che, di riflesso, resta oscura la ragione della ritenuta applicabilità della disciplina concernente l'obbligazione solidale dei componenti del nucleo familiare, di cui al censurato art. 30, comma 2, della citata legge;

che la lacunosa descrizione della fattispecie impedisce a questa Corte di compiere il vaglio esterno circa il carattere non implausibile della motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate (*ex multis*, sentenze n. 249, n. 197 e n. 109 del 2022; ordinanze n. 37 del 2023, n. 156 del 2022 e n. 161 del 2015);

che, inoltre, le censure non sono sufficientemente motivate in ordine alla non manifesta infondatezza;

che, in particolare, la prima censura, che richiama congiuntamente gli artt. 3 e 117, commi terzo e quarto, Cost., è del tutto apodittica, generica e imprecisa nella ricostruzione normativa;

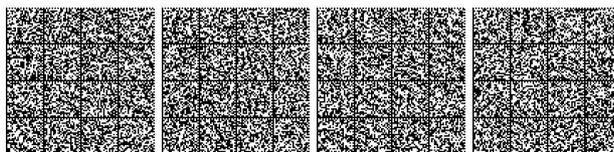
che il giudice erra nel riportare il testo della prima disposizione, la quale non prevede una penale del 15 per cento, bensì dell'1,5 per cento, senza che tale errore si riveli un mero refuso, in quanto la percentuale errata sostiene il ragionamento del giudice *a quo*;

che, infatti, nell'ordinanza, il rimettente si confronta con la normativa in materia di usura, per concludere che l'alta percentuale della penale fissata dalla fonte regionale comporti «inevitabilmente» il superamento del tasso soglia usurario, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento penale»;

che, in ogni caso, tanto la richiamata argomentazione, fatta valere rispetto all'art. 30, comma 1, della legge reg. Toscana n. 2 del 2019, quanto il contrasto con l'art. 1587 cod. civ., rilevato rispetto al comma 2 del medesimo articolo, risultano del tutto privi di collegamento rispetto alla pretesa lesione dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.;

che, oltretutto, il rimettente non chiarisce in relazione a quale materia concorrente sarebbe evocata la disciplina del citato terzo comma e in base a quale motivazione sarebbe implicata la previsione di cui al quarto comma;

che, di riflesso, i fugaci riferimenti alla disciplina civilistica e a quella penalistica non sono corredati dal riferimento al parametro costituzionale conferente;



che, anche con riguardo alla censura relativa all'art. 3 Cost., in punto di irragionevolezza estrinseca, la motivazione appare del tutto generica, poiché il giudice non si confronta con i caratteri propri della norma censurata, che è parte di una disciplina di settore, con peculiari riflessi pubblicistici (sentenze n. 203 del 2003 e n. 594 del 1990);

che, dunque, il giudice *a quo* non spiega le ragioni della comparabilità fra la citata disciplina censurata e quella concernente il rapporto di locazione di diritto privato e, conseguentemente, non motiva la supposta irragionevole disparità di trattamento;

che anche le ulteriori censure dedotte in riferimento agli artt. 41, 42 e 47 Cost. sono inammissibili, in quanto formulate in termini del tutto apodittici;

che, infatti, il rimettente si limita a menzionare i citati parametri costituzionali e a sintetizzarne il contenuto, senza offrire alcuna indicazione a sostegno delle lamentate lesioni, salvo prospettarle come se fossero corollari della supposta violazione dell'art. 3 Cost.;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'insufficiente motivazione in punto di non manifesta infondatezza determina l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 225, n. 75 e n. 34 del 2022, n. 114, n. 87 e n. 39 del 2021; ordinanze n. 37 e n. 13 del 2023, n. 224 e n. 159 del 2021, n. 250 del 2019);

che, per le medesime ragioni, sono inammissibili anche le autonome censure imperniate sull'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., poiché assolutamente generiche nella loro prospettazione, posto che il giudice rimettente non si cura di distinguere i diversi limiti che connotano i commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. e non fa che genericamente asserire la violazione di non meglio specificati principi fondamentali dell'ordinamento (*ex multis*, sentenze n. 253 e n. 217 del 2022, n. 115 del 2021 e ordinanza n. 201 del 2017);

che, in conclusione, le plurime ragioni sopra illustrate rendono le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 47 e 117, commi terzo e quarto, Cost. manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, recante «Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 47 e 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siena, sezione unica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 197

Sentenza 10 - 30 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di omicidio - Concorso di circostanze - Concorso tra le circostanze attenuanti generiche e della provocazione con la circostanza aggravante prevista per il delitto di omicidio volontario compiuto in contesti domestici o comunque nell'ambito di relazioni affettive (nei casi di specie: a danno di coniuge e di genitore) - Possibile prevalenza delle attenuanti indicate - Esclusione - Violazione dei principi di uguaglianza, di proporzionalità della pena e della sua funzione rieducativa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 577, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

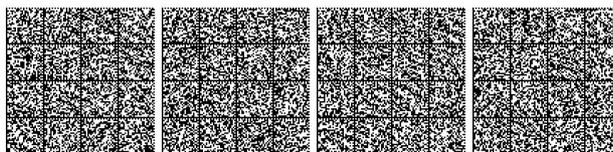
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 577, terzo comma, del codice penale, inserito dall'art. 11, comma 1, lettera c), della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), promossi dalla Corte d'assise di Cagliari con ordinanza del 16 novembre 2022 e dalla Corte d'assise d'appello di Torino, sezione prima, con ordinanze del 4 e del 10 maggio 2023, iscritte, rispettivamente, al n. 151 del registro ordinanze 2022 e ai numeri 87 e 88 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2022 e n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di P. R. e di M. P., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 10 ottobre 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò; uditi gli avvocati Luca Salvatore Pennisi per P. R. e Federico Squartecchia per M. P., e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 10 ottobre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 novembre 2022 (r.o. n. 151 del 2022), la Corte d'assise di Cagliari ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 577, terzo comma, del codice penale, inserito dalla legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, censurandolo «nella parte in cui impedisce il giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 c.p., della circostanza attenuante della provocazione rispetto alla circostanza aggravante prevista per il delitto di omicidio volontario, in relazione al fatto commesso contro il coniuge, dall'art. 577 comma 1 n. 1) c.p.».



1.1.- La Corte d'assise rimettente è giudice nel procedimento a carico di P. R., imputato del delitto di cui agli artt. 575 e 577, primo comma, numero 1), cod. pen. perché, nel corso di una lite familiare, con ripetute coltellate inferte al torace, alle braccia e al collo, cagionava la morte della moglie A. S.

Riferisce la Corte rimettente come all'esito dell'istruttoria - consistita nell'esame dell'imputato e nell'acquisizione, su accordo delle parti, degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero - sia emerso che P. R., sessantasettenne al momento del fatto, ha cagionato la morte della moglie sessantenne con le modalità indicate nel capo di imputazione. Egli ha, peraltro, ammesso sin da subito la propria responsabilità dinanzi alle forze dell'ordine da lui stesso allertate, e ha poi ribadito la sua confessione durante l'interrogatorio di convalida dell'arresto e, infine, di fronte alla stessa Corte d'assise.

1.1.1.- Il giudice *a quo* dedica una particolare attenzione alla ricostruzione del contesto familiare in cui è maturato il delitto, oltreché all'illustrazione della sua precisa dinamica.

Espone, segnatamente, che la vittima dell'omicidio - A. S. - soffriva da circa dieci anni di un grave disturbo bipolare di tipo borderline, cui si aggiungeva, nei mesi precedenti al delitto, un problema di alcolismo. Pur essendo in cura presso un centro di salute mentale, A. S. si rifiutava sovente di assumere la terapia farmacologica che le era stata prescritta e, più volte, nel corso degli anni, aveva cercato di togliersi la vita. L'ultimo intervento delle forze dell'ordine per sventare un suo tentativo di suicidio si era verificato appena venti giorni prima del delitto e, da allora, si erano intensificate le preoccupazioni dei familiari per il suo benessere fisico, oltreché mentale. Lo stato di salute di A. S. si era, infatti, aggravato da quando assumeva sostanze alcoliche e, dopo il fallito suicidio, il costante stato di angoscia, aggressività e tensione in cui versava le impediva di prendere sonno, costringendo anche i familiari - anzitutto il marito, che più si prendeva cura di lei - a non dormire, per il timore di ulteriori gesti autolesionistici.

Espone, altresì, il giudice *a quo* che le testimonianze dei figli della coppia, del fratello e della sorella della vittima, dei conoscenti e dei vicini di casa sentiti nel corso delle indagini descrivono l'imputato come una persona mite, dedita alla cura della moglie nonostante la situazione di gravissimo disagio, a più riprese definita come «ingestibile».

Secondo quanto emerge dagli atti processuali, così come ricostruiti dall'ordinanza di rimessione, il giorno dell'omicidio A. S. aveva di nuovo aggredito verbalmente il marito, nonché la figlia e i nipotini con lei conviventi, minacciando nuovamente di togliersi la vita. La figlia si era allontanata con i bambini e aveva telefonato a una serie di numeri di emergenza, anche perché si udivano provenire dal piano superiore rumori di mobili rovesciati e suppellettili infrante. In effetti, A. S. aveva preso a lanciare oggetti e a sbattere il tavolino sui mobili del soggiorno, e aveva ordinato al marito di mettere tutti gli oggetti personali della figlia in una busta e di portarli via. Al rifiuto del marito, gli aveva lanciato contro un piatto e, girandosi verso il cassetto dei coltelli, aveva minacciato di ucciderlo.

In base alle dichiarazioni dell'imputato, egli si sarebbe a questo punto alzato per cercare di fermarla. L'uomo affermava poi di non ricordare più nulla, sino al momento in cui - vedendo la moglie riversa in una pozza di sangue - aveva telefonato prima alla figlia, confessando l'omicidio e pregandola di non salire al piano di sopra, e poi ai carabinieri.

1.1.2.- Così ricostruiti i fatti, il giudice *a quo* ritiene sussistenti i presupposti per riconoscere all'imputato le circostanze attenuanti generiche, valorizzando tra l'altro le difficili condizioni di vita di P. R., come rappresentate da tutti i testimoni sentiti nel corso delle indagini; la sua incensuratezza; l'immediata ammissione delle proprie responsabilità; il suo cooperativo comportamento processuale.

La Corte rimettente ritiene altresì di dover riconoscere all'imputato l'attenuante della provocazione, di cui all'art. 62, primo comma, numero 2), cod. pen., avendo egli agito in uno stato d'ira, determinato dal fatto ingiusto costituito dal comportamento della moglie.

Secondo il giudice *a quo*, infatti, la lunga scia di aggressioni verbali e atti di violenza posti in essere da A. S. aveva innescato in P. R. una «tangibile esasperazione» qualificabile come stato d'ira, ben potendo tale stato psichico essere «costituito da un'alterazione emotiva che può anche protrarsi nel tempo e non essere in rapporto di immediatezza con il fatto ingiusto altrui». Osserva altresì il rimettente che l'ulteriore requisito del fatto ingiusto altrui «deve essere connotato dal carattere della ingiustizia obiettiva, intesa come effettiva contrarietà a regole giuridiche, morali o sociali, reputate tali nell'ambito di una determinata collettività in un dato momento storico e non con riferimento alle convinzioni dell'imputato e alla sua sensibilità personale» (è citata Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 25 settembre-13 dicembre 2017, n. 55741), senza che rilevino le condizioni psicologiche del suo autore (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 27 marzo-16 aprile 2012, n. 14270). Nel caso di specie, dovrebbe in particolare essere ritenuta la sussistenza di una «provocazione "per accumulo"», essendo la reazione dell'imputato esplosa a distanza di tempo «in occasione di un episodio scatenante, quale conseguenza di un progressivo rancore determinato dalla reiterazione di comportamenti ingiusti».



Prosegue dunque la Corte rimettente osservando che la finalità di adeguare la pena al caso concreto dovrebbe, nel caso in esame, essere raggiunta mediante un giudizio di prevalenza dell'attenuante della provocazione sull'aggravante del rapporto di coniugio, dovendo invece le attenuanti generiche essere considerate equivalenti rispetto a tale aggravante.

A tale risultato non sarebbe però possibile pervenire stante il disposto dell'art. 577, terzo comma, cod. pen.: dal che la rilevanza delle questioni.

1.1.3.- Queste ultime - prospettate peraltro dallo stesso pubblico ministero, cui si è associata la difesa dell'imputato - sarebbero, altresì, non manifestamente infondate.

Anzitutto, in giudice *a quo* rammenta che la disposizione censurata è stata introdotta dalla legge n. 69 del 2019, la cui complessiva *ratio* di tutela sarebbe individuabile nella «necessità di offrire una risposta severa dell'ordinamento rispetto a quei fenomeni criminali caratterizzati dal collegamento tra l'azione omicidiaria e un rapporto di prevaricazione e di forza fondato sul genere, normalmente rinvenibile nell'uccisione della donna da parte del suo compagno».

Sarebbe però «fondamentale distinguere tra uccisioni di donne e femminicidi: non ogni omicidio di donna rientra in tale particolare, seppur ricorrente, fattispecie». Di conseguenza, sarebbe necessario chiedersi «se l'articolo 577, n. 3), cod. pen. non sia stato frutto di una risposta sanzionatoria che [...] rischia di coinvolgere fenomeni di portata assai diversa», come del resto molto diversi sono i rapporti familiari ricompresi nel catalogo di cui all'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen.

Ciò comporterebbe il rischio che l'aggravamento di pena operi in una situazione diametralmente opposta rispetto a quelle che il legislatore intendeva sanzionare con particolare rigore. Infatti «il soggetto che ha commesso l'omicidio nello stato d'ira determinato dal fatto ingiusto della vittima era anche quello che, nel corso della convivenza coniugale, per concordanti risultanze testimoniali, aveva subito in plurime occasioni le aggressioni e gli scatti collerici del coniuge e, nonostante ciò, non lo aveva abbandonato, ma protetto sotto ogni aspetto, persino da azioni autolesionistiche». Il caso in esame non avrebbe quindi «nulla a che fare con una vicenda di sopraffazione di genere», costituendo invece «il drammatico sbocco di una storia familiare afflitta da una carica di sofferenza e frustrazione, ben descritta dai testimoni escussi». L'applicazione della disposizione censurata al caso di specie presenterebbe, dunque, «profili di illegittimità costituzionale in relazione al principio di uguaglianza e alla funzione di proporzionalità e di rieducazione della pena».

Con riferimento specifico all'art. 3 Cost., il rimettente rileva ancora che negare alla circostanza attenuante della provocazione la possibilità di prevalere sull'aggravante del coniugio presenterebbe elementi di «ingiustificabile disarmonia» rispetto alla previsione legislativa che consente, invece, tale prevalenza nel caso della diversa circostanza attenuante dei motivi di particolare valore morale o sociale (art. 61, primo comma, numero 1, cod. pen.), «oggettivamente estranea anch'essa alla *ratio* dell'inasprimento introdotto dal "Codice Rosso"».

La Corte rimettente lamenta, infine, una violazione dell'art. 27 Cost., poiché una pena compresa fra ventuno e ventiquattro anni di reclusione risulterebbe assolutamente sproporzionata rispetto alla complessiva valutazione del fatto, impedendo al trattamento sanzionatorio di esplicare la propria funzione rieducativa. Il giudice *a quo* rammenta, a tal fine, il nutrito numero di sentenze in cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di deroghe all'ordinario giudizio di bilanciamento ex art. 69 cod. pen., anche con riferimento a circostanze attenuanti comuni (sono citate le sentenze n. 55 del 2021, n. 73 del 2020, n. 205 del 2017, n. 74 del 2016, n. 105 e n. 106 del 2014, n. 251 del 2012), nonché alcune pronunce nelle quali questa Corte ha rimarcato come la pena debba essere adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018) e come tale disvalore dipenda anche dall'eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile (sentenza n. 73 del 2020).

1.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate manifestamente infondate in riferimento a entrambi i parametri costituzionali evocati.

1.2.1.- L'interveniente - dopo aver dato conto dei dati statistici sugli omicidi in ambito familiare degli ultimi anni (dal 2019 al 2022), al fine di ribadire l'opportunità dell'intervento normativo realizzato con la legge n. 69 del 2019 - osserva come la Corte rimettente non abbia colto nella sua interezza la portata dell'intervento normativo, né i suoi fondamenti criminologici e sociologici. Più in particolare, l'interveniente osserva come «nella cultura umana i crimini che offendono i vincoli di sangue sono archetipi esistenti nella memoria collettiva arcaica dell'umanità da sempre»; il divieto di prevalenza delle eventuali attenuanti generiche sull'aggravante del rapporto familiare avrebbe dunque una solida base giuridica e antropologica, e non potrebbe essere tacciato di irragionevolezza interna o abnormità.

1.2.2.- Con riferimento poi alla circostanza attenuante della provocazione, l'interveniente nega che essa possa ritenersi espressiva di un minor disvalore del fatto, dal punto di vista della sua dimensione offensiva, ovvero di una minor rimproverabilità soggettiva dell'autore. Né sarebbe plausibile una sua equiparazione ai motivi di particolare valore morale o sociale, «attesa la disomogeneità delle situazioni giuridiche poste a raffronto, ben diverse le une dalle altre».



1.2.3.- In relazione, infine, alla censura relativa alla sproporzione della pena e alla sua pretesa contrarietà al principio di rieducazione, l'interveniente sottolinea che le censure del rimettente «impingono ad un mero giudizio di valore sul minimo della pena edittale prevista per l'omicidio volontario del tutto irrilevante posto che il maggiore o minore disvalore penale e la relativa pena minima e/o massima viene valutato discrezionalmente dal Legislatore ed è insindacabile ove non presenti manifesta arbitrarietà, irragionevolezza o sproporzione delle sanzioni». La pena minima di ventun anni di reclusione sarebbe, d'altra parte, «in linea con una tradizione giuridica ultracentenaria e ben coerente per il contrasto attuale dell'emergenza sociale e criminale che i reati d'omicidio commessi in ambito familiare o di genere producono nella collettività».

1.3.- L'imputato nel giudizio *a quo* si è costituito in giudizio a mezzo del proprio difensore, il quale - tanto nell'atto di costituzione, quanto nella memoria depositata in prossimità dell'udienza - ha invece chiesto l'accoglimento delle questioni prospettate.

La parte rimarca, in particolare, come la disposizione di cui all'art. 577, terzo comma, cod. pen. violi:

- i principi di proporzionalità e uguaglianza, poiché impone che la pena irrogabile non possa essere mai inferiore a ventun anni di reclusione, pur in presenza di fattispecie concrete del tutto differenti fra loro;

- i principi di uguaglianza e rieducazione, poiché l'indiscriminata applicazione della medesima cornice edittale a fenomeni assai diversi fra loro e, segnatamente, a fattispecie concrete la cui gravità sia notevolmente attenuata sotto il profilo soggettivo comporta l'inflizione di una pena sproporzionata, e dunque percepita come ingiusta dal condannato;

- il principio di ragionevolezza, poiché - a fronte della necessità di prevenire, e non già di punire più severamente, i fenomeni della violenza di genere e domestica, che sarebbe alla base dell'intervento normativo del 2019 - «una smisurata amplificazione, in chiave deterrente, della finalità general-preventiva della pena [...] avendo a che fare con la fase della punizione, dispiega effetti di prevenzione pressoché nulli, implicando però un rilevantissimo sacrificio del principio di uguaglianza e del principio di proporzionalità della pena».

2.- Con ordinanza del 4 maggio 2023 (r.o. n. 87 del 2023), la Corte d'assise d'appello di Torino, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, dell'art. 577, terzo comma, cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., censurandolo «nella parte in cui impedisce il giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 c.p., delle circostanze attenuanti generiche e della circostanza attenuante della provocazione rispetto alla circostanza aggravante prevista per il delitto di omicidio volontario, in relazione al fatto commesso contro l'ascendente dall'art. 577 comma 1 n. 1) del codice penale».

2.1. - La Corte rimettente è giudice d'appello nel procedimento a carico di A. C., imputato del delitto di cui agli artt. 575 e 577, primo comma, numero 1), cod. pen. perché, con condotta consistita nello sferrare numerose ripetute coltellate l'indirizzo del padre, G. P., colpendolo in zone vitali del corpo, ne aveva cagionato il decesso.

In primo grado, la Corte d'assise di Torino, con sentenza del 24 novembre 2021, aveva assolto l'imputato perché il fatto non costituisce reato, ritenendo integrata la scriminante della legittima difesa. Investito dell'appello da parte del pubblico ministero, il giudice *a quo* ritiene invece di dover affermare la penale responsabilità di A. C. per omicidio volontario, non reputando sussistente la legittima difesa, nemmeno nella forma putativa.

2.1.1.- Più precisamente, il rimettente ricostruisce la vicenda nei termini seguenti.

L'imputato, diciottenne, viveva con il padre, la madre e il fratello. Il padre teneva da anni un comportamento persecutorio e intimidatorio nei confronti dei familiari, e in particolare della moglie, il che aveva indotto i due ragazzi ad assumere il ruolo di «custodi» della madre. L'imputato e suo fratello, infatti, si erano fatti carico della protezione della donna, cercando di non lasciarla mai sola e di difenderla dalle più gravi aggressioni del marito.

Secondo quanto riferito nell'ordinanza di rimessione, il giorno dell'omicidio, G. P. - geloso di un collega della moglie - aveva atteso il rientro a casa della donna dal lavoro per aggredirla verbalmente, e aveva quindi continuato a insultarla e minacciarla anche nel corso della cena, durante la quale aveva bevuto vino in quantità tale da ubriacarsi. Si era quindi ritirato nella propria camera, dalla quale era uscito proferendo nuovi insulti e minacce nei confronti della moglie. Si era allora diretto verso di lei con fare aggressivo ma era stato fermato dai figli, con i quali si era verificata una prima colluttazione. G. P. aveva, a questo punto, invitato i figli ad andarsene e si era diretto verso la cucina. L'imputato sostiene di aver interpretato tale gesto come un tentativo di raggiungere il cassetto dei coltelli. Riferisce di averlo dapprima seguito, poi spintonato, infine superato e - essendo giunto per primo al cassetto - di averne afferrato uno e di averlo colpito più volte, per proteggere sé e i suoi cari da una imminente aggressione.

La scena del crimine è risultata notevolmente alterata dall'arrivo dei sanitari accorsi alla chiamata dello stesso imputato: si sono potuti ricostruire i segni di una colluttazione, senza che si fosse in grado di determinare se entrambi i soggetti fossero armati. La vittima era stata attinta da trentaquattro coltellate, e sei diversi coltelli, di cui almeno cinque effettivamente utilizzati, erano stati estratti dal cassetto della cucina. I racconti della madre e del fratello avvalorano quello dell'imputato, ma non sono ritenuti del tutto attendibili dai giudici di appello.



La Corte rimettente non ritiene - come avevano opinato i giudici di primo grado - che l'imputato abbia agito nella ragionevole convinzione di non avere altra scelta per impedire al padre di uccidere i suoi familiari. Afferma, invece, che nel caso di specie non vi sarebbe spazio per riconoscere la scriminante della legittima difesa neppure nella forma putativa, in considerazione di una serie di elementi dai quali sarebbe possibile desumere la sussistenza di un pericolo non imminente e di una reazione non necessaria e sproporzionata. Il rimettente sottolinea, in proposito, che «la rappresentazione, meramente congetturale e astratta, della generica possibilità, nell'immediato futuro, della perpetrazione di atti di violenza da parte della vittima non integra [...] l'ipotesi contemplata dall'art. 52 c.p. [né quella putativa] di cui all'art. 59 c.p.».

2.1.2.- Qualificato dunque il fatto come omicidio volontario, il giudice *a quo* ritiene tuttavia che debbano riconoscersi all'imputato tanto le circostanze attenuanti generiche - in ragione della giovanissima età e del corretto comportamento processuale tenuto da A. C., del suo stato di incensuratezza e del contesto nel quale il fatto era maturato - quanto l'attenuante del vizio parziale di mente (art. 89 cod. pen.), in ragione della patologia accertata sull'imputato da una perizia psichiatrica effettuata in primo grado, la quale aveva ravvisato un «disturbo di adattamento post traumatico», e in particolare una «condizione stress-reattiva» che comportava «una compromissione del sentimento di realtà sotto una spinta ansioso-interpretativa», derivante dalla situazione da lui vissuta in casa, e in grado di scemare grandemente la sua capacità di intendere e di volere.

Secondo il giudice *a quo*, sarebbe altresì ravvisabile una provocazione «per accumulo», avendo l'imputato agito in stato d'ira in conseguenza del fatto ingiusto altrui.

Le tre attenuanti dovrebbero, a giudizio della Corte rimettente, reputarsi prevalenti rispetto all'aggravante di cui al primo comma dell'art. 577 cod. pen.

Tuttavia, la disposizione censurata consentirebbe di ritenere prevalente il solo vizio parziale di mente di cui all'art. 89 cod. pen.; dal che la rilevanza delle questioni.

2.1.3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni medesime, l'ordinanza denuncia il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.

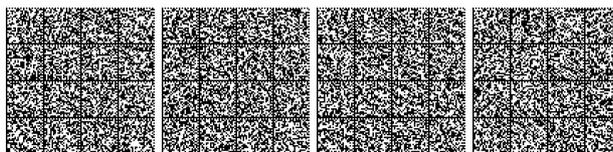
Dopo aver rammentato la giurisprudenza costituzionale in materia di limiti al giudizio di bilanciamento ex art. 69 cod. pen., il giudice *a quo* appunta le sue censure, anzitutto, sull'impossibilità di tener conto - nella graduazione della sanzione da infliggersi concretamente - della circostanza attenuante della provocazione «nel rispetto dell'esigenza di rango costituzionale di determinare una pena proporzionata e calibrata sull'effettiva personalità del reo e sul suo grado di rimproverabilità».

Il divieto di prevalenza di cui all'art. 577, terzo comma, cod. pen. apparirebbe, inoltre, «ulteriormente distonico rispetto al sistema, ove si consideri il panorama socio-culturale nel quale si inseriva e la *ratio* che animava la norma che lo ha introdotto», identificata nella «necessità di offrire una risposta severa a quei fenomeni criminali caratterizzati dal collegamento tra l'azione omicidiaria e un rapporto di prevaricazione e di forza fondato sul genere, normalmente rinvenibile nell'uccisione della donna da parte del suo compagno». Poiché la disposizione censurata non consente al giudice la possibilità di valutare, in concreto, se l'omicidio sia stato effettivamente conseguenza di rapporti di forza diseguali o comunque asimmetrici tra agente e vittima, i limiti al bilanciamento di circostanze si applicherebbero anche in situazioni diametralmente opposte a quelle considerate dal legislatore.

La disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima anche nella parte in cui preclude la prevalenza delle circostanze attenuanti generiche, le quali rappresenterebbero «uno strumento di individualizzazione della risposta sanzionatoria lì dove sussistano - in positivo - elementi del fatto e della personalità, tali da rendere necessaria la mitigazione, non previsti espressamente da altra disposizione di legge» (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 ottobre 2018-15 maggio 2019, n. 20808). Anche tali circostanze contribuirebbero, dunque, a quell'adeguamento della risposta punitiva al mandato costituzionale di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. (è citata la sentenza n. 183 del 2011 di questa Corte).

2.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate manifestamente infondate in riferimento a entrambi i parametri costituzionali evocati, sulla base delle medesime argomentazioni esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al n. 151 del r.o. 2022.

2.3.- M. P., fratello della vittima e parte civile nel giudizio *a quo*, si è costituito in giudizio a mezzo del difensore, il quale nella propria memoria ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale vengano accolte, con riferimento al solo divieto di prevalenza della circostanza attenuante della provocazione, e vengano invece rigettate con riferimento al divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche.



In effetti, non apparirebbe «arbitraria e irragionevole la previsione legislativa del divieto di prevalenza delle attenuanti generiche sulle aggravanti in esame, poiché il giudizio di equivalenza consente già un concreto adeguamento della pena, impedendo l'irrogazione dell'ergastolo». Sarebbe invece «foriera di esiti sanzionatori sproporzionati» la scelta legislativa di non ricomprendere fra le deroghe al bilanciamento anche l'attenuante della provocazione, in quanto non consentirebbe «di adeguare concretamente la pena alla gravità del reato, che deve essere valutata tenendo conto dell'offensività del fatto e della rimproverabilità soggettiva del suo autore».

3.- Con ordinanza del 10 maggio 2023 (r.o. n. 88 del 2023), la medesima Corte d'assise d'appello di Torino, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 577, terzo comma, cod. pen., con riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., censurandolo «nella parte in cui impedisce il giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 c.p., delle circostanze attenuanti generiche e della circostanza attenuante della provocazione rispetto alla circostanza aggravante prevista per il delitto di omicidio volontario, in relazione al fatto commesso contro il coniuge dall'art. 577 comma 1 n. 1 del codice penale».

3.1. - La Corte rimettente è giudice d'appello nel procedimento a carico di A. B., imputata del delitto di cui agli artt. 575 e 577, primo comma, numeri 1) e 2), cod. pen. perché, somministrando al marito L. G. un'intera boccetta di sonnifero e quindi strangolandolo con un laccio per scarpe, ne cagionava la morte.

3.1.1. - Più precisamente, la Corte rimettente ha così ricostruito la vicenda in esame.

L'omicidio si colloca in un contesto di ripetuti e violenti maltrattamenti commessi da L. G. ai danni della moglie, consistiti in percosse dapprima occasionali, poi sempre più frequenti a partire dalla primavera del 2021, allorché il marito, secondo quanto concordemente dichiarato da tutti i testi escussi, aveva cominciato a manifestare problematiche di natura psichica. Tali problematiche avevano comportato che L. G. tenesse comportamenti molesti nei confronti di vicini e familiari. Si erano moltiplicate anche le aggressioni verbali, fisiche e sessuali nei confronti della donna, costantemente minacciata.

In questo clima di esasperazione, il giorno dell'omicidio aveva avuto luogo un litigio, alla presenza dell'imputata, fra L. G. e il figlio della coppia. Si era venuti alle mani: il padre aveva colpito il figlio al volto con una bottiglia di plastica piena d'acqua e quest'ultimo aveva spinto il genitore contro un tavolo, cagionandogli delle lesioni. L. G. aveva richiesto l'intervento dei carabinieri ed era stato portato in ospedale. Si apprende da alcune testimonianze che l'imputata era apparsa visibilmente spaventata e che aveva chiesto ai carabinieri che fosse preso qualche provvedimento nei confronti del marito, di cui aveva raccontato i maltrattamenti. All'invito di recarsi la mattina seguente in caserma a sporgere denuncia, l'imputata avrebbe affermato: «[n]on posso denunciare perché anche se denuncio poi me lo rimandate a casa e lui ci ammazza tutti».

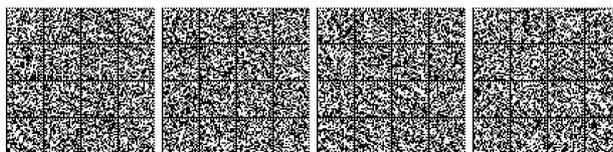
Alla sera L. G. era rientrato a casa, accompagnato dal cognato, che riferisce di avergli sentito affermare, durante il tragitto in macchina, di avere in casa «un coltello da Rambo» che gli sarebbe servito per ammazzare qualcuno, e di avere anche intenzione di procurarsi una pistola presso un'armeria di Genova.

Il cognato era quindi andato via, e la donna era rimasta sola in casa con il marito. Poco dopo, L. G. aveva mostrato alla moglie un messaggio di testo da lui indirizzato al figlio, in cui si esprimeva la volontà di cacciarlo di casa, a causa di ciò che era accaduto. L'imputata aveva cercato di fare ragionare il marito, che aveva reagito stratonandola (il giudice per le indagini preliminari, in sede di convalida dell'arresto, aveva dato atto della sussistenza di un livido sul braccio sinistro dell'imputata) e la aveva ulteriormente minacciata.

A questo punto l'imputata aveva preparato al marito una bibita nella quale aveva versato una intera boccetta di sonnifero. Una volta addormentato, lo aveva strangolato con un laccio di scarpe. Infine aveva lei stessa chiamato i carabinieri, ammettendo subito la propria responsabilità.

3.1.2.- Con sentenza del 4 luglio 2022, la Corte d'assise di Alessandria aveva condannato l'imputata alla pena di quattro anni e dieci mesi di reclusione per il delitto di omicidio colposo, ai sensi degli artt. 52 e 59, quarto comma, cod. pen. Il giudice di primo grado aveva infatti ritenuto che nel caso di specie fosse ravvisabile l'ipotesi della legittima difesa putativa, per avere l'imputata agito nell'erronea convinzione di difendere sé e i congiunti dal pericolo attuale di un'offesa ingiusta da parte del marito, anche in ragione dei pregressi reiterati maltrattamenti.

3.1.3. - Avverso la sentenza avevano proposto appello sia il pubblico ministero, sia il difensore dell'imputata. Di fronte alla Corte d'assise d'appello, le parti avevano dichiarato di concordare sull'accoglimento dei motivi di appello del pubblico ministero, con rinuncia ai motivi della difesa ai sensi art. 599-bis, comma 1, del codice di procedura penale, indicando al giudice una pena rideterminata in sei anni, due mesi e venti giorni di reclusione, ritenute sussistenti le attenuanti cui agli artt. 62, primo comma, numero 1) (per aver agito l'imputata per motivi di particolare valore morale, identificati nella volontà di difendere il figlio), 62, primo comma, numero 2) (provocazione "per accumulo") e 62-bis cod. pen. (attenuanti generiche), tutte prevalenti rispetto all'aggravante del rapporto di coniugio.



3.1.4.- Il giudice *a quo* riferisce anzitutto di reputare ammissibile e astrattamente meritevole di accoglimento il concordato formulato in udienza, ricorrendo i presupposti applicativi degli istituti giuridici coinvolti ed essendo la pena congrua rispetto al fatto.

Tuttavia, il rimettente sottolinea di essere tenuto ad operare una verifica circa la legalità della pena concordata - intendendosi per "pena illegale" quella che «si colloca al di fuori del sistema sanzionatorio come delineato dal codice penale perché è diversa per genere per specie o per quantità da quella positivamente prevista» (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 14 luglio 2022-12 gennaio 2023, n. 877 e sezione sesta penale, sentenza 18 maggio-16 giugno 2022, n. 23614). Tale verifica dovrebbe avere, nel caso di specie, esito negativo. La pena concordata dalle parti dovrebbe infatti ritenersi illegale, perché inferiore al minimo edittale previsto dalla legge per l'omicidio ai danni del coniuge, così come risultante dalla disposizione censurata. Di qui la rilevanza delle questioni.

3.1.5.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni, l'ordinanza ritiene violati gli artt. 3 e 27 Cost., sulla base di argomenti in larga misura sovrapponibili a quelli già spesi dalla medesima Corte nell'ordinanza iscritta al n. 87 del r.o. 2023.

Con riferimento, in particolare, all'attenuante della provocazione, il giudice *a quo* lamenta l'impossibilità di irrogare a chi «abbia agito in particolari condizioni emotive incidenti sulla capacità di autocontrollo attribuibili alla condotta della vittima, una pena inferiore a quella che dovrebbe essere inflitta per un reato di pari gravità oggettiva ma commesso da persona che abbia agito in condizioni emotive non alterate dal comportamento ingiusto altrui».

Con riguardo, invece, alle circostanze attenuanti generiche, il giudice *a quo* si duole dell'impossibilità di valorizzare in modo adeguato elementi positivi emersi a favore dell'imputata, univocamente indicativi di una sua ridotta capacità a delinquere.

3.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate manifestamente infondate in riferimento a entrambi i parametri costituzionali evocati, sulla base delle medesime argomentazioni esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al n. 151 del r.o. 2022.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 151 del r.o. 2022, la Corte d'assise di Cagliari ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 577, terzo comma, cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui vieta di considerare prevalente la circostanza attenuante della provocazione di cui all'art. 62, primo comma, numero 2), cod. pen. rispetto alla circostanza aggravante dell'omicidio prevista dall'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen.

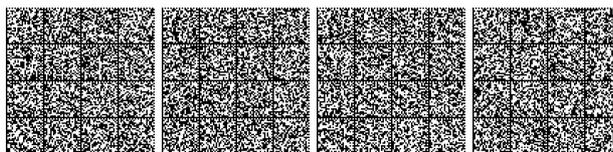
Con due distinte ordinanze, iscritte al n. 87 e al n. 88 del r.o. 2023, la prima sezione della Corte d'assise d'appello di Torino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione, con riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui vieta di considerare prevalenti le circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-*bis* cod. pen. e della provocazione di cui all'art. 62, primo comma, numero 2), cod. pen. rispetto, anche in questo caso, alla circostanza aggravante dell'omicidio prevista dall'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen.

2.- I tre giudizi sollevano questioni analoghe e meritano, pertanto, di essere riuniti ai fini della decisione.

3.- Le questioni sono ammissibili.

3.1.- La Corte d'assise di Cagliari deve giudicare della responsabilità penale di un uomo imputato del delitto di omicidio aggravato ai sensi dell'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen. per avere cagionato la morte della moglie. La Corte rimettente ritiene provato il fatto; e ritiene altresì che debbano essere riconosciute allo stesso tanto le attenuanti generiche quanto quella della provocazione. Quest'ultima attenuante dovrebbe anzi essere giudicata prevalente rispetto all'aggravante del rapporto coniugale; ma a tale prevalenza osta la disposizione censurata. Di qui la rilevanza delle questioni, ampiamente motivate anche in punto di non manifesta infondatezza.

3.2.- Nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 87 del r.o. 2023, la Corte d'assise d'appello di Torino deve giudicare sull'appello proposto dal pubblico ministero contro la sentenza di primo grado che aveva assolto un giovane imputato dall'accusa di omicidio aggravato ai sensi dell'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen. per avere cagionato la morte del padre. Anche in questo caso, la Corte rimettente ritiene provato il fatto ed esclude che possa essere ravvisata la legittima difesa, neppure nella forma putativa. Tuttavia, essa ritiene che all'imputato debbano riconoscersi l'attenuante del vizio parziale di mente (art. 89 cod. pen.), le attenuanti generiche (art. 62-*bis* cod. pen.) e l'attenuante della provocazione (art. 62, primo comma, numero 2, cod. pen.). Le tre attenuanti dovrebbero considerarsi prevalenti



rispetto all'aggravante contestata; ma un tale giudizio di prevalenza è precluso, per ciò che concerne le ultime due aggravanti, dalla disposizione censurata. Donde la rilevanza delle questioni, pure ampiamente argomentate in punto di non manifesta infondatezza.

3.3.- Infine, nell'ordinanza iscritta al n. 88 del r.o. 2023, la medesima Corte d'assise d'appello di Torino giudica sull'impugnazione di una sentenza di primo grado con la quale una donna è stata condannata per l'omicidio colposo del marito in legittima difesa putativa, così riqualificato il fatto originariamente contestato come omicidio volontario aggravato ai sensi dell'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen. Il pubblico ministero e l'imputato, entrambi appellanti, hanno concordato ai sensi dell'art. 599-bis, comma 1, cod. proc. pen. l'accoglimento dell'appello del pubblico ministero relativo alla riqualificazione del fatto come omicidio volontario, e chiesto l'applicazione della pena di sei anni, due mesi e venti giorni di reclusione per effetto del riconoscimento cumulativo delle circostanze attenuanti dei motivi di particolare valore morale e sociale (art. 62, primo comma, numero 1, cod. pen.), della provocazione (art. 62, primo comma, numero 2, cod. pen.) e delle attenuanti generiche (art. 62-bis cod. pen.).

La Corte rimettente osserva tuttavia che la prevalenza delle due ultime attenuanti è preclusa dalla disposizione censurata e che, pertanto, la pena concordata dovrebbe considerarsi "illegale", e non potrebbe come tale essere applicata all'imputata. Di qui la rilevanza - agli specifici fini della verifica che il giudice d'appello è chiamato a compiere sulla legalità della pena concordata dalle parti (in questo senso, Cass., sez. un. pen., n. 877 del 2023) - delle questioni prospettate, anche in questo caso ampiamente argomentate in punto di non manifesta infondatezza.

4.- Conviene premettere all'esame del merito delle questioni una sintetica ricapitolazione del contesto normativo in cui esse trovano collocazione.

4.1.- Il codice penale italiano prevede una figura delittuosa generale per l'omicidio volontario, punito dall'art. 575 cod. pen. con la reclusione «non inferiore ad anni ventuno»: ossia con la pena della reclusione da un minimo di ventuno a un massimo di ventiquattro anni, quest'ultimo risultante dalla regola generale di cui all'art. 23 cod. pen.

Gli artt. 576 e 577 cod. pen. prevedono, poi, numerose circostanze aggravanti, in presenza delle quali è comminata la pena dell'ergastolo, ovvero - nelle ipotesi di cui all'art. 577, secondo comma, cod. pen. - della reclusione da ventiquattro a trent'anni. Al delitto di omicidio sono inoltre applicabili - in particolare - le circostanze aggravanti comuni disciplinate dall'art. 61 cod. pen., le quali sono suscettibili di innalzare la pena base, in assenza delle aggravanti di cui ai menzionati artt. 576 e 577 cod. pen., sino al limite di trent'anni di reclusione (art. 64, secondo comma, cod. pen.).

All'omicidio volontario sono applicabili, d'altra parte, tutte le circostanze attenuanti previste dall'art. 62 cod. pen., nonché le circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen., ciascuna delle quali determina la diminuzione della pena prevista dall'art. 575 cod. pen. sino al limite di un terzo (art. 65 cod. pen.) rispetto alla pena risultante dalla diminuzione precedente (art. 63, secondo comma, cod. pen.): meccanismo, questo, che consente attenuazioni di pena anche assai significative rispetto al minimo di ventun anni di reclusione previsto, in linea generale, dall'art. 575 cod. pen.

Nel caso poi di concorso tra circostanze aggravanti (comprese quelle di cui agli artt. 576 e 577 cod. pen.) e attenuanti, l'art. 69 cod. pen. dispone che il giudice debba effettuare un giudizio di bilanciamento tra di esse, che consiste in sostanza nella determinazione di quali siano le circostanze - aggravanti o attenuanti - che "pesano" maggiormente nella valutazione del fatto. Tre i possibili esiti: in caso di prevalenza delle aggravanti, il giudice applicherà unicamente gli aumenti di pena da esse previsti, senza applicare alcuna diminuzione per le attenuanti, pur ritenute esistenti (art. 69, primo comma, cod. pen.); nel caso opposto di prevalenza delle attenuanti, il giudice applicherà unicamente le correlative diminuzioni di pena (art. 69, secondo comma, cod. pen.); mentre nell'ipotesi in cui aggravanti e attenuanti siano giudicate equivalenti, il giudice applicherà la pena che avrebbe inflitto ove non fosse stata presente alcuna circostanza (art. 69, terzo comma, cod. pen.), e dunque - nel caso di omicidio - la pena da ventuno a ventiquattro anni.

4.2.- La disposizione censurata dalle tre ordinanze di rimessione, introdotta dalla legge n. 69 del 2019, detta una regola derogatoria rispetto a quella, appena illustrata, discendente dai primi tre commi dell'art. 69 cod. pen., con riferimento specifico agli omicidi aggravati ai sensi dell'art. 577, primo comma, numero 1), e secondo comma, cod. pen.

In particolare, l'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen., prevede la pena dell'ergastolo quando il fatto sia commesso «contro l'ascendente o il discendente anche per effetto di adozione di minorenni o contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona stabilmente convivente con il colpevole o ad esso legata da relazione affettiva». Il secondo comma della medesima disposizione prevede invece la pena della reclusione da ventiquattro a trent'anni «se il fatto è commesso contro il coniuge divorziato, l'altra parte dell'unione civile, ove cessata, la persona legata al colpevole da stabile convivenza o relazione affettiva, ove cessate, il fratello o la sorella, l'adottante o l'adottato nei casi regolati dal titolo VIII del libro primo del codice civile, il padre o la madre adottivi, o il figlio adottivo, o contro un affine in linea retta».



In presenza di queste specifiche aggravanti, il censurato art. 577, terzo comma, cod. pen. vieta al giudice di considerare prevalenti rispetto ad esse la generalità delle circostanze attenuanti. A tale divieto si sottraggono soltanto quattro attenuanti: i motivi di particolare valore morale o sociale (art. 62, primo comma, numero 1, cod. pen.); il vizio parziale di mente (art. 89 cod. pen.); la minore età (art. 98 cod. pen.); la partecipazione di minima importanza in caso di concorso di persone nel reato, ovvero l'ipotesi in cui taluno sia stato determinato da altri a commettere o a cooperare nel reato (art. 114 cod. pen.).

4.3.- Proprio di tale generale divieto si dolgono le tre ordinanze di remissione, i cui petita sono peraltro circoscritti al divieto di prevalenza dell'attenuante della provocazione (ordinanza iscritta al n. 151 del r.o. 2022), ovvero al divieto di prevalenza sia della provocazione, sia delle attenuanti generiche (ordinanze iscritte al n. 87 e al n. 88 del r.o. 2023).

5.- Ciò premesso, le questioni sono fondate, per le ragioni qui di seguito riassunte.

Il delitto di omicidio può essere connotato, nei singoli casi concreti, da livelli di gravità notevolmente differenziati (*infra*, punto 5.1.). In conformità ai principi costituzionali di proporzionalità e individualizzazione della pena, il codice penale italiano consente in via generale di adeguare la pena dell'omicidio alla gravità della singola condotta, come accade - e in misura anche assai più marcata - in vari altri ordinamenti dalle comuni tradizioni giuridiche (*infra*, punto 5.2.). Tanto l'attenuante della provocazione quanto le attenuanti generiche sono strumenti essenziali a disposizione del giudice per adeguare la misura della pena alla concreta gravità del singolo fatto di omicidio (*infra*, punto 5.3.). Il divieto, stabilito dalla disposizione censurata, di applicare la diminuzione di pena prevista per queste due attenuanti nei casi di omicidi commessi in contesti familiari o para-familiari non si fonda su alcuna plausibile ragione giustificativa (*infra*, punto 5.4.). Tale divieto deve anzi ritenersi in contrasto con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., per plurime e concorrenti ragioni (*infra*, punto 5.5.). La dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale che ne discende non si pone in contrasto con la finalità complessiva perseguita dal legislatore del 2019 di rafforzare la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, ma semplicemente evita che dalla legge n. 69 del 2019 discenda un effetto collaterale incongruo rispetto alla sua stessa *ratio* (*infra*, punto 5.6.).

5.1.- Ogni omicidio lede in maniera definitiva una vita umana. E poiché ciascuna persona ha pari dignità rispetto a tutte le altre, ogni omicidio parrebbe avere identico disvalore. Eppure, da sempre il diritto penale distingue - nell'ambito degli omicidi punibili - tra fatti più e meno gravi.

Già dal punto di vista oggettivo, alcune condotte omicide sono specialmente gravi: chi uccide la propria vittima dopo averle inflitto sofferenze prolungate, ad esempio, aggiunge ulteriore dolore al male di per sé insito nell'atto omicida. Ma è quando la condotta omicida venga riguardata dal lato dell'autore anziché da quello della vittima, che diviene agevole comprendere perché la gravità della condotta omicida sia suscettibile di significative graduazioni.

Anzitutto, la morte di una persona può essere causata con dolo, con preterintenzione, con colpa. Le conseguenze materiali dell'azione sono identiche: ma l'intensità di tale rimprovero è assai differente in ciascuna di tali ipotesi.

Nell'ambito poi degli omicidi dolosi riconducibili alla figura delittuosa di cui all'art. 575 cod. pen., le condotte sostenute da dolo intenzionale e diretto sono certamente più gravi rispetto a quelle compiute con dolo soltanto eventuale. A parità di intensità del dolo, inoltre, i motivi che hanno determinato l'autore all'azione omicida, così come le circostanze esterne nelle quali il proposito è maturato e la condotta è stata compiuta, incidono sul grado della rimproverabilità del suo autore, e dunque sulla misura della sua colpevolezza.

Dunque, l'unica figura legale di omicidio volontario abbraccia condotte dal disvalore soggettivo affatto differente: dall'assassinio compiuto da un sicario o da un membro di un gruppo criminale contro un esponente di una cosca rivale, alla brutale uccisione della moglie o della compagna, sino a condotte omicide come quelle descritte dalle odierne ordinanze di remissione, maturate in contesti di prolungata e intensa sofferenza, causata da una lunga serie di soprusi e maltrattamenti posti in essere - colpevolmente o no - dalle stesse vittime; contesti, peraltro, di tale significatività da interrogare talvolta i giudici sulla possibile sussistenza della legittima difesa in capo agli autori dell'omicidio.

5.2.- Gradi di colpevolezza così differenti non possono non riflettersi nella misura della pena concretamente applicabile a chi abbia ucciso volontariamente un'altra persona.

5.2.1.- Ciò, anzitutto, per ragioni di ordine costituzionale.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte sottolineato che il principio di proporzionalità della pena, desunto dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. esige «che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo», il quale a sua volta «dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile» (sentenza n. 73 del 2020, punto 4.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 94 del 2023, punto 10.3. del Considerato in diritto; sentenza n. 55 del 2021, punto 8 del Considerato in diritto).



Il principio della “personalità” della responsabilità penale, sancito dal primo comma dell’art. 27 Cost., richiede d’altra parte che la pena applicata a ciascun autore di reato costituisca «una risposta - oltre che non sproporzionata - il più possibile “individualizzata”, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato» (sentenza n. 222 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto).

5.2.2.- Il nostro sistema penale ha, peraltro, da sempre previsto meccanismi che consentono di graduare la risposta sanzionatoria per gli omicidi dolosi in funzione della loro concreta gravità.

Come già rammentato (*supra*, punto 4.1.), il codice penale prevede invero, per la forma base del delitto di omicidio volontario, un compasso edittale dai limiti particolarmente angusti, entro un minimo di ventuno e un massimo di ventiquattro anni. Al delitto sono però applicabili tutte le circostanze aggravanti comuni (la cui presenza può innalzare il massimo sino a trent’anni) e quelle speciali previste dagli artt. 576 e 577 cod. pen., la più parte delle quali può comportare la pena dell’ergastolo, in caso di assenza di attenuanti, o di ritenuta prevalenza delle stesse aggravanti rispetto ad eventuali attenuanti. Per altro verso, all’omicidio sono di regola applicabili tutte le circostanze attenuanti comuni di cui all’art. 62 cod. pen. nonché le attenuanti generiche ex art. 62-*bis* cod. pen., sicché - in caso di ritenuta prevalenza di queste ultime - il giudice avrà la possibilità di infliggere una pena anche sensibilmente inferiore al minimo edittale di ventun anni di reclusione - più precisamente, sino a un minimo di quattordici anni ove riconosca un’unica attenuante; di nove anni e quattro mesi, ove ne riconosca due; di sei anni, due mesi e venti giorni, ove ne riconosca tre; e così via.

Attraverso il flessibile strumento del bilanciamento tra le circostanze, il nostro ordinamento consente dunque al giudice di commisurare una pena maggiormente calibrata rispetto all’intensità del disvalore della singola condotta omicida, nel rispetto dei principi costituzionali appena menzionati, nonché di tener conto di ulteriori circostanze che - pur non incidendo sul minor grado di disvalore oggettivo o soggettivo del fatto di reato - esprimono tuttavia una minore necessità di applicare una pena nei confronti del suo autore, in considerazione ad esempio della sua condotta successiva al reato.

5.2.3.- Grazie al complesso delle circostanze attenuanti applicabili all’omicidio e alla loro possibile prevalenza nel giudizio di bilanciamento con eventuali aggravanti, le soluzioni sanzionatorie cui può pervenire il giudice italiano si avvicinano almeno in parte, negli esiti, a quelle cui è possibile giungere in numerosi altri ordinamenti contemporanei, nei quali l’articolazione delle diverse figure di omicidio volontario e delle relative circostanze attenuanti consente una significativa modulazione della risposta sanzionatoria, in ragione della diversa gravità di ciascuna condotta omicida.

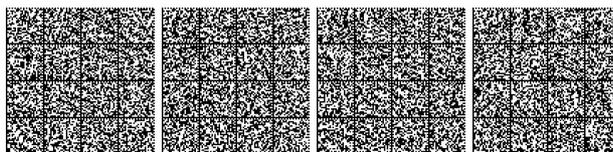
A mero titolo di esempio, in Germania, le forme più gravi di omicidio volontario sono qualificate come Mord e sono punibili con l’ergastolo (§ 211 StGB), mentre tutte le altre ipotesi sono classificate come Totschlag, quest’ultimo punibile nella forma base con la pena non inferiore a cinque anni di reclusione (§ 212 StGB), e nei «casi meno gravi» descritti dal § 213 StGB (comprendenti in particolare l’ipotesi della provocazione) con la reclusione da uno a dieci anni. In Francia, ove il principio costituzionale dell’individualizzazione della pena si oppone in via generale alla previsione legislativa di minimi edittali, la pena per l’assassinio può addirittura spaziare da un minimo - in questo caso eccezionalmente previsto - di due anni di reclusione sino, nel massimo, all’ergastolo (art. 221-3 del codice penale francese); mentre per le ipotesi ordinarie di omicidio è previsto unicamente il massimo di trent’anni di reclusione (art. 221-1), restando poi il giudice del tutto libero di individuare la pena da applicare nel caso concreto.

5.3.- Le due circostanze attenuanti oggetto delle odierne questioni - la provocazione e le attenuanti generiche - svolgono un ruolo essenziale per assicurare, anche nell’ordinamento italiano, che la pena per l’omicidio volontario possa essere convenientemente ridotta rispetto al generale minimo edittale di ventun anni di reclusione, in casi caratterizzati da una minore offensività del fatto o minore colpevolezza dell’autore, ovvero dalla presenza di ragioni significative che comunque rivelano un suo minor bisogno di pena.

5.3.1.- Quanto alla provocazione, l’art. 62, primo comma, numero 2), cod. pen. stabilisce che la pena per qualsiasi reato sia attenuata, qualora il colpevole abbia «agito in stato di ira, determinato da un fatto ingiusto altrui».

Tale previsione si fonda sull’assunto della minore rimproverabilità di chi non agisca frigidamente, bensì in un impeto d’ira che riduca le sue capacità di autocontrollo, ma solo a condizione che questo stato emotivo sia stato causato da un precedente «fatto ingiusto» compiuto dalla vittima stessa - anche in modo incolpevole, come accade quando quest’ultima sia una persona affetta da disturbi psichici (Cass., n. 14270 del 2012) -. Il precedente fatto ingiusto della vittima, pur non giustificando di per sé la reazione in assenza di tutti gli estremi della legittima difesa, la rende tuttavia meno censurabile.

Decisiva è, dunque, non soltanto l’intensità dell’emozione soggettivamente vissuta dall’autore, ma anche la ragione obiettiva (ovvero la “causa psicologica”) di tale emozione. In proposito, la costante giurisprudenza richiede un rapporto di obiettiva adeguatezza tra fatto ingiusto e reazione (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 16 febbraio-8 maggio 2023, n. 19150 e 27 marzo-16 maggio 2019, n. 21409), sì da poter escludere che il primo abbia costituito un mero pretesto per il compimento del reato, come accade ogni qualvolta la provocazione risulti del tutto incongrua rispetto all’entità della reazione (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 19 gennaio-16 marzo 2022, n. 8945; nello stesso senso, sentenza 14 novembre 2013-9 gennaio 2014, n. 604).



Inoltre, come correttamente sottolineano le tre ordinanze di rimessione, la recente giurisprudenza di legittimità ritiene che il fatto ingiusto sia integrato non soltanto da una puntuale condotta dalla vittima che immediatamente preceda la reazione dell'autore del reato, ma anche da una serie di condotte prevaricatrici susseguitesesi nel tempo che, cumulativamente considerate, siano in grado di spiegare la reazione del provocato; e ciò anche quando il singolo episodio scatenante, isolatamente considerato, non possa essere ritenuto adeguato a spiegare l'entità della reazione (Cass., n. 19150 del 2023; nello stesso senso: Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 9 maggio-7 giugno 2017, n. 28292; sezione quinta penale, sentenza 4 luglio-10 dicembre 2014, n. 51237; sezione prima penale, sentenza 8 ottobre-18 dicembre 2013, n. 51041; sezione prima penale, sentenza 13 gennaio-9 febbraio 2011, n. 4695).

Il che è di particolare rilievo nelle ipotesi di omicidio maturate in contesti domestici o comunque nell'ambito di relazioni affettive, in cui la causa dell'atto omicida è spesso da ricercarsi nella complessiva dinamica dei rapporti tra autore e vittima, piuttosto che nell'ultimo episodio che immediatamente scatena la sua reazione. In questi contesti, accade in effetti con una certa frequenza che l'atto omicida sia compiuto in occasione dell'ennesima condotta aggressiva della vittima, ovvero subito dopo di essa, in esito a una lunga storia di abusi e maltrattamenti; e che la reazione ecceda a quel punto i limiti della legittima difesa - vuoi per difetto di necessità o proporzione della condotta rispetto all'aggressione, vuoi perché la stessa aggressione si sia in quel momento già esaurita -, ma resti connotata da una minore gravità rispetto alla generalità degli omicidi volontari, in considerazione tra l'altro del turbamento emotivo provocato nell'agente dalle condotte prevaricatrici compiute, a suo danno, dalla vittima.

5.3.2.- Almeno altrettanto importante è però il ruolo svolto dalle attenuanti generiche rispetto alla generalità degli omicidi, specie a fronte di una cornice sanzionatoria che prevede una soglia minima di pena detentiva tanto elevata.

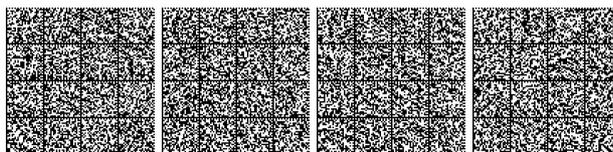
Anche le attenuanti generiche sono un istituto fortemente radicato nella storia del diritto penale italiano: già previste dal codice Zanardelli, esse furono temporaneamente abolite nel 1930, per essere reintrodotte - all'indomani della caduta del regime fascista - con il decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 288 (Provvedimenti relativi alla riforma della legislazione penale), anche allo scopo di temperare la generale asprezza delle pene previste dal codice Rocco. Contrariamente a quanto sostenuto in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato, esse non svolgono nel sistema una funzione genericamente indulgenziale, quasi si trattasse di un beneficio sistematicamente concesso a qualsiasi condannato. Come si è osservato in dottrina, alle attenuanti generiche compete piuttosto l'essenziale funzione di attribuire rilevanza, ai fini della commisurazione della sanzione, a specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore - non tipizzabili ex ante dal legislatore in ragione della loro estrema varietà, e diverse da quelle che già integrano ipotesi "nominate" di attenuazione della pena - che connotano il fatto di un minor disvalore, rispetto a quanto la conformità della condotta alla figura astratta del reato lasci a prima vista supporre.

A integrare le attenuanti generiche possono essere, anzitutto, circostanze espressive di una minore offensività o di una minore colpevolezza del fatto, quest'ultima in ragione della particolare intensità e comprensibilità umana dei motivi che hanno spinto l'autore a commetterlo, ovvero della presenza di anomale circostanze concomitanti alla sua condotta, in grado di limitare significativamente la sua libertà.

In secondo luogo, l'art. 62-bis cod. pen. consente al giudice di valorizzare tutti gli ulteriori parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. (Cass., n. 20808 del 2019), comprese le circostanze sopravvenute al fatto di reato, o comunque inerenti alla persona dell'autore, che siano indicative di una sua minore pericolosità, o che comunque la rendano meno meritevole e bisognosa di pena.

Su tale profilo questa Corte ha richiamato l'attenzione con la sentenza n. 183 del 2011, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una modifica dell'art. 62-bis cod. pen., operata nel 2005, con la quale si precludeva in effetti al giudice di tenere conto, ai fini del riconoscimento delle attenuanti generiche, della «condotta susseguente al reato» da parte del condannato recidivo reiterato: previsione che è stata in quell'occasione ritenuta in contrasto con i principi di ragionevolezza e di funzione rieducativa della pena di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., i quali impongono che - nella commisurazione della pena, e in particolare in sede di valutazione della sussistenza delle attenuanti generiche - debba poter «assumere rilevanza [...] una condotta, successiva al reato, indicativa di una positiva evoluzione in atto della personalità del condannato» (punto 7 del Considerato in diritto).

Più in generale, come spesso sottolineato dalla dottrina, le attenuanti generiche costituiscono il luogo privilegiato in cui possono trovare spazio, nella fase di determinazione giudiziale della pena, considerazioni di equità e di umana "compassione" nei confronti dell'autore del reato, in ragione delle circostanze individuali nelle quali si è trovato ad agire all'epoca del fatto, o versa al momento della condanna: dall'imaturità connessa alla giovane età dell'autore o alla sua età particolarmente avanzata, alla presenza di disturbi della personalità che non attingano la soglia del vizio parziale di mente, a traumi subiti nella propria storia personale, a condizioni economiche o sociali particolarmente disagiate, ovvero a condotte successive come l'immediata e spontanea autodenuncia, la piena collaborazione processuale, le attività di studio o lavoro intraprese nell'attesa del processo.



L'attenta e puntuale considerazione di tutti questi e molti altri simili fattori è particolarmente importante nei processi per omicidio volontario, dove il legislatore italiano ha non a caso stabilito che il processo si svolga di regola innanzi a una corte a composizione mista, in cui i giudici popolari sono anch'essi chiamati ad apprezzare e "pesare", ai fini della determinazione della risposta sanzionatoria, le ragioni che hanno indotto l'imputato ad agire, le circostanze nelle quali ha agito, e i singoli elementi che compongono la sua personalità. Una valutazione, questa, che ha sede naturale proprio nell'art. 62-*bis* cod. pen., e nella quale l'esperienza di vita del giudicante conta più delle indicazioni del legislatore. Il quale si confessa, anzi, incapace di tipizzare tutte le possibili sfaccettature della realtà, affidando direttamente al giudice il compito di cogliere i segni di una comune umanità anche in chi abbia compiuto un delitto così grave come l'omicidio.

5.4.- Ora, la disposizione in questa sede censurata determina una drastica limitazione del potere del giudice di calibrare la pena al disvalore effettivo del fatto compiuto, precludendogli di considerare prevalenti tanto la provocazione, quanto le attenuanti generiche, rispetto all'aggravante dell'aver commesso il fatto in un contesto familiare o para-familiare.

Non è agevole, tuttavia, individuare la *ratio* di un tale assoluto divieto.

5.4.1.- L'attuale terzo comma dell'art. 577 cod. pen. è stato introdotto, come si è *supra* osservato (punto 4.2.), dalla legge n. 69 del 2019 (cosiddetto "Codice Rosso"), mirante nel suo complesso - come risulta dalla stessa denominazione ufficiale della legge - al rafforzamento della «tutela delle vittime di violenza domestica e di genere», come definite dalle pertinenti convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria e il cui rispetto il legislatore si proponeva di garantire - prima fra tutte, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cosiddetta "Convenzione di Istanbul"), ratificata con la legge 27 giugno 2013, n. 77 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011).

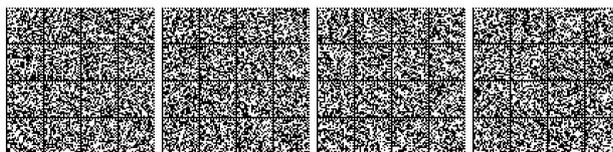
L'art. 3 di tale convenzione definisce, in particolare, la «violenza nei confronti delle donne» come «una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata»; e identifica la «violenza domestica» in «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

In coerenza con questo generale scopo di tutela, il "Codice Rosso" arricchisce ulteriormente l'arsenale di misure volte non solo ad assicurare severe sanzioni penali a carico degli autori di vittime di violenza contro le donne o di violenza familiare - in particolare attraverso l'innalzamento delle pene previste per il delitto di maltrattamenti in famiglia -, ma anche a potenziare gli strumenti idonei a consentire un'efficace e tempestiva protezione delle vittime da parte della forza pubblica: ad esempio, attraverso la possibilità di utilizzare strumenti di controllo elettronico nei confronti delle persone sottoposte alla misura cautelare del divieto di avvicinamento dei luoghi frequentati dalla persona offesa di cui all'art. 282-*ter* cod. proc. pen.; la previsione, all'art. 387-*bis* cod. pen., del delitto di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa; la subordinazione della sospensione condizionale della pena per reati in materia di violenza contro le donne o domestica alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati (art. 165 cod. pen.); misure di formazione specifica per gli addetti ai lavori nella lotta contro la violenza domestica e di genere (art. 5 della legge n. 69 del 2019).

5.4.2.- Per quanto concerne specificamente il terzo comma dell'art. 577 cod. pen., oggetto delle censure dei rimettenti, la sua introduzione è dovuta all'emendamento n. 6.104, approvato nella seduta della Camera dei deputati nella nuova formulazione n. 01.04, e poi approvato senza modifiche dal Senato.

Dai lavori preparatori non emerge l'intendimento dei proponenti dell'emendamento. Peraltro, è evidente come il legislatore abbia inteso, in via generale, inasprire ulteriormente la risposta sanzionatoria contro gli omicidi commessi all'interno di relazioni familiari o affettive, specie a danno delle donne e comunque dei soggetti più vulnerabili all'interno di tali contesti, limitando il potere del giudice di determinare la pena per tali omicidi - punibili con l'ergastolo in assenza di circostanze attenuanti - al di sotto dei ventun anni di reclusione.

Si è ipotizzato in dottrina che la selezione delle sole quattro circostanze attenuanti sottratte al divieto di bilanciamento sia dovuta al timore che il giudice possa troppo generosamente riconoscere e ritenere prevalenti altre attenuanti, e in particolare la provocazione ovvero le attenuanti generiche; e ciò specialmente in situazioni in cui l'autore dell'omicidio agisca in preda al turbamento emotivo provocato da circostanze come la gelosia nei confronti del partner, il rifiuto di accettare la conclusione di una relazione, un distorto senso di possesso nei confronti della vittima, o ancora - in particolari contesti socio-culturali - il timore del "disonore" ricadente su se stesso e sulla propria famiglia, derivante da comportamenti a suo avviso inappropriati della vittima.



5.4.3.- Sul punto, occorre però rilevare che simili preoccupazioni non trovano riscontro nella giurisprudenza di legittimità, che è invece compatta nel rigettare allegazioni difensive miranti al riconoscimento della provocazione in casi come quelli ora menzionati. In queste ipotesi, infatti, si ritiene che difetti in radice un “fatto ingiusto” della vittima (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 14-luglio-22 settembre 2023, n. 38755, 3 marzo-10 giugno 2021, n. 23031 e 25 settembre-13 dicembre 2017, n. 55741), o che comunque sussista una grave e macroscopica incongruenza fra il fatto scatenante e la reazione (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 4 luglio-10 dicembre 2014, n. 51237). La tendenza della giurisprudenza di legittimità è, semmai, quella di riconoscere in simili ipotesi la circostanza aggravante dei futili motivi (in questo senso, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 9 giugno-3 novembre 2021, n. 39323; nello stesso senso, sentenza 21 maggio-30 ottobre 2019, n. 44319).

È d'altra parte da escludere che il mero dato psicologico di un forte turbamento emotivo possa essere ritenuto sufficiente a esprimere un minor contenuto di colpevolezza in capo all'autore di una simile condotta, e giustificare pertanto, di per sé, il riconoscimento delle attenuanti generiche (sul punto, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 8 novembre 2019-24 gennaio 2020, n. 2962). Non l'intensità della spinta psicologica è infatti decisiva ai fini del giudizio di minore colpevolezza, ma la valutazione in termini di umana comprensibilità delle ragioni che spingono il soggetto ad agire, seppure in maniera contraria alla legge penale. Il che non potrebbe certo ipotizzarsi, alla luce dell'attuale sensibilità sociale e giuridica, in casi come quelli poc'anzi menzionati.

5.5.- In assenza di ogni plausibile *ratio* giustificativa, ulteriore rispetto alla generica volontà di assicurare un trattamento sanzionatorio particolarmente severo per tutti i casi di omicidio commesso nell'ambito di relazioni familiari o affettive, la disposizione censurata non supera il vaglio di legittimità costituzionale sollecitato dai giudici a quibus.

È ben vero che, come questa Corte ha più volte affermato in via di principio, non può ritenersi precluso al legislatore introdurre deroghe al regime del bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69 cod. pen., nell'esercizio della propria discrezionalità (sentenza n. 143 del 2021, punto 5 del Considerato in diritto; sentenza n. 205 del 2017, punto 4 del Considerato in diritto).

Tuttavia, le eventuali deroghe al criterio generale di cui ai primi tre commi dell'art. 69 cod. pen. non debbono risultare in contrasto con i principi costituzionali. Il che invece accade con la disposizione ora censurata, sotto più concorrenti profili.

5.5.1.- L'art. 577, terzo comma, cod. pen. viola, in primo luogo, il principio di eguaglianza davanti alla legge di cui all'art. 3 Cost., che vieta non solo irragionevoli disparità di trattamento tra situazioni analoghe, ma anche irragionevoli equiparazioni di trattamento tra situazioni tra loro dissimili (in questo senso, in materia di sanzioni penali, già la sentenza n. 26 del 1979, punto 1 del Considerato in diritto). In materia di commisurazione della pena, tale divieto deve essere altresì letto alla luce del principio di “personalità” della responsabilità penale sancito dall'art. 27, primo comma, Cost., il quale esige che la pena costituisca una risposta il più possibile “individualizzata” rispetto alla situazione del singolo condannato (*supra*, punto 5.2.1.).

Come rilevato dalla difesa dell'imputato nel caso di cui all'ordinanza iscritta al n. 151 del r.o. 2022, la disposizione censurata impone al giudice di applicare - ove non sussista alcuna delle circostanze sottratte al divieto di bilanciamento - una pena non inferiore a ventun anni di reclusione per tutti i fatti di omicidio commessi all'interno di contesti familiari e affettivi, indipendentemente dal grado di colpevolezza dei loro autori, oltre che dal grado di pericolosità degli autori medesimi; con ciò impedendo che le differenze di disvalore soggettivo tra più fatti di omicidio, e tra i diversi livelli di pericolosità di più autori, possano concretamente riflettersi nella misura della pena a ciascuno applicabile.

5.5.2.- La considerazione che precede evidenza, in secondo luogo, una irragionevole disparità di trattamento tra gli omicidi commessi all'interno di contesti familiari e affettivi e la generalità degli omicidi volontari, ai quali il divieto di prevalenza delle attenuanti previsto dalla disposizione censurata non è applicabile: ciò che ridonda in un ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 Cost.

Non v'è infatti alcuna ragione plausibile per considerare sempre e necessariamente più grave un fatto riconducibile a questa specifica tipologia di omicidi rispetto a ogni altra condotta omicida. Non coglie nel segno, sotto questo profilo, l'argomento speso - nelle proprie difese scritte e in udienza - dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la particolare gravità degli omicidi intrafamiliari deriverebbe, in sostanza, dalla violazione del divieto ancestrale di versare sangue all'interno della propria stirpe. All'argomento della intrinseca maggiore gravità degli omicidi intrafamiliari - o comunque commessi all'interno di relazioni affettive - può in effetti agevolmente replicarsi che proprio in questi contesti non infrequentemente maturano tensioni, risentimenti, frustrazioni determinati da comportamenti aggressivi di taluno dei protagonisti della relazione, che sono alla base della reazione omicida.

5.5.3.- La disposizione censurata risulta, in terzo luogo, intrinsecamente irragionevole, in violazione ancora dell'art. 3 Cost., nella misura in cui prevede che una sola circostanza aggravante - per quanto significativa, come il rapporto familiare o affettivo tra autore e vittima - abbia l'effetto di impedire un giudizio di prevalenza di una pluralità di circostanze attenuanti.



E ciò anche a fronte di situazioni emblematiche come quelle oggetto dei tre giudizi a quibus, nei quali l'atto omicida è maturato in contesti familiari caratterizzati dal gravissimo disagio, e anzi dall'acuta sofferenza, in cui da anni versavano gli autori del reato per effetto dei comportamenti aggressivi delle rispettive vittime. Autori, peraltro, rispetto ai quali difficilmente potrebbero invocarsi significative ragioni di natura specialpreventiva tali da giustificare una loro prolungata detenzione, come dimostra il fatto che in almeno due dei casi oggetto dei procedimenti principali non risulta siano mai state adottate misure cautelari custodiali nei confronti dei rispettivi imputati, sull'evidente presupposto dell'assenza di una qualsivoglia loro pericolosità sociale.

Tutti questi elementi, che il giudice è di solito tenuto a considerare per calibrare la risposta sanzionatoria, vengono qui condannati all'invisibilità, per effetto di una disposizione che consente - soltanto - di neutralizzare il disvalore stigmatizzato, in via generale, dall'unica circostanza del rapporto familiare o affettivo tra autore e vittima.

5.5.4.- In quarto luogo, la disposizione censurata produce - almeno rispetto a una parte dei casi compresi nel suo ambito applicativo - risultati incoerenti rispetto al proprio stesso scopo di tutela: ciò che integra un ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. della disposizione, sotto il profilo della sua irrazionalità intrinseca (sentenze n. 186 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto, e n. 166 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto).

Come nella sostanza sottolineano tutte le ordinanze di rimessione, alla luce dell'impianto complessivo della legge n. 69 del 2019 è verosimile che il legislatore abbia inteso, con il nuovo ultimo comma dell'art. 577 cod. pen., assicurare una più energica reazione sanzionatoria contro soggetti già autori di maltrattamenti e prevaricazioni nei confronti di persone vulnerabili a loro legate da relazioni familiari e affettive, i quali - al culmine di una spirale di violenza - uccidano queste stesse persone.

I casi oggetto dei giudizi a quibus sono invece relativi a situazioni in cui è il soggetto che ha subito per anni comportamenti aggressivi a compiere l'atto omicida, per effetto di una improvvisa perdita di autocontrollo causata dalla serie innumerevole di prevaricazioni cui era stato sottoposto.

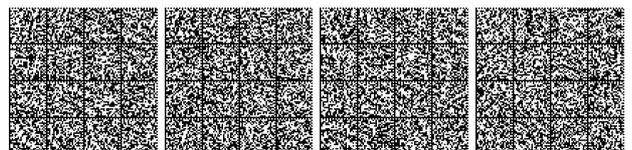
Ciò determina, rispetto a casi come quelli oggetto dei giudizi a quibus, una sorta di eterogenesi dei fini perseguiti dal legislatore. La disposizione censurata finisce infatti, in simili casi, per aggravare la risposta sanzionatoria a carico dei soggetti più vulnerabili all'interno di relazioni familiari o affettive, che per anni abbiano subito comportamenti aggressivi e prevaricatori; e dunque ridonda a danno proprio di quelle persone che il complessivo impianto della legge n. 69 del 2019 vorrebbe invece più efficacemente proteggere.

5.5.5.- Infine, come parimenti denunciato da tutte le ordinanze di rimessione (e come già rilevato in sede di lavori preparatori: verbale della seduta del 2 aprile 2019, nonché parere espresso dall'Unione delle Camere penali nel corso dell'audizione svoltasi l'11 giugno 2019 avanti alla Commissione 2ª, Giustizia, del Senato), la disposizione censurata viola il principio di proporzionalità delle pene, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.; principio che questa Corte ha in ormai numerose occasioni ritenuto vulnerato dal divieto, strutturalmente analogo, di prevalenza delle circostanze attenuanti rispetto all'aggravante della recidiva reiterata sancito dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. (per una recente ampia ricognizione di questa giurisprudenza, sentenza n. 94 del 2023, punto 10 del Considerato in diritto; nonché, successivamente, sentenze n. 141 del 2023 e n. 188 del 2023).

In questi precedenti, si è in particolare affermato che il principio di proporzionalità delle pene è violato laddove il divieto legislativo di bilanciamento tra circostanze impedisca al giudice di attribuire adeguato rilievo, sul piano della commisurazione della sanzione, a circostanze attenuanti espressive, oltre che di una minore offensività, di una minore colpevolezza dell'autore, che è componente essenziale per la determinazione del disvalore complessivo del fatto di reato (sentenza n. 73 del 2020, punto 4.2. del Considerato in diritto; nonché, rispetto alla diminuzione di cui all'art. 116 cod. pen., parimenti espressiva di un ridotto disvalore soggettivo del fatto, sentenza n. 55 del 2021, punto 8 del Considerato in diritto).

E si è altresì evidenziato come il *vulnus in parola* non possa ritenersi di per sé escluso quando il divieto di prevalenza si riferisca a una circostanza a effetto comune, comportante come tale una riduzione sino a un terzo della pena base, dal momento che «l'entità concreta della diminuzione di pena dipende ovviamente dall'entità della pena base [...] ben potendo tale diminuzione tradursi, rispetto ai delitti più gravi, in vari anni di reclusione in meno» (ancora, sentenza n. 73 del 2020, punto 4.3. del Considerato in diritto). Ciò che ha condotto questa Corte, in ormai numerose occasioni, a dichiarare costituzionalmente illegittimo il divieto di prevalenza di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. a varie circostanze attenuanti a effetto comune (si vedano, oltre alla sentenza n. 73 del 2020 appena citata, le sentenze n. 141 del 2023, n. 143 e n. 55 del 2021).

In coerenza con questi precedenti, anche in questo caso non può che ritenersi violato il principio di proporzionalità della pena. L'attenuante della provocazione è intrinsecamente indicativa di una minore colpevolezza dell'autore (*supra*, punto 5.3.1.); e le attenuanti generiche sono anch'esse idonee a intercettare ulteriori elementi - distinti da quelli già valorizzabili agli effetti della provocazione - essi pure, nella più parte di casi, indicativi di una minore colpevolezza, come la giovane età della vittima e l'eventuale immaturo sviluppo della sua sfera emotiva, ovvero disturbi della personalità (eventualmente anche ingenerati da situazioni familiari di grave disagio) ancora non idonei ad assurgere a un vizio parziale di mente (*supra*, punto 5.3.2.).



Lo sbarramento determinato dalla disposizione censurata produce, d'altra parte, l'effetto di impedire agli imputati in tali procedimenti di beneficiare di una, e talvolta anche di due, attenuazioni di pena pari ciascuna a un terzo della pena: il che, rispetto a un delitto punito nella forma base con la pena minima di ventun anni di reclusione - non riducibili per effetto della scelta del giudizio abbreviato, preclusa oggi dall'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. -, è suscettibile di tradursi in numerosi anni di reclusione in più rispetto a quanto risulterebbe dall'applicazione dell'ordinaria disciplina di cui all'art. 69 cod. pen.

5.6.- L'odierna dichiarazione di illegittimità costituzionale non contraddice in alcun modo la legittima, ed anzi certamente apprezzabile, finalità di tutela perseguita dal legislatore con l'approvazione del "Codice Rosso", avvenuta sulla base di un consenso trasversale raggiunto tra le forze politiche nel 2019.

Le statistiche annue sui femminicidi, sulle quali ha insistito l'Avvocatura generale dello Stato negli atti di intervento e nella discussione orale, dimostrano la necessità per il legislatore di intervenire con misure incisive, preventive e repressive, per contrastare efficacemente questo drammatico fenomeno, nonché la generalità dei fenomeni di violenza e abusi commessi nell'ambito di relazioni familiari e affettive.

Ciò che le ordinanze di rimessione hanno posto in discussione è, però, la risposta sanzionatoria manifestamente sproporzionata che l'introduzione dell'art. 577, terzo comma, Cost. provoca rispetto a casi del tutto eterogenei rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore: casi, cioè, in cui è proprio la persona vulnerabile, vittima di reiterati comportamenti aggressivi all'interno del proprio contesto familiare, a compiere alla fine un atto omicida, sospinto dall'exasperazione per una situazione percepita come non più tollerabile. Una tale risposta costituisce un effetto collaterale, di natura per così dire "preterintenzionale", prodotto da una disposizione pure sostenuta da una finalità legittima, che tuttavia, nell'impatto con la varietà dei casi reali, determina anche risultati incongrui rispetto a quella stessa finalità (per un caso simile in materia di misura della pena, sentenza n. 68 del 2012, punto 3 del Considerato in diritto; più in generale sull'eccesso nel perseguimento di fini legittimi da parte del legislatore, sentenze n. 184 del 2013, punto 6.5. del Considerato in diritto, e n. 20 del 2019, punto 5.4. del Considerato in diritto).

Il rimedio a tale vizio non può che essere il ripristino dei poteri discrezionali del giudice (analogamente, sentenza n. 102 del 2020, punto 5.4. del Considerato in diritto), sì da evitare che il divieto di prevalenza delle attenuanti operi in casi non coerenti rispetto alla *ratio* della disposizione stessa. Più precisamente, la soluzione "naturale" è quella di lasciare che si riespandano, per effetto dell'odierna dichiarazione di illegittimità costituzionale, quei poteri di cui dispongono normalmente, in forza della previsione generale di cui all'art. 69 cod. pen., le corti d'assise: al cui prudente apprezzamento - "tecnico" e "umano" allo stesso tempo - il legislatore del 2019 ha scelto di affidare la generalità dei procedimenti per gli omicidi astrattamente punibili con la pena dell'ergastolo (sull'impianto complessivo della legge 12 aprile 2019, n. 33, recante «Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo», sentenza n. 260 del 2020, nonché - su profili più specifici - sentenza n. 207 del 2022 e ordinanza n. 214 del 2021).

5.7.- In conclusione, l'art. 577, terzo comma, cod. pen. deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nei limiti sottoposti dalle ordinanze di rimessione allo scrutinio di questa Corte: ossia nella parte in cui vieta al giudice di ritenere prevalenti le circostanze attenuanti della provocazione di cui all'art. 62, primo comma, numero 2), cod. pen. e le circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-*bis* cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 577, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui vieta al giudice di ritenere prevalenti le circostanze attenuanti di cui agli artt. 62, primo comma, numero 2), e 62-bis cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

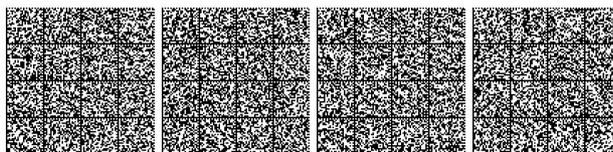
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2023

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 198

Sentenza 20 settembre - 30 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Docenti ordinari e ricercatori dei ruoli ad esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) - Trasferimento *ex lege* alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) - Esclusione, al fine di evitare il peggioramento del calcolo pensionistico, della minore retribuzione prevista per i professori o ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità (c.d. neutralizzazione) - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi del legittimo affidamento, di proporzionalità tra trattamento pensionistico e quantità e qualità di lavoro prestato durante il servizio attivo e di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nonché irrazionalità - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra E. S. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 30 gennaio 2023, iscritta al n. 19 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di E. S. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

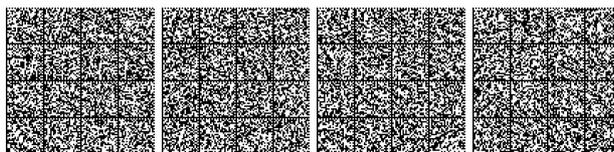
udito nell'udienza pubblica del 19 settembre 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Piero Guido Alpa e Maria Paola Gentili per E. S., Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 20 settembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 gennaio 2023, iscritta al n. 19 reg. ord. 2023, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per



l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114 «nella parte in cui, nell'attribuire al personale trasferito *ex lege* dalla SSEF alla SNA lo stato giuridico di professore universitario e nel demandare alla fonte regolamentare la determinazione del trattamento economico, non ha previsto la neutralizzazione, ai fini del trattamento previdenziale, della minore retribuzione spettante al personale trasferito o un altro meccanismo di tutela del trattamento pensionistico spettanti al predetto personale».

Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere del ricorso depositato l'11 novembre 2021 da un docente della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), «titolare di pensione di anzianità liquidata con il sistema retributivo a decorrere dal 31.12.2016», per ottenere dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) il ricalcolo e la riliquidazione del trattamento pensionistico in esito alla neutralizzazione, «ai fini della determinazione della retribuzione pensionabile da prendere in considerazione per il calcolo della quota retributiva della pensione, [delle] minori retribuzioni percepite [...] nel corso dell'ultimo anno di lavoro subordinato» (2016) o nel diverso periodo ritenuto di giustizia.

L'ordinanza di rimessione illustra che la pretesa della parte ricorrente è fondata sull'applicazione analogica del principio di neutralizzazione dei «periodi contributivi successivi alla soglia minima di anzianità contributiva prevista per legge, ove comportanti un trattamento pensionistico deteriore». In particolare, il ricorrente invoca la neutralizzazione delle minori retribuzioni percepite «nell'ultimo quinquennio» precedente la data di maturazione del diritto alla pensione, affermato più volte nella giurisprudenza costituzionale (si cita la sentenza n. 264 del 1994 in relazione all'art. 3, comma 8, della legge 29 maggio 1982, n. 297, recante «Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica»), di cui ricorrerebbero i requisiti «costituiti dalla percezione della minore retribuzione nell'ultimo quinquennio di contribuzione, dall'effetto deflattivo sul trattamento pensionistico, dalla non necessità del periodo di retribuzione di cui si chiede la neutralizzazione ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima».

In via subordinata, il pensionato ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, per violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 38, primo e secondo comma, Cost. «nella parte in cui non ha previsto che la rideterminazione del trattamento economico dei docenti ordinari a esaurimento della SNA non avesse effetti sulle modalità di calcolo della media pensionabile utile ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione degli interessati».

La sezione giurisdizionale espone in punto di fatto che il ricorrente:

- aveva maturato periodi di anzianità contributiva per l'attività di magistrato ordinario dal 1979 al 2001, di professore ordinario presso la Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SEEF) dal 2001 al 2014, e dal 2014 al 2016, di docente presso la SNA;

- risultava iscritto all'INPS-gestione dipendenti pubblici dalla data anteriore del 1° novembre 1971 in ragione del riscatto del corso di laurea e del servizio militare;

- nel transito dalla magistratura alla docenza SSEF, si era avvalso dell'opzione di cui all'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301 (Regolamento recante norme per il riordino della Scuola superiore dell'economia e delle finanze) che consentiva la conservazione del trattamento economico della posizione di provenienza (magistratura);

- a seguito della soppressione della SSEF, disposta dal suddetto art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, era stato trasferito *ex lege* nei ruoli della SNA come docente stabile e di ruolo con «impegno a tempo definito»;

- aveva conseguentemente subito, in applicazione del comma 4 del citato art. 21 e dell'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, recante «Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)», la decurtazione della retribuzione da euro 263.131,06 lordi annui nel 2015 ad euro 130.090,43 lordi annui nel 2016;

- aveva presentato domanda di collocamento in quiescenza secondo la disciplina pensionistica anteriore all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (cosiddetta «legge Fornero»), secondo quanto accordato al personale in soprannumero della pubblica amministrazione dall'art. 2, comma 11, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135;

- la domanda di prepensionamento era stata rigettata da parte dell'amministrazione datrice di lavoro con determinazione annullata con sentenza del giudice amministrativo (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, sentenza 10 gennaio 2017, n. 301) che aveva anche accertato il «diritto al trattamento di quiescenza» e «la maturazione del requisito dell'anzianità contributiva al 31.12.2015»;

- diversamente l'INPS aveva fatto decorrere il trattamento pensionistico dal 31 dicembre 2016;



- aveva riscontrato nel provvedimento di liquidazione della pensione, tra l'altro, la mancata neutralizzazione ai fini pensionistici delle minori retribuzioni percepite nel 2016, nonostante la maturazione del requisito di anzianità contributiva nell'anno antecedente.

L'ordinanza di rimessione si sofferma poi sul meccanismo di calcolo della pensione «anticipata (ex anzianità)» liquidata al docente.

In primo luogo, il giudice *a quo* chiarisce che il trattamento pensionistico era stato interamente quantificato con il sistema retributivo, in quanto il docente aveva maturato un'anzianità contributiva maggiore di 18 anni di servizio al 31 dicembre 1995 e in quanto si era avvalso della clausola di salvaguardia prevista «dall'articolo 21, comma 3», del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

In secondo luogo, il calcolo del dovuto era la risultante di una «quota A», computata in relazione alla retribuzione spettante all'atto di collocamento a riposo e all'anzianità maturata al 31 dicembre 1992 - in applicazione degli artt. 13, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) - e di una «quota B», relativa all'anzianità di servizio successiva al 1993, calcolata sulla base della retribuzione riferita agli ultimi dieci anni di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione - in applicazione degli artt. 7, comma 2, e 13, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 503 del 1992.

1.1.- Il rimettente fa antecedere all'illustrazione dei presupposti per sollevare le questioni di legittimità costituzionale due considerazioni preliminari.

1.2.- Anzitutto, l'ordinanza rammenta che questa Corte si è già pronunciata su alcune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, in relazione al trattamento previdenziale dei docenti SNA, sollevate dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., dichiarandole inammissibili con la sentenza n. 241 del 2019. La decisione in rito non impedirebbe una nuova riproposizione dei dubbi di legittimità costituzionale.

1.3.- Inoltre, il giudice *a quo* esclude la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata per una duplice ragione.

Per un verso, non sarebbe consentita l'applicazione analogica dei principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in tema di neutralizzazione delle ultime retribuzioni di minor importo in quanto relativi a norme afferenti ad un sistema previdenziale (Assicurazione generale obbligatoria, *AGO*) diverso da quello (Gestione Stato) relativo alla fattispecie al suo esame (si citano le sentenze n. 224 del 2022 relativa ai lavoratori marittimi; n. 173 del 2018 relativa i lavoratori autonomi; n. 264 del 1994 relativa ai lavoratori subordinati).

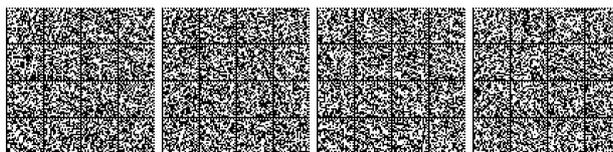
Per altro verso, secondo la citata disciplina previdenziale applicabile, nella determinazione tanto della «quota A» quanto della «quota B» si prende come base di calcolo l'ultima retribuzione percepita (e, dunque, nella specie quella del 2016), sicché non sarebbe possibile sostituirla con quella dell'anno precedente la data di cessazione dell'attività lavorativa (2015).

1.4.- In punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, la Corte rimettente espone che la domanda del ricorrente di ricalcolo della pensione sulla base della invocata neutralizzazione della minore retribuzione percepita nell'ultimo anno di attività lavorativa (2016) non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della sollevata questione.

1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* assume che l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, sia contrario «ai principi di legittimo affidamento in materia previdenziale di cui all'articolo 2 Cost., di razionalità di cui all'articolo 3 della Costituzione, oltre che degli articoli 36, comma primo, e 38, secondo comma, Cost., che, rispettivamente, prevedono il principio di proporzionalità tra trattamento pensionistico e quantità e qualità di lavoro prestato durante il servizio attivo (art. 36, comma primo, Cost.) e il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali (art. 38, secondo comma, Cost.)».

Il legislatore, infatti, quando con la predetta disposizione ha esteso lo stato giuridico ed economico dei professori e ricercatori universitari ai docenti ordinari ad esaurimento della SSEF, trasferiti *ex lege* alla SNA, e ha demandato alla fonte regolamentare la rideterminazione del trattamento economico, «non ha valutato gli effetti della predetta modifica sul trattamento di quiescenza del personale che, in quanto proveniente da altri settori del pubblico impiego, aveva un diverso e più elevato trattamento economico».

2.- Si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio principale che ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, negli stessi termini auspicati dal rimettente.



La parte, dopo aver ricostruito i fatti, ha illustrato, condiviso e sostenuto le argomentazioni spese dall'ordinanza di rimessione.

In particolare, in ordine alla fondatezza delle questioni ha rimarcato che il legislatore, laddove con la disposizione censurata ha previsto l'estensione dello stato giuridico ed economico dei professori e ricercatori universitari ai docenti ordinari della SSEF ad esaurimento trasferiti alla SNA, non avrebbe valutato gli effetti della modifica sul loro trattamento di quiescenza.

3.- Si è altresì costituito in giudizio l'INPS, parte resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- In via preliminare, l'istituto previdenziale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

In particolare, il giudice *a quo* non avrebbe correttamente inquadrato gli «effetti negativi della norma censurata [...] nella specifica e concreta situazione» del ricorrente.

Infatti, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, il pregiudizio nel calcolo della pensione per la necessità di tener conto della retribuzione ridotta del 2016, anziché di quella più cospicua del 2015, non dipenderebbe dalla norma censurata, bensì dalla circostanza fattuale che l'amministrazione non aveva acconsentito alla cessazione dal servizio in tale anno, sicché il docente aveva dovuto continuare a lavorare nell'anno successivo.

Chiarisce in fatto l'Istituto che - come riscontrabile nel provvedimento di liquidazione depositato nel giudizio costituzionale - al lavoratore è stata riconosciuta la pensione «anticipata» di cui al d.l. n. 201 del 2011, come convertito, in quanto solo il 31 dicembre 2016 aveva maturato i necessari requisiti (anagrafico di 63 anni e contributivo di 42 anni e 10 mesi di servizio). Il docente, invece, non si era potuto giovare della possibilità, prevista dall'art. 2, comma 11, lettera *a*), del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, per il personale soprannumerario dell'amministrazione, di accedere alla pensione nel 2015 con soli 40 anni di contribuzione secondo il «regime ante riforma Fornero»: l'ente datore di lavoro aveva disconosciuto, infatti, il presupposto della condizione di soprannumerarietà, riconosciuta poi dal giudice amministrativo, ma solo nel 2017.

Dunque, secondo l'INPS, ove il ricorrente avesse avuto accesso al richiesto pensionamento anticipato avrebbe cessato il servizio nel dicembre 2015 e la pensione sarebbe stata calcolata sulla base della corrispondente retribuzione. La norma censurata in tale ipotesi non avrebbe trovato applicazione.

3.2.- Nel merito l'INPS ha sostenuto che la norma censurata non soffre della illegittimità costituzionale prospettata, per più ragioni.

3.2.1.- Anzitutto, l'Istituto evidenzia il contesto in cui il trattamento di quiescenza si inserisce.

La modifica della disciplina del trattamento retributivo dei docenti transitati dalla SSEF alla SNA ha superato il vaglio di legittimità costituzionale con la sentenza n. 241 del 2019 in quanto «sorretta dall'adeguata e ragionevole giustificazione di non creare sperequazioni retributive tra i docenti della stessa SNA a parità di funzioni esercitate». La razionalità della riduzione della retribuzione giustificerebbe, allora, anche la produzione di effetti consequenziali sul trattamento previdenziale del lavoratore.

Inoltre, sarebbe fuori luogo il richiamo al principio di neutralizzazione della minor contribuzione affermato da questa Corte per i dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria in quanto questo è riconosciuto alla condizione che il requisito minimo venga raggiunto senza l'apporto dei periodi neutralizzati. Al contrario, nella fattispecie all'esame del giudice rimettente, il requisito contributivo di 42 anni e 10 mesi sarebbe raggiunto solo con l'annualità (2016) che si vorrebbe neutralizzare.

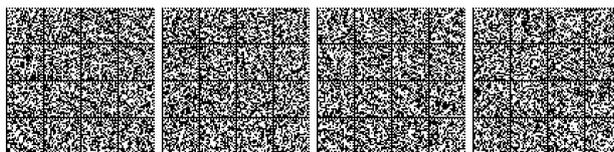
3.2.2.- Quanto alle censure, la parte esclude, in primo luogo, la lesione dell'affidamento: il rapporto assicurativo è un rapporto di durata che è naturalmente inciso dalle oscillazioni retributive.

In secondo luogo, l'INPS sostiene l'insussistenza della violazione del «principio di uguaglianza» sia rispetto ai dipendenti privati sia rispetto agli altri dipendenti pubblici che non subiscono la diminuzione retributiva nell'ultimo anno di servizio.

In terzo luogo, non vi sarebbe contrasto con il principio di proporzionalità tra trattamento pensionistico e quantità e qualità del lavoro prestato poiché la modifica normativa ha omogeneizzato le retribuzioni tra i docenti della SNA, per portare il sistema a razionalità ed evitare discriminazioni.

In ultimo, l'Istituto nega che sia vulnerato il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali in quanto il riconosciuto trattamento pensionistico risulterebbe largamente idoneo ad assicurare, non solo il soddisfacimento dei bisogni primari, ma anche l'adeguatezza alla condizione sociale del titolare.

D'altronde, la parte ricorda che con la sentenza n. 241 del 2019 questa Corte ha evidenziato che la scelta di attribuire ai docenti in parola il trattamento economico dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno «è indicativa anche della volontà di tenere in giusto conto, nei termini e nei limiti del possibile, il progresso, più elevato, trattamento retributivo goduto dai docenti ex SSEF».



4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o, in subordine, di non fondatezza delle sollevate questioni.

4.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza posto che la disposizione censurata si limiterebbe a disciplinare lo status giuridico ed economico dei docenti della SNA senza nulla disporre sul loro trattamento pensionistico, piuttosto disciplinato dalla normativa generale sulle pensioni dei dipendenti pubblici. Le norme censurate non sarebbero, dunque, conferenti rispetto ai parametri costituzionali evocati.

4.2.- L'Avvocatura dello Stato fa antecedere alla difesa nel merito l'inquadramento normativo delle questioni e, in particolare, espone che:

- la SSEF venne istituita dalla legge 29 aprile 1957, n. 310 (Istituzione della Scuola centrale tributaria "Ezio Vanoni") con lo scopo di svolgere «corsi di istruzione teorico-pratica per il personale civile dell'Amministrazione finanziaria» (art. 1, comma 2);

- l'art. 5, comma 3, della legge 29 ottobre 1991, n. 358 (Norme per la ristrutturazione del Ministero delle finanze) prevede che il corpo docenti fosse nominato tra professori universitari di ruolo, magistrati ordinari e amministrativi, avvocati dello Stato e dipendenti civili dello Stato, appositamente collocati nella posizione di fuori ruolo con trattamento economico relativo alla loro qualifica e con diritto a percepire le indennità erogate dalle amministrazioni di appartenenza;

- i regolamenti di riforma della scuola, di cui ai decreti del Ministro delle finanze n. 301 del 2000, emanati secondo quanto previsto dall'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287 (Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), istituiscono una categoria di docenti a tempo indeterminato e una categoria di docenti incaricati temporaneamente;

- (anche) ai professori incaricati non temporaneamente, che fossero stati «inquadri a seguito di opzione, nel ruolo di cui all'articolo 5, comma 5» del d.m. n. 301 del 2000, fu riconosciuto il diritto al trattamento economico fondamentale di provenienza;

- di seguito, i professori ordinari inquadrati in tale ruolo per effetto dell'art. 4-septies, comma 2, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 (Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2008, n. 129, furono inseriti, in uno con i ricercatori della SSEF in servizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, in appositi ruoli ad esaurimento, con riconoscimento del diritto di opzione per il rientro nelle amministrazioni di provenienza;

- con l'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, fu, infine, soppressa la SSEF e disposto il trasferimento alla SNA dei docenti e ricercatori inquadrati nel suddetto ruolo ad esaurimento;

- a tali docenti «è applicato lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari» (art. 21, comma 4, del medesimo d.l. n. 90 del 2014, come convertito);

- questa Corte, con la sentenza n. 241 del 2019, ha escluso l'irragionevolezza dell'unificazione dello status giuridico dei docenti e ha ritenuto non contraria all'art. 36 Cost. la conseguente riduzione della retribuzione originaria.

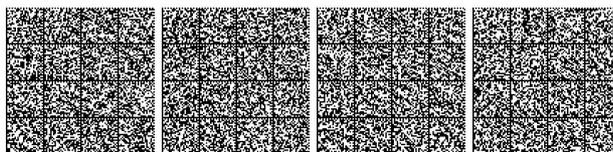
4.3.- Tanto premesso, l'interveniente reputa non fondati i dubbi di legittimità costituzionale.

In primo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che non vi sarebbe rigido parallelismo tra la garanzia dell'art. 38 Cost. e quella di cui all'art. 36 Cost., tenuto conto che la prima è agganciata alla seconda «non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (si citano le sentenze n. 250 del 2017 e n. 173 del 2016 di questa Corte).

Le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni ricadrebbero nella discrezionalità del legislatore, che nella specie risulterebbe ragionevolmente esercitata in quanto la *ratio* della disposizione censurata sta nel rendere omogeneo il trattamento retributivo dei docenti SNA. Ciò a maggior ragione, in relazione al trattamento previdenziale, toccato dall'intervento riduttivo della retribuzione solo in via indiretta e in un momento in cui il trattamento pensionistico non è ancora maturato.

Ancora, risulterebbe rispettato il limite di salvaguardia della «garanzia delle esigenze minime di protezione della persona» stabilito dall'art. 38 Cost. (sono citate le sentenze n. 91 del 2004 e n. 434 del 2002), atteso che la prestazione pensionistica riconosciuta ai docenti della SNA è quella prevista a favore dei professori universitari di prima fascia.

L'Avvocatura dello Stato confuta, poi, la violazione dell'art. 2 Cost. per lesione del legittimo affidamento. La modifica della disciplina del rapporto di durata non incorrerebbe in irragionevolezza in quanto è stata dettata per eliminare disparità retributive tra i docenti della SNA.



Neppure sarebbe vulnerato il «principio di uguaglianza». Il principio di neutralizzazione è, infatti, riconosciuto in relazione al calcolo della pensione degli iscritti all'AGO, cui si applica un meccanismo di calcolo differente rispetto a quello applicato per i dipendenti pubblici.

Al contrario, ad avviso dell'interveniente, il principio di uguaglianza sarebbe vulnerato se il calcolo della pensione dei docenti della SNA, provenienti dalla SSEF, avvenisse, a differenza di quanto previsto per tutti gli altri dipendenti pubblici, sulla base di una retribuzione diversa da quella percepita alla data di cessazione del rapporto di lavoro.

Infine, non vi sarebbe contrasto con il principio di proporzionalità tra trattamento pensionistico e quantità e qualità del lavoro prestato e con il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale: la disposizione censurata non prevederebbe specifiche modalità di calcolo del trattamento pensionistico dei docenti ordinari della SSEF ad esaurimento trasferiti alla SNA, il quale, piuttosto, è regolato dalle norme generali sui trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici che tengono conto della complessiva anzianità di servizio e delle retribuzioni percepite.

5.- In vista dell'udienza pubblica, l'interveniente ha depositato memoria in cui, oltre a ribadire le difese già spiegate, ha dedotto aggiuntivamente che il Consiglio di Stato, sezione quarta, con sentenza 2 settembre 2022, n. 7668, ha riformato la richiamata decisione del TAR Lazio n. 301 del 2017, disconoscendo che il docente fosse «dipendente soprannumerario avente diritto al prepensionamento».

L'Avvocatura dello Stato ha depositato nel giudizio costituzionale la menzionata sentenza.

6.- Con memoria depositata il 25 agosto 2023, la parte privata ha replicato alle difese dell'INPS e del Presidente del Consiglio dei ministri e ha contestato la rilevanza della decisione del Consiglio di Stato ai fini del giudizio costituzionale in quanto non tenuta in conto dalla ordinanza di remissione.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in composizione monocratica, dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

La disposizione censurata disciplina il regime giuridico ed economico dei docenti ordinari e dei ricercatori «dei ruoli a esaurimento» della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, in esito alla soppressione di tale ente di formazione, disposta dal comma 1 dello stesso art. 21, e al loro trasferimento alla Scuola nazionale dell'amministrazione.

Ne è censurato il combinato disposto della norma che applica a tale personale lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari e della norma che demanda la rideterminazione del trattamento economico ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sulla base [di quello] spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» in relazione alla mancata disciplina delle ricadute pregiudizievoli sul trattamento previdenziale. Si denuncia, in particolare, il difetto di previsione della «neutralizzazione, ai fini del trattamento previdenziale, della minore retribuzione spettante al personale trasferito o un altro meccanismo di tutela del trattamento pensionistico spettant[e] al predetto personale».

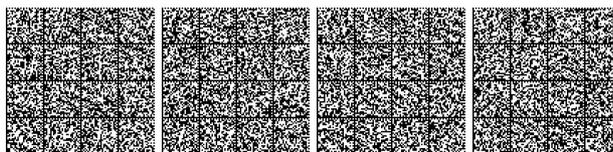
Il rimettente solleva le questioni nel giudizio promosso da un professore della soppressa SSEF, in quiescenza dal 31 dicembre 2016, per ottenere il riconteggio della pensione liquidata con il sistema retributivo, sulla base dell'assunto che l'INPS aveva erroneamente posto a base di calcolo l'ultima retribuzione percepita nel 2016, dimezzata rispetto all'anno precedente in virtù della disposizione censurata e del decreto attuativo, anziché la retribuzione piena del 2015, per come consentirebbe l'invocato principio di neutralizzazione.

1.1.- I parametri evocati a tutela della prestazione pensionistica sarebbero vulnerati in quanto il legislatore, nel disporre la riduzione stipendiale, «non [avrebbe] valutato [i conseguenti] effetti [...] sul trattamento di quiescenza del personale che, in quanto proveniente da altri settori del pubblico impiego, aveva un diverso e più elevato trattamento economico».

Della contestata perdita economica il giudice *a quo* dà conto, evidenziando che la legislazione previdenziale applicabile alla fattispecie individua la retribuzione pensionabile sulla scorta di quella dell'anno di cessazione dell'attività lavorativa e dunque, nella specie, in quella ridotta *ex lege*. In particolare, l'importo della pensione è la somma di una «quota A» - computata in relazione alla retribuzione spettante all'atto di collocamento a riposo (artt. 13, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 503 del 1992 e 43 del d.P.R. n. 1092 del 1973) - e di una «quota B» - calcolata sulla base delle retribuzioni delle ultime dieci annualità di servizio (artt. 7, comma 2, e 13, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 503 del 1992).

2.- Preliminarmente, deve essere delimitato l'ampio petitum formulato dall'ordinanza di remissione.

Il giudice *a quo* chiede l'addizione alla disposizione censurata di una norma che consenta, ai fini del calcolo pensionistico, l'esclusione delle retribuzioni ridotte se ulteriori rispetto a quelle necessarie per la maturazione dell'anzianità contributiva o, in alternativa, di una norma che stabilisca un «qualsivoglia» meccanismo di tutela del trattamento pensionistico dei docenti in parola.



La rilevata ambiguità della domanda non rende, tuttavia, inammissibili le questioni sollevate poiché superabile in via interpretativa (tra le tante, sentenze n. 152, n. 75 e n. 58 del 2020).

Infatti, il riferimento in più passaggi motivazionali dell'ordinanza di rimessione al principio di neutralizzazione, con richiamo ai precedenti di questa Corte che tale principio hanno affermato, induce a circoscrivere l'intervento additivo richiesto alla sola prima parte della domanda formulata.

3.- Sempre in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, spiegate, sotto diversi profili, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dall'INPS.

3.1.- Secondo l'interveniente l'irrilevanza deriverebbe dal fatto che la disposizione censurata si limita a disciplinare lo status giuridico ed economico dei docenti provenienti dalla SSEF senza nulla disporre sul calcolo del loro trattamento pensionistico, piuttosto regolato dalle norme previdenziali dettate in via generale per i dipendenti pubblici.

L'eccezione non è fondata.

Vero è che il censurato art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, si limita a introdurre un deterioro trattamento stipendiale e che, ai fini della soluzione del giudizio pensionistico, è necessario applicare tale norma retributiva in uno con quelle previdenziali che disciplinano il calcolo della pensione per i lavoratori statali. Tuttavia, la mancata espressa inclusione nel *petitum* di disposizioni anch'esse applicabili non si risolve in un vizio dell'ordinanza di rimessione, in quanto la sua motivazione consente a questa Corte di individuare il contesto normativo effettivamente investito dalle censure formulate (tra le tante, sentenze n. 142 e n. 12 del 2023; n. 224 del 2020 e n. 14 del 2019).

Il giudice *a quo* espone, infatti, che il trattamento pensionistico deterioro spettante al docente è effetto della congiunta applicazione della previsione retributiva e di quelle previdenziali applicabili alla fattispecie (artt. 7, comma 2, 13, comma 1, lettere a e b, del d.lgs. n. 503 del 1992, e 43 del d.P.R. n. 1092 del 1973).

3.2.- Anche l'eccezione di difetto di rilevanza sollevata dall'INPS è priva di fondamento.

Secondo l'istituto previdenziale la falciatura pensionistica subita dal professore non dipenderebbe dalla norma censurata, ma dalla circostanza fattuale che l'amministrazione datrice di lavoro non aveva acconsentito al prepensionamento nel 2015 e, dunque, nell'annualità con retribuzione piena.

Al riguardo, è agevole osservare che è proprio dall'applicazione della disciplina denunciata che deriva la contestata riduzione della prestazione: le norme previdenziali censurate impongono l'individuazione della retribuzione pensionabile in relazione allo stipendio dell'anno di cessazione dal servizio - nella specie ridotto dalla contestata norma retributiva - a prescindere dalle ragioni fattuali per cui l'attività lavorativa sia cessata a quella data.

4.- Le questioni sollevate sono, tuttavia, inammissibili per altri profili.

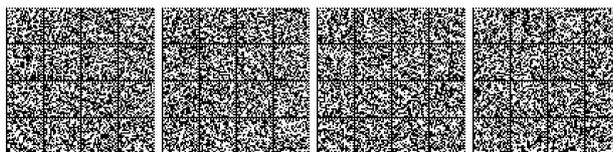
L'ordinanza di rimessione presenta, infatti, una insufficiente motivazione tanto sulla rilevanza, in ragione della lacunosa ricostruzione della fattispecie e del quadro normativo in cui questa si inserisce, quanto sulla non manifesta infondatezza, per mancata illustrazione delle ragioni di contrasto con i parametri evocati.

5.- Per comprendere l'inadeguatezza della ricostruzione offerta dal giudice *a quo*, è necessario un breve inquadramento degli istituti previdenziali su cui è fondata la pretesa del ricorrente nel giudizio principale e, dunque, del principio di neutralizzazione e del prepensionamento del personale dell'amministrazione in soprannumero, limitatamente agli aspetti interessati dalle questioni.

5.1.- Questa Corte più volte, in relazione a specifiche fattispecie previdenziali soggette al sistema retributivo, ha affermato il principio di neutralizzazione, a mente del quale la contribuzione successiva alla maturazione del diritto alla pensione può incrementarne la misura e non ridurre quella già maturata, con la conseguenza che l'eventuale "contribuzione aggiuntiva dannosa" (sia essa obbligatoria, volontaria o figurativa) va esclusa dal calcolo della pensione (*ex plurimis* sentenze n. 224 del 2022, n. 173 del 2018 e n. 82 del 2017).

La regola della immodificabilità in *peius* della prestazione pensionistica oramai acquisita è, in particolare, correzione della rigida applicazione del calcolo pensionistico con il sistema retributivo in virtù dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo (art. 36 Cost.), e di adeguatezza del trattamento pensionistico (art. 38, secondo comma, Cost.).

Il legislatore ogniqualvolta individui la retribuzione pensionabile sulla base delle ultime retribuzioni, lo fa per favorire il lavoratore, presumendo che nell'ultimo periodo di vita lavorativa questi raggiunga livelli retributivi maggiori, sicché è irragionevole che, per effetto di un intervenuto decremento retributivo, quel meccanismo di calcolo porti ad un risultato antitetico al suo fine, ossia alla riduzione della pensione potenzialmente già maturata (in particolare, sentenze n. 82 del 2017 e n. 264 del 1994). Infatti, «a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo [non può] corrispond[ere] una riduzione della pensione» acquisita per effetto della precedente contribuzione (ancora sentenza n. 264 del 1994).



La regola della neutralizzazione, pur riconosciuta con più pronunce e secondo una *ratio* decidendi unitaria, non si presta però ad essere considerata principio valido per tutti i diversi regimi previdenziali, in ragione delle peculiarità proprie delle diversificate discipline, e richiede piuttosto un intervento puntuale di questa Corte sulla normativa applicabile, con valutazioni calibrate sulla specificità delle molteplici situazioni coinvolte (sentenze n. 224 del 2022 e n. 82 del 2017).

5.2.- A dire del rimettente, la neutralizzazione sarebbe nella specie applicabile in virtù della maturazione del diritto alla pensione secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 11, lettera *a*), del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

Tale disposizione ha consentito il prepensionamento dei dipendenti pubblici risultanti in soprannumero per effetto di riduzioni delle dotazioni organiche nelle amministrazioni statali disposte secondo lo stesso decreto (art. 2, comma 1) o - anche per le amministrazioni diverse da quelle statali - di riduzioni derivanti da ragioni funzionali o finanziarie (comma 14 dello stesso art. 2); ne consegue che il pensionamento anticipato è una delle misure di riassorbimento degli esuberanti derivanti da interventi organizzativi disposti per il contenimento della spesa pubblica.

In particolare, il prepensionamento è previsto per quei «lavoratori che risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi i quali, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo entro il 31 dicembre 2016, dei requisiti anagrafici e di anzianità contributiva nonché del regime delle decorrenze previsti dalla predetta disciplina pensionistica».

Secondo quanto chiarito da una successiva norma di interpretazione autentica, «l'amministrazione, nei limiti del soprannumero, procede alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro nei confronti dei dipendenti in possesso dei requisiti indicati nella disposizione» (art. 2, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125).

La disciplina ha consentito, dunque, una speciale ipotesi di fuoriuscita dei dipendenti dall'amministrazione tramite l'ultrattività (fino al 31 dicembre 2016) delle disposizioni relative ai requisiti di accesso al trattamento pensionistico previgenti rispetto alla riforma del sistema previdenziale prevista dall'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito: ai soprannumerari, che dal 1° gennaio 2012, secondo le più rigide regole della «legge Fornero», non avevano diritto alla pensione, è stato eccezionalmente consentito il pensionamento secondo le più favorevoli norme previgenti, ove, tra l'altro, avessero maturato, entro il 2016, i relativi requisiti.

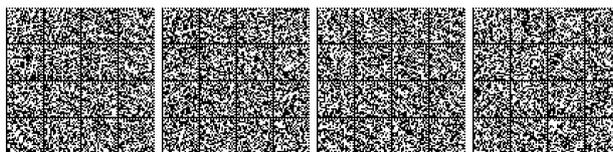
Appare evidente che il legislatore ha introdotto il prepensionamento come ipotesi in deroga alla riforma generale sulle pensioni, così conferendo carattere eccezionale all'istituto, con la conseguenza che la relativa disciplina necessita di stretta interpretazione.

Ebbene, alla luce delle predette disposizioni, il collocamento in quiescenza del dipendente è subordinato, anzitutto, al ricorrere di alcune condizioni soggettive costituite: *a*) dalla sua individuazione dalla pubblica amministrazione come unità in soprannumero; *b*) dal possesso, al 31 dicembre 2016, dei requisiti anagrafici e di anzianità contributiva per come stabiliti nella disciplina previdenziale anteriore al d.l. n. 201 del 2011, come convertito; *c*) dal raggiungimento alla stessa data del termine di conseguibilità del trattamento pensionistico (cosiddetta decorrenza o finestra mobile).

Tali requisiti non sono però sufficienti a perfezionare la fattispecie pensionistica, piuttosto congegnata come fattispecie a formazione progressiva: il legislatore, ove rimetta all'amministrazione la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro condizionandola ai «limiti del soprannumero», subordina il prepensionamento del singolo dipendente all'ulteriore verifica che esso serva effettivamente ad eliminare l'eccedenza di personale, tenuto conto delle ulteriori misure di riassorbimento già adottate.

Ne consegue che, al riscontro dei requisiti di anzianità e decorrenza in capo al lavoratore soprannumerario da parte dell'ente di previdenza, può comunque non seguire la risoluzione del rapporto di lavoro da parte dell'amministrazione datrice di lavoro. Per come chiarito dalle circolari del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 4 del 28 aprile 2014 e n. 3 del 29 luglio 2013, può, infatti, accadere che l'esubero sia già risolto con un numero sufficiente di pensionamenti ordinari, rispetto a cui quello in deroga ha valore solo sussidiario, o che vi sia un numero di dipendenti muniti dei requisiti per l'accesso all'eccezionale pensionamento anticipato che oltrepassa il contingente in soprannumero. Così, nello specifico caso in cui pervengano plurime domande di prepensionamento eccedenti il rilevato esubero, l'amministrazione dovrà procedere ad un parziale accoglimento delle richieste secondo predefiniti criteri di priorità.

In conclusione, il legislatore non configura il pensionamento «in deroga» come un diritto soggettivo «puro» del dipendente pubblico, delineato compiutamente nella previsione normativa, bensì come diritto condizionato alla determinazione organizzativa dell'amministrazione. Il dipendente potrà avere diritto alla quiescenza solo se egli rientra, nel concreto, tra le unità che la pubblica amministrazione ha necessità di riassorbire.



6.- Alla luce del descritto inquadramento, va anzitutto effettuato il controllo esterno sulla rilevanza demandato a questa Corte.

Secondo il rimettente nel giudizio al suo esame sarebbe applicabile il principio di neutralizzazione in quanto, in epoca antecedente alla riduzione retributiva determinata dalle norme censurate, il docente avrebbe già maturato il diritto al trattamento di quiescenza ai sensi dell'art. 2, comma 11, lettera *a*), del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

6.1.- In punto di ricostruzione della specifica fattispecie pensionistica, si comprende dal provvedimento di liquidazione della pensione appositamente prodotto dall'INPS nel giudizio costituzionale e dalle difese dello stesso Istituto che la pensione concretamente liquidata è quella anticipata, i cui requisiti (all'epoca, anagrafico pari a 63 anni e contributivo pari a 42 anni e 10 mesi) risultano maturati per il docente solo il 31 dicembre 2016: per tale riconosciuto trattamento l'annualità retributiva sfavorevole (2016) concorre ad integrare la necessaria anzianità contributiva e come tale è, pacificamente, non neutralizzabile.

Diversamente, la domanda del ricorrente e il ragionamento posto dal rimettente alla base della proposizione della questione di legittimità costituzionale si fondano sulla maturazione del diritto al diverso trattamento della pensione di anzianità alla data antecedente del 31 dicembre 2015 (40 anni di contribuzione), in applicazione della speciale disciplina di cui al d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sul personale soprannumerario. In tale prospettiva, l'annualità contributiva dannosa del 2016 oltrepasserebbe la già maturata anzianità contributiva e, come tale, ad avviso del rimettente, meriterebbe di essere neutralizzata per effetto dell'auspicato intervento di questa Corte.

Il passaggio "chiave" dell'acquisizione di tale diverso titolo pensionistico non è, però, adeguatamente illustrato dal rimettente, il quale ritiene in proposito sufficiente l'accertamento del diritto al prepensionamento compiuto da parte della sentenza del TAR Lazio n. 301 del 2017 sulla base del riscontro della condizione di soprannumerarietà e della maturazione del requisito dell'anzianità contributiva al 31 dicembre 2015.

Alla luce della descritta disciplina del prepensionamento, però, il giudice *a quo* avrebbe dovuto procedere a verificare la sussistenza degli ulteriori elementi necessari a integrare la fattispecie complessa del prepensionamento e non risultanti dalla citata sentenza del TAR Lazio (peraltro riformata dal Consiglio di Stato sulla base della negazione della qualifica del professore come soprannumerario).

In particolare, il giudice delle pensioni avrebbe dovuto accertare il momento della maturazione della decorrenza al trattamento pensionistico e, soprattutto, l'intervenuta valutazione da parte dell'amministrazione della concreta strumentalità del prepensionamento a risolvere l'esubero, anche in ragione delle posizioni di eventuali altri soprannumerari.

La rilevata carente descrizione della fattispecie del giudizio principale determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sulla rilevanza (da ultimo, sentenze n. 249, n. 196, n. 33 e n. 28 del 2022).

7.- Le questioni sono inammissibili, anche per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

7.1.- L'ordinanza in esame prospetta cumulativamente la lesione degli evocati parametri senza illustrare le ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe la loro violazione. Da qui consegue, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità delle questioni (tra le tante, sentenze n. 185 e n. 32 del 2023, n. 182 del 2022 e n. 252 del 2021).

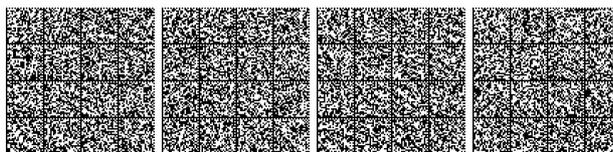
Alla mera elencazione dei parametri costituzionali che si assumono violati il rimettente accompagna la dimostrazione dell'effetto negativo della riduzione stipendiale sul trattamento pensionistico secondo i criteri di calcolo propri del sistema retributivo, ma non spiega perché ciò costituisca violazione dei singoli parametri.

7.2.- Anche a voler ritenere il contrasto dei parametri argomentato sulla base dei precedenti di questa Corte sul principio di neutralizzazione (di cui però l'ordinanza riporta gli estremi, ma non le ragioni per cui la mancata previsione del principio contrasterebbe con la Costituzione), il giudice *a quo* non si preoccupa di prospettare la compatibilità di quella regola con lo specifico sistema previdenziale dei dipendenti dello Stato, cui fanno capo i docenti ex SSEF.

7.2.1.- E proprio in relazione alla specifica posizione di tali docenti la motivazione dell'ordinanza di rimessione risulta carente.

Il giudice *a quo* rammenta che il censurato art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, è già stato oggetto di esame da parte di questa Corte, che, con sentenza n. 241 del 2019, ha dichiarato, tra l'altro, non fondate le questioni relative alla disposta riduzione stipendiale e inammissibili le questioni sul conseguente pregiudizio previdenziale.

In proposito, il rimettente si preoccupa di specificare che la pronuncia in rito consente la riproposizione delle questioni pensionistiche, ma non si confronta con le argomentazioni del precedente specifico, che ha ritenuto la riforma retributiva esente dai denunciati vizi di illegittimità costituzionale.



Con la pronuncia del 2019 - che contiene l'analitica ricostruzione della evoluzione della disciplina dei docenti della SSEF - questa Corte ha, in particolare, escluso tanto l'irragionevolezza della scelta legislativa della riduzione della pregressa retribuzione loro spettante, poiché tesa a realizzare una omogeneità di trattamento interna al personale docente della SNA, in cui essi sono stati trasferiti, quanto la lesione del principio di affidamento, avendo il legislatore contemperato il sacrificato interesse dei docenti in parola tramite il riconoscimento del trattamento economico del livello più alto possibile, quello dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno.

Posto, allora, che la riduzione retributiva determina, in virtù delle regole previdenziali applicabili alla generalità dei dipendenti dello Stato, la falceria pensionistica, il rimettente avrebbe dovuto argomentare la ragione per cui dalla legittimità del presupposto non dovrebbe dedursi, nella specie, la legittimità della conseguenza.

8.- In conclusione, le sollevate questioni di legittimità costituzionale vanno dichiarate inammissibili per inadeguata motivazione tanto sulla rilevanza quanto sulla non manifesta infondatezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 settembre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

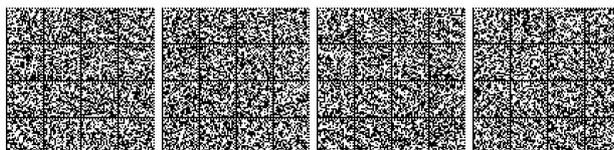
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2023

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 31

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2023
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Trasporto pubblico – Servizio di taxi – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Norme della Regione Calabria – Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea – Previsione che i Comuni, su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'art. 7, comma 1, lettere b) e c), della legge n. 21 del 1992, possono prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziate, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni.

- Legge della Regione Calabria 3 (*recte*: 7) agosto 2023, n. 37 (Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea), art. 2, comma 4.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, cod. fiscale 80224030587, presso i cui uffici in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - è domiciliato (indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

Contro la Regione Calabria, in persona del Presidente in carica, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria n. 37 del 3 agosto 2023, recante «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea», pubblicata sul BURC dell'8 agosto 2023, in relazione all'art. 2, comma 4.

L'art. 2 della legge impugnata, rubricato «Competenze dei Comuni», al suo comma 4 prevede che «I Comuni, su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'art. 7, comma 1, lettere b) e c), della legge n. 21/1992, possono prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziate, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni».

Tale disposizione risulta illegittima per il seguente;

MOTIVO

I. Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, per violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

L'art. 2, comma 4, della legge regionale impugnata riconosce ai comuni la facoltà di prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziate, ai fini del rilascio di apposite autorizzazioni, su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'art. 7, comma 1, lettere b) e c), della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea).

Tale ultima disposizione, rubricata «Figure giuridiche», nella parte richiamata, stabilisce che:

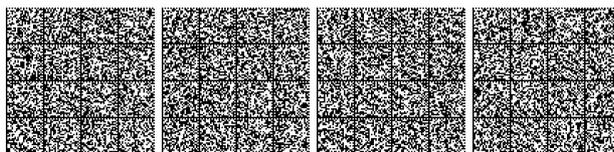
«1. I titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, al fine del libero esercizio della propria attività, possono:

...

b) associarsi in cooperative di produzione e lavoro, intendendo come tali quelle a proprietà collettiva, ovvero in cooperative di servizi, operanti in conformità alle norme vigenti sulla cooperazione;

c) associarsi in consorzio tra imprese artigiane ed in tutte le altre forme previste dalla legge;

...».



La norma, dunque, ha quale suo ambito soggettivo di applicazione i titolari di licenze per l'esercizio sia del servizio taxi che del servizio di noleggio conducente.

Deriva da ciò che, attraverso il richiamo - *tout court* - al citato art. 7, comma 1, lettere *b*) e *c*), l'art. 2, comma 4, della legge regionale, la legge regionale ha attribuito ai comuni la facoltà di prevedere forme innovative di servizio all'utenza, con i caratteri ivi descritti, tanto riguardo al servizio taxi tanto a quello di noleggio con conducente.

In tal modo la disposizione si pone in contrasto con la disciplina statale in materia, disciplina che costituisce esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela di concorrenza nel settore in esame.

E infatti, l'art. 2 della citata legge n. 21 del 1992 - rubricato «Servizio taxi» -, al comma 3-*bis* (introdotto dal decreto-legge n. 1/2012), stabilisce che «È consentito ai comuni di prevedere che i titolari di licenza per il servizio taxi possano svolgere servizi integrativi quali il taxi ad uso collettivo o mediante altre forme di organizzazione del servizio».

Dunque, il legislatore statale ha inteso delimitare la possibilità per i comuni di prevedere forme di esercizio alternativo del servizio solo con riferimento ai titolari di licenze per il servizio taxi e non già a quelli titolari di autorizzazione al servizio di noleggio con conducente.

La chiarezza di tale scelta del legislatore statale non è smentita dall'art. 6 del decreto-legge 4 luglio 2006 n. 223, che, alla lettera *e*), attribuisce ai comuni la facoltà di «prevedere in via sperimentale forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni ai titolari di licenza del servizio di taxi o ai soggetti di cui all'art. 7, comma 1, lettere *b*) e *c*), della citata legge n. 21 del 1992».

Pur, infatti, nell'apparente sovrapposizione di tale formulazione con quella della norma regionale in commento, il campo di applicazione della disposizione statale non è sovrapponibile con quello della seconda, essendo al contrario evidente che il richiamo da parte del legislatore statale, oltre che ai titolari di licenze per il servizio di taxi, anche ai soggetti di cui all'art. 7, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge n. 21 del 1992, è testualmente riferito solo ed esclusivamente al servizio taxi e ciò in quanto:

la disposizione è inserita in un articolo rubricato «Interventi per il potenziamento del servizio di taxi»:

il comma 1 della norma, che regge tutte le lettere, tra cui la lettera *e*) recita: «Al fine di assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità, in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché la funzionalità e l'efficienza del medesimo servizio adeguati ai fini della mobilità urbana ai sensi degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea e degli articoli 3, 11, 16, 32, 41 e 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, i comuni ... possono ... ».

Dunque, nel citato art. 6 del decreto-legge, il riferimento, alle lettere *b*) e *c*) dell'art. 7, comma 1, della legge n. 21 del 1992, è funzionale solo ad estendere il campo soggettivo dei destinatari delle misure innovative anche a forme organizzative diverse da quelle individuali (segnatamente, le associazioni in cooperative di produzione, lavori e servizi, i consorzi tra imprese artigiane e tutte le altre forme previste dalla legge), ma sempre in relazione ai soli titolari di licenza per il servizio taxi.

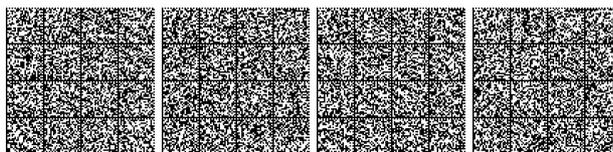
Al contrario, la disposizione regionale censurata - come detto genericamente rubricata «Competenze dei Comuni» - non consente, in base al suo chiaro tenore letterale, di limitare al richiamo al ripetuto art. 7, comma 1, lettere *b*) e *c*), ai soli titolari di licenze taxi, con l'effetto dell'applicabilità della norma anche ai titoli di licenze per il noleggio con conducente e il conseguente contrasto della stessa con le disposizioni statali richiamate, che costituiscono parametro di legittimità interposto, in quanto espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza nel settore in esame.

Con tali norme, infatti, il legislatore statale ha inteso rendere possibile una configurazione del servizio taxi, aperta a forme di mobilità collettiva di recente sviluppo, o comunque dotata di una duttilità tale da garantire esigenze specifiche dell'utenza, con connessa possibilità di differenziazione delle tariffe e degli obblighi di servizio.

Una possibile modulazione, quindi, la cui concreta organizzazione e operatività è rimessa ai comuni, direttamente o per il tramite di una specificazione normativa a livello regionale, sul presupposto che il «servizio pubblico» (*id est* il servizio taxi connesso ad obblighi di servizio e a regolamentazione tariffaria) debba tendenzialmente adeguarsi alle peculiari esigenze territoriali e al locale fabbisogno di mobilità.

Nulla del genere ha invece previsto per il servizio di noleggio con conducente - non solo nelle norme sopra riportate, ma nell'intera disciplina del settore (1) -, il quale per scelta legislativa rimane presidiato da principi di uniformità su tutto il territorio.

(1) Rinvenibile nella citata legge n. 21 del 1992 e sue successive modifiche e in particolare negli articoli 1, 3, 5-bis, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 13 e 14 della stessa.



E che la scelta circa le modalità attraverso le quali consentire ai due diversi servizi di esplicarsi spetti allo Stato, in quanto riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, emerge direttamente dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Valga per tutte la recente sentenza di n. 56 del 2020, nella quale codesta Corte, dando invero continuità ad un orientamento consolidato, pur avendo riconosciuto che «il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale», ha tuttavia precisato che «nondimeno anche su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di “tutela della concorrenza” prevista all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione», argomentando che «Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, stante la natura “trasversale” e il carattere “finalistico” della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume infatti carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (*ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006)».

Pacifica, dunque, la sussistenza della potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione anche nella materia del trasporto pubblico locale, con specifico riferimento all’ambito del servizio di noleggio con conducente, nella citata sentenza n. 56 del 2020, codesta Corte – richiamando anche in questo caso plurimi precedenti in materia – ha evidenziato che «lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso “definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell’attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato - fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali -, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)” (sentenza n. 30 del 2016)», in quanto «rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio delle attività economiche e gli interessi pubblici con esso interferenti» (sentenza n. 265 del 2016).

Argomenta ulteriormente codesta Corte che la disciplina «del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della “tutela della concorrenza”, giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell’attività di NCC - che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato - e l’attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi.

...

“... definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato”, sicché “tale profilo rientra a pieno titolo nell’ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 della Costituzione” (sentenza n. 265 del 2016).

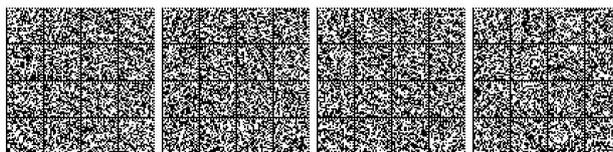
...».

Tale ultimo passaggio dimostra in modo chiaro la riferibilità dei principi fin qui riportati al caso di specie, atteso che il contrasto tra la norma regionale impugnata e la disciplina statale di riferimento attiene precisamente all’individuazione dei soggetti che possono svolgere quelle forme innovative di svolgimento del servizio in esse disciplinati, individuazione che, quindi, spetta pacificamente al legislatore statale.

D’altra parte, la legittimità di una disciplina differenziata delle due categorie – ossia titolari di licenze per il servizio taxi e titolari di licenze per il servizio NCC – deriva dalla pacifica non sovrapponibilità tra i due servizi, atteso che:

«Quest’ultima attività [*id est*: servizio taxi] costituisce, al pari di quella di noleggio con conducente, un servizio pubblico locale non di linea, ma è destinata, a differenza della seconda, a un’utenza indifferenziata e ad essa si applica il regime di obbligatorietà della prestazione e di tariffe fisse determinate amministrativamente, finalizzato a tutelare l’interesse pubblico alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto» (sentenza n. 56 del 2020).

Diversamente, nella disciplina statale «sull’organizzazione e sullo svolgimento del servizio di NCC, il legislatore statale ha adottato misure dirette allo scopo di assicurarne l’effettiva destinazione a un’utenza specifica e non indifferenziata e a evitare interferenze con il servizio di taxi, con l’obiettivo di rafforzare, tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore, un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco. La sintesi fra tutti questi interessi richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali» (sentenza n. 56 del 2020).



Alla luce di quanto fin qui detto, nessun dubbio può sussistere sull'illegittimità della disposizione censurata.

Infatti, la scelta del legislatore statale di limitare ai soli titolari di licenze per il servizio taxi la possibilità di essere autorizzati dai comuni all'esercizio di modalità alternative e innovative del servizio, escludendo da tale facoltà i titolari di licenze per il servizio di noleggio con conducente, trova fondamento proprio nel carattere di servizio pubblico – soggetto ad una rigorosa disciplina anche tariffaria – del primo e non del secondo e della conseguente esigenza di consentire specifiche modulazioni dello stesso sul territorio nazionale, in ragione delle peculiarità delle esigenze dei vari territori, esigenza che non si pone per il servizio di noleggio con conducente, che non si rivolge ad una utenza indifferenziata come il primo, bensì specifica.

Tale scelta costituisce quel «punto di equilibrio» tra «il libero esercizio delle attività economiche e gli interessi pubblici con esso interferenti» che la giurisprudenza di codesta Corte rimette allo Stato e che le regioni non possono alterare.

Tale è, invece, l'effetto della disposizione oggi censurata, posto che – in forza della stessa – solo nel territorio della Regione Calabria i titolari di licenza per il servizio di noleggio con conducente possono accedere a quelle «forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziate», che, nel resto del territorio nazionale, sono riservate solo ai titolari di licenze per il servizio taxi.

Di qui la chiara invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza da parte del legislatore regionale e la conseguente illegittimità della norma oggi impugnata.

P.Q.M.

Alla luce delle suesposte considerazioni, si conclude affinché sia dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 37 del 3 agosto 2023, recante «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea», pubblicata sul BURC dell'8 agosto 2023.

Si deposita l'attestazione di approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, della determinazione di proposizione del ricorso, in data 5 ottobre 2023, nonché l'allegata relazione della P.C.M.

Roma, 6 ottobre 2023

L'Avvocato dello Stato: COLELLI

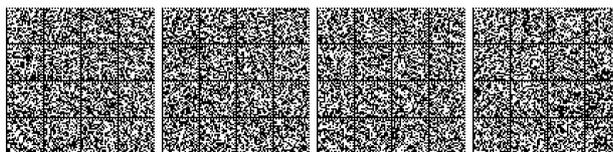
23C00180

N. 141

Ordinanza del 19 settembre 2023 del Tribunale di Nuoro nel procedimento penale a carico di S. N.

Reati e pene - Codice delle leggi antimafia - Violazioni al codice della strada - Previsione della pena dell'arresto da sei mesi a tre anni nel caso di guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale - Denunciata previsione della sanzione penale anche nelle ipotesi in cui la revoca o la sospensione del titolo abilitativo alla guida non conseguano all'applicazione della misura di prevenzione.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 73.



TRIBUNALE ORDINARIO DI NUORO

SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Francesco Filippo Orani, alla pubblica udienza del 19 settembre 2022, nel procedimento in epigrafe indicato, nei confronti di S. N. (in atti generalizzato);

Sentite le parti, a scioglimento della riserva assunta, pronuncia la seguente ordinanza.

1. Premessa

1.1. S. N. è chiamato a rispondere «del reato p. e p. dall'art. 73, decreto legislativo n. 159/2011, perché, essendo destinatario della misura dell'avviso orale emesso dal Questore di ... in data ... e notificatogli in data ..., circolava alla guida dell'autovettura ... sprovvisto di patente di guida»; fatto commesso in ..., il ...

1.2. Dall'istruttoria è emerso che:

a) l'imputato è stato sottoposto alla misura di prevenzione dell'avviso orale con provvedimento definitivo emesso dal Questore di ... in data ... e notificato all'interessato il ...;

b) con provvedimento emesso in data ..., il Prefetto della Provincia di ... ha disposto la sospensione della patente di guida n. ..., intestata a S. N., per la durata di un anno, con decorrenza dal ..., in quanto, in pari data, lo stesso era stato colto alla guida in stato di ebrezza dovuto ad abuso di sostanze alcoliche, in violazione dell'art. 186, comma 2, lettera c) C.d.S.;

c) il ..., durante un controllo di polizia stradale, i Carabinieri della Stazione di ... hanno fermato il S. alla guida della propria autovettura, sprovvisto di patente, in quanto sospesa con il provvedimento prefettizio sopra richiamato.

2. Oggetto della questione di legittimità costituzionale

Il tribunale, consideratane la non manifesta infondatezza e la rilevanza nel caso concreto, ritiene di dover sollevare d'ufficio, ai sensi dell'art. 23, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in relazione agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione.

Su questione per certi versi analoga la Corte costituzionale si è già pronunciata in passato, da ultimo con la sentenza n. 211/2022, del cui percorso argomentativo si tenterà di tenere debitamente conto nel prospettare la questione nei termini che seguono.

3. Rilevanza della questione

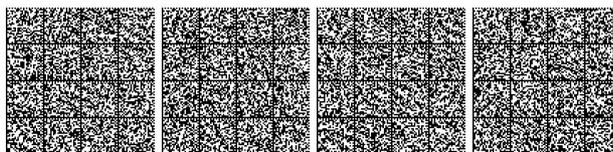
3.1. Le emergenze processuali, sintetizzate in premessa, comprovano una condotta riconducibile a quella sanzionata dalla citata norma incriminatrice, che, come noto, punisce con la pena dell'arresto da sei mesi a tre anni la guida di un autoveicolo o motoveicolo, senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, commessa da persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale, da qui la rilevanza della questione.

3.2. La citata disposizione, infatti, non distingue in ordine alle ragioni della revoca o sospensione della patente di guida, risultando astrattamente applicabile anche ai casi in cui il relativo provvedimento amministrativo non consegue all'applicazione della misura di prevenzione, deponendo in tal senso, in primo luogo, il dato letterale della disposizione.

3.3. Quanto all'elemento della sottoposizione a misura di prevenzione, non sfugge a questo Giudice che, secondo un recente orientamento della Corte di cassazione (Sez. 5, sentenza n. 14935 del 28 febbraio 2023, Rv. 284585 – 01) «Non integra il reato di cui all'art. 73, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, la guida di un autoveicolo senza patente, o dopo che la stessa sia stata revocata, da parte del destinatario di un mero avviso orale del questore privo della prescrizione dei divieti previsti dall'art. 3, comma 4, del decreto legislativo citato».

Trattasi, tuttavia, di orientamento difficilmente compatibile con il tenore letterale dell'art. 3, decreto legislativo n. 159/2011, che annovera tra le misure di prevenzione personali l'avviso orale dal Questore, anche nella forma c.d. «semplice», vale a dire in assenza delle prescrizioni aggiuntive di cui al quarto comma della disposizione in parola.

Inoltre, l'indirizzo citato non è univoco in sede di legittimità. Infatti, Sez. 1, sentenza n. 418 del 17 novembre 2022, Rv. 283945 – 01 ha affermato l'opposto principio secondo cui: «Il reato di cui all'art. 73, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, che sanziona la guida di un autoveicolo senza patente o dopo che la stessa sia stata revocata, da parte di persona sottoposta a misura di prevenzione, è configurabile anche nel caso in cui quest'ultima sia stata disposta dall'autorità amministrativa». (Fattispecie relativa a soggetto destinatario di un mero avviso orale del Questore).



Ne deriva che, in assenza di un orientamento univoco della giurisprudenza di legittimità, e nel rispetto del tenore letterale dell'art. 73 citato, lo stesso deve ritenersi applicabile al caso di specie, relativo, appunto ad un soggetto destinatario di avviso orale senza prescrizioni.

3.4. Inoltre, è appena il caso di ricordare che «la depenalizzazione del reato di guida senza patente di cui all'art. 116 cod. strada a seguito del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, non si estende all'ipotesi in cui la guida senza patente venga posta in essere da persona sottoposta a misura di prevenzione personale, in relazione alla quale l'art. 73 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, prevede un autonomo reato» (da ultimo Cass. Sez. 6, sentenza n. 8223 del 12 dicembre 2017, Rv. 272233 – 01).

3.5. Si osserva, altresì, che il provvedimento applicativo della misura di prevenzione risulta validamente adottato: secondo quanto ritenuto dal Questore di ..., i precedenti penali (risultanti anche dal certificato del casellario giudiziale in atti) e di polizia dell'imputato erano tali da determinarne l'inquadramento nella categoria di soggetti di cui all'art. 1, lettera c), decreto legislativo n. 159/2011, in quanto soggetto incline a comportamenti che mettono in pericolo la sicurezza e la tranquillità pubblica.

L'avviso orale si fondava, infatti, sulla ritenuta pericolosità sociale del soggetto, valutata con giudizio prognostico sulla base dei precedenti per violazione di domicilio, esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle cose, resistenza a Pubblico Ufficiale e guida in stato di ebbrezza; rilevato altresì che il S., in data ... era stato segnalato dall'Autorità giudiziaria per un reato a sfondo sessuale.

3.6. Pertanto, dovendosi applicare nel caso di specie l'art. 73, decreto legislativo n. 159/2011, sulla cui conformità alla Costituzione, per le ragioni che verranno esposte in seguito, si dubita, si ritiene che il presente giudizio non possa essere definito in assenza della soluzione della questione di legittimità costituzionale prospettata, non essendo possibile, sulla scorta del descritto inquadramento, un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame.

4. Non manifesta infondatezza

4.1. Violazione dell'art. 25, comma secondo, della Costituzione – principio di offensività

Sotto un primo profilo, la norma censurata appare in contrasto con il principio di necessaria offensività del reato, desumibile, in primo luogo, dall'art. 25, comma secondo, della Costituzione.

Come osservato nella citata sentenza n. 211/2022, la Corte costituzionale ha, in più occasioni, affermato che il rispetto del principio di offensività (*nullum crimen sine iniuria*), comporta che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può reprimere sul piano penale, come fattispecie di reato, soltanto condotte che, nella loro descrizione tipica comunque rispettosa del principio di legalità, consistano, altresì, in comportamenti dal contenuto offensivo di beni meritevoli di protezione, anche sotto il profilo della loro mera esposizione a pericolo.

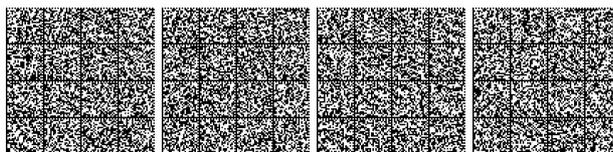
Con orientamento costante (*ex multis*, sentenze n. 225 del 2008, n. 265 del 2005, n. 519 e n. 263 del 2000) si è, altresì, precisato che il principio di offensività opera su due piani distinti: da un lato, come precetto rivolto al legislatore, diretto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (offensività «in astratto»); dall'altro, come criterio interpretativo-applicativo per il Giudice comune, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (offensività «in concreto»).

È stato altresì chiarito, in più occasioni, che il principio di offensività «in astratto» non implica che l'unico modello, costituzionalmente legittimo, sia quello del reato di danno. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore la scelta per forme di tutela anticipata, che colpiscano l'aggressione ai beni giuridici protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, l'individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva (sentenza n. 225 del 2008); prospettiva nella quale non è precluso, di norma, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto (sentenze n. 133 del 1992, n. 333 del 1991 e n. 62 del 1986).

Insomma, anche i reati di pericolo presunto, ai quali va ascritta la previsione di cui all'art. 73 cod. antimafia, devono essere connotati dalla necessaria offensività della fattispecie criminosa (sentenza n. 360 del 1995).

Il principio di offensività del reato, anche nella sua configurazione come fattispecie di pericolo, postula che le qualità personali dei soggetti o i comportamenti pregressi degli stessi non possono giustificare disposizioni che attribuiscono rilevanza penale a condizioni soggettive, salvo che tale trattamento specifico e differenziato rispetto ad altre persone non risponda alla necessità di preservare altri interessi meritevoli di tutela.

Non è, al contrario, compatibile con il principio di offensività l'incriminazione di un mero *status*, anziché di una condotta, pur potendo rilevare, nei reati propri, la condizione soggettiva dell'autore.



Con la richiamata pronuncia n. 211/2022, la Corte costituzionale ha ritenuto non ravvisabile un'ipotesi di responsabilità d'autore nella fattispecie di cui all'art. 73, decreto legislativo n. 159/2011, in quanto «[I]e misure di prevenzione personale, [...] presuppongono la riconducibilità della persona ad una delle categorie di destinatari previste dal codice antimafia, l'attualità della pericolosità sociale del destinatario della misura e la pericolosità sociale effettiva della persona per la sicurezza pubblica», aggiungendo che «[I]'applicazione di tali misure ha lo specifico obiettivo, tra gli altri, di garantire l'attuazione della necessaria vigilanza da parte degli organi di pubblica sicurezza, anche attraverso la previsione di limitazioni della libertà di circolazione»; inoltre, «non ogni inadempimento di obblighi generici e indeterminati può essere posto a carico dei destinatari delle misure di prevenzione, ma soltanto quello che si sostanzia in violazioni di specifiche prescrizioni finalizzate alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza; prescrizioni che, nella fattispecie oggetto delle censure di illegittimità costituzionale in esame, sono riconducibili all'art. 120 cod. strada. Tale disposizione, al comma 1, stabilisce che non possono conseguire la patente di guida coloro che sono, o sono stati, sottoposti alle misure di prevenzione previste dalla legge n. 1423 del 1956 (con la sola eccezione di quella di cui all'art. 2) e dalla legge n. 575 del 1965».

In altri termini, «[p]resupposto della fattispecie penale è la mancanza del titolo abilitativo alla guida quale conseguenza dell'applicazione della misura di prevenzione personale; presupposto che — come rilevato — trova il suo specifico riferimento normativo nella disposizione di cui all'art. 120 cod. strada».

Tuttavia, se in presenza di tale presupposto la norma incriminatrice trova giustificazione sotto il profilo del principio di offensività, si rileva che, come accennato, il tenore letterale della stessa ne determina l'applicabilità anche alle ipotesi in cui la sospensione o revoca del titolo abilitativo non derivino dall'applicazione della misura di prevenzione personale, ma conseguano ad altre evenienze, come la perdita dei requisiti psicofisici per la guida o, come nel caso di specie, quando si tratti di misura di tipo cautelare irrogata dall'Autorità amministrativa per contrastare ulteriori comportamenti connessi all'abuso di bevande alcoliche.

In ipotesi di questo genere verrebbe a mancare la ragione giustificativa della previsione penale dal punto di vista del principio di offensività, come detto, individuata nella necessità di limitare gli spostamenti, di impedire o ostacolare la perpetrazione di attività illecite e di rendere meno agevole il sottrarsi ai controlli dell'autorità da parte di soggetti ritenuti pericolosi, e per questo assoggettati a misura di prevenzione personale.

Infatti, appare evidente che, laddove la revoca o la sospensione della patente non sia collegata all'applicazione della misura di prevenzione (e quindi alla pericolosità del soggetto e alla conseguente necessità di predisporre più stringenti modalità di controllo) la previsione di una sanzione penale connessa alla violazione del divieto di guida senza patente finisce col punire una qualità personale del soggetto, cioè quella di essere sottoposto ad una misura di prevenzione; infatti, la medesima condotta, in assenza di tale qualifica soggettiva, è punita solo in via amministrativa dall'art. 116, comma 15 C.d.S., fatta salva l'ipotesi di recidiva nel biennio.

In casi del genere, richiamando i principi espressi con la sentenza n. 354/2002, l'essere sottoposto, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale si pone come «evenienza del tutto estranea al fatto-reato» previsto dall'art. 73, decreto legislativo n. 159/2011, configurando un'ipotesi di «responsabilità penale d'autore».

Di tale ragionamento parrebbe dar conto anche la Corte adita nella più volte citata sentenza n. 211/2022, nella quale essa precisa che «[a]lmeno nell'ipotesi della revoca della patente in ragione dell'applicazione della misura di prevenzione personale (l'unica finora venuta all'esame di questa Corte sotto il profilo del censurato automatismo della preclusione), c'è pertanto un momento di valutazione in concreto, caso per caso, della pericolosità specifica dell'interessato, che peraltro si accompagna anche alla giustiziabilità della valutazione prefettizia. Ciò conforta l'identificazione di una pericolosità specifica della condotta prevista dalla disposizione censurata e, quindi, il riconoscimento dell'offensività del relativo reato contravvenzionale».

Tale momento valutativo della pericolosità sociale manca, con ogni evidenza, nel caso in esame, nel quale la sospensione della patente non era connessa all'applicazione della misura di prevenzione.

Ne consegue che la fattispecie in esame, nella parte in cui punisce con una sanzione penale il destinatario di una misura di prevenzione personale applicata in via definitiva, al quale sia stata sospesa o revocata la patente di guida anche per ragioni estranee all'applicazione della misura di prevenzione, configura un'ipotesi di reato d'autore e si pone in contrasto con il principio di offensività, il quale, nella sua accezione astratta, vieta di punire o di punire in maniera più rigorosa un soggetto, in ragione delle sue qualità personali, derivanti dal precedente compimento di atti del tutto estranei al fatto-reato per cui si procede.

4.2. *Violazione dell'art. 3 della Costituzione – principio di ragionevolezza*

Le argomentazioni che precedono portano a dubitare della legittimità costituzionale della disposizione in esame anche sotto il profilo della compatibilità con il principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione.



Infatti, come detto, in seguito alla depenalizzazione attuata con l'art. 1, decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, la conduzione di veicoli senza aver conseguito la corrispondente patente di guida e la guida senza patente perché revocata o non rinnovata per mancanza dei requisiti fisici e psichici non è più prevista dalla legge come reato (salvo il caso di recidiva nel biennio), in quanto trasformata in illecito amministrativo e oggi punita dall'art. 116, comma 15, primo periodo C.d.S., con la sanzione amministrativa da 5.100 a 30.599 euro.

Ne deriva che, nell'attuale sistema normativo, l'essere stato sottoposto, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale, pur essendo circostanza del tutto estranea al fatto-reato (la guida senza patente), rende punibile una condotta che, se posta in essere da qualsiasi altro soggetto, non assume alcun disvalore sul piano penale (salvo il caso di recidiva nel biennio).

In quest'ottica, la norma incriminatrice appare viziata da irragionevolezza, giacché un medesimo fatto (la guida senza patente) rileva sotto l'aspetto penale soltanto per una particolare categoria di soggetti, quelli cioè che siano sottoposti a misura di prevenzione.

Anche questa censura era già stata esaminata con la sentenza n. 211/2022, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che «[l]a differente risposta punitiva per la condotta di guida senza patente prevista, da un lato, per i soggetti non colpiti da misure di prevenzione personali, e dall'altro, per coloro che a causa dell'accertata pericolosità vi siano sottoposti, risponde ad una non irragionevole scelta del legislatore in materia di politiche sanzionatorie, coerente ad un legittimo inasprimento della risposta punitiva in relazione al differente disvalore della condotta e alla diversa intensità dell'offesa ai beni protetti.

Rientra, infatti, nella non irragionevole opzione legislativa graduare la reazione dell'ordinamento rispetto ad un illecito commesso, sanzionando l'ipotesi meno grave sul piano amministrativo, allo scopo di assicurare il bene della sicurezza della circolazione stradale, e, al contempo, punire più severamente la stessa condotta, realizzata da persone pericolose perché soggette in via definitiva a misure di prevenzione personali.

L'elemento differenziale della pericolosità di chi è assoggettato a una misura di prevenzione personale — che vale ad assicurare l'offensività della fattispecie di reato per tutte le considerazioni sopra svolte — rappresenta anche la ragione giustificatrice della diversa disciplina sanzionatoria».

Appare evidente che tale ragionamento — imperniato sul diverso disvalore di una condotta naturalisticamente identica quando sia posta in essere da chi è assoggettato ad una misura di prevenzione personale fondata sulla pericolosità del soggetto — presuppone che il motivo della non irragionevole diversità di trattamento risieda proprio nella pericolosità sociale, che deve essere alla base del provvedimento di sospensione o revoca della patente, oltre che oggetto, in tale sede procedimentale, di un autonomo accertamento (come previsto da Corte costituzionale, sentenza n. 99/2020).

Nel caso in esame, tuttavia, come già detto, manca tale accertamento, poiché il provvedimento di sospensione amministrativa della patente è stato disposto per ragioni non ricollegabili alla pericolosità dell'imputato.

Ne deriva che non appare ragionevole la differenza di trattamento tra l'ipotesi in esame — nella quale al S., già sottoposto a misura di prevenzione, è stata sospesa la patente perché risultato positivo all'*alcoltest* — punita con sanzione penale e quella del soggetto non gravato da misura di prevenzione, ma al quale sia stata revocata o sospesa la patente per ragioni analoghe a quelle presenti nel caso di specie, il quale viene sanzionato soltanto in via amministrativa.

P.Q.M.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 73 del decreto legislativo n. 159 del 2011 con riguardo agli artt. 3 e 25 della Costituzione, nella parte in cui punisce con sanzione penale chi, in precedenza sottoposto a misura di prevenzione personale, guidi un autoveicolo o un motoveicolo senza patente, in quanto revocata o sospesa, anche nelle ipotesi in cui la revoca o la sospensione del titolo abilitativo alla guida non conseguano all'applicazione della misura di prevenzione;

Sospende il procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la comunicazione al Presidente del Consiglio e per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Nuoro, 19 settembre 2023

Il Giudice: ORANI



N. 142

Ordinanza del 27 giugno 2023 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da Engycalor Energia Calore srl contro Agenzia delle entrate - Direzione regionale Lazio

- Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi - Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell'IVA.**
- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI ROMA

SEZIONE 27

Riunita in udienza il 5 aprile 2023 alle ore 09,30 con la seguente composizione collegiale:

Proietti Roberto, Presidente;

Salassa Pier Marco, relatore;

Venanzi Mario, Giudice;

in data 3 maggio 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1148/2023 depositato il 20 gennaio 2023; proposto da Engycalor Energia Calore S.r.l. - 01383560586;

difeso da:

Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P;

Livia Salvini - SLVVI57H67H501M;

rappresentato da Massimo Chiereghin - CHRMSM63E12H501F ed elettivamente domiciliato presso davidedegirolamo@ordineavvocatiroma.org

contro delle Agenzia entrate - Direzione regionale Lazio — elettivamente domiciliato presso dr.lazio.gtpec@pce.agenziaentrate.it;

avente ad oggetto l'impugnazione di:

Silenzio Rifiut n. IST. del 26 luglio 2022 caro bollette 2022 — a seguito di discussione in pubblica udienza

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. La società Engycalor Energia Calore S.r.l. ha proposto ricorso contro l'Agenzia delle entrate - Direzione regionale del Lazio, avverso il silenzio-rifiuto maturato con riferimento alla richiesta di rimborso dell'importo di euro 982.569,00 corrisposto in data 30 giugno 2022 ex art. 37, decreto-legge n. 21/2022, convertito in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito in legge 91/2022, a titolo di «contributo straordinario contro il caro bollette», oltre interessi maturati e maturandi, presentata via PEC all'Amministrazione finanziaria in data 26 luglio 2022.



La ricorrente ha dedotto, sia nell'istanza di rimborso che nel ricorso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 sotto molteplici profili.

La predetta norma sarebbe, infatti, costituzionalmente illegittima per:

2. Violazione degli articoli 23, 3 e 53 della Costituzione;

2.1. Genericità, indeterminatezza e irragionevolezza del presupposto.

La ricorrente ha evidenziato che l'art. 37, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito in legge 20 maggio 2022, n. 51, ha introdotto un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico. Tuttavia, i soli elementi essenziali del contributo che il legislatore si è premurato di individuare sono i soggetti passivi e i criteri di determinazione (base imponibile e aliquota), mentre il legislatore non ha individuato e definito il presupposto del tributo.

Non sarebbe quindi possibile comprendere, nella sostanza, quale sia la manifestazione di capacità contributiva che l'imposta intende individuare e colpire.

Solo dalla lettura dei lavori preparatori sembrerebbe potersi dedurre che il contributo in esame dovrebbe intercettare asseriti «extraprofitti» di cui le imprese del comparto dell'energia avrebbero beneficiato, in relazione all'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore verificatosi a causa della crisi internazionale conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Tuttavia, nella norma in esame non si fa mai riferimento ad «extraprofitti», cosicché resterebbe indeterminata quale maggiore capacità contributiva il tributo sia volto a colpire.

Tale incertezza, deduce la ricorrente, si porrebbe in contrasto sia con l'art. 23 della Costituzione, che, prevedendo una chiara riserva di legge in relazione alle prestazioni patrimoniali, impone al legislatore di individuare gli elementi essenziali identificativi della prestazione tributaria, ivi incluso il presupposto, cioè il fatto al verificarsi del quale la prestazione è dovuta, sia con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, dal momento che, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, che può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza, tale discrezionalità incontra il limite della non arbitrarietà.

Infatti, le norme costituzionali citate esigono che il presupposto del prelievo abbia «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (articoli 2 e 3 della Costituzione)» (Corte costituzionale, sentenza n. 341/2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223/2012).

Così non sarebbe nel caso di specie, atteso che le regole dettate per la determinazione della base imponibile apparirebbero di per sé irragionevoli e tecnicamente errate, non consentendo di determinare e colpire una ricchezza che sia in qualche modo riconducibile ad una nozione economica di extraprofitto.

Invero, il contributo di cui trattasi, così come configurato dal legislatore, inciderebbe su materia imponibile del tutto diversa dai presunti sovraprofitti delle imprese energetiche, ed anche su soggetti che in nessun modo hanno beneficiato di eventuali sovraprofitti.

A tale proposito, la ricorrente ha premesso che l'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, con riferimento ai soggetti passivi, dispone al primo comma che sono tali: *a*) i soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, i soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, i soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e i soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi; *b*) i soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Ha evidenziato la ricorrente che i soggetti incisi dal contributo sono individuati sulla base di un criterio puramente qualitativo, che è rappresentato dalla loro appartenenza ai mercati energetici nel significato più ampiamente inteso, senza alcuna declinazione specifica del contributo a seconda dello svolgimento in concreto delle diverse attività, né alcuna specificazione riguardante i soggetti che svolgono più attività, sia comprese che non comprese nell'elencazione sopra riportata.

Con riferimento alla quantificazione della base imponibile, il secondo comma del citato art. 37 precisa che essa è costituita «dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021». A tal fine, la norma richiama quindi la disciplina in materia di IVA, e nello specifico quella delle relative liquidazioni periodiche («LIPE»).



2.2. Inidoneità allo scopo della norma.

Tanto premesso, la ricorrente ha osservato che, ove pure il contributo avesse realmente per obiettivo la tassazione dei sovrapprofitti delle imprese energetiche, la sua concreta articolazione tecnica si dimostrerebbe del tutto inidonea allo scopo, non apparendo in alcun modo progettato per incidere su una materia imponibile coincidente con eventuali sovrapprofitti energetici.

Infatti, il contributo grava:

a) su materia imponibile del tutto diversa da margini di «sovrapprofitti» quali che siano, atteso che, essendo il tributo calcolato su un differenziale tra «saldi IVA», gli è totalmente estraneo qualsivoglia meccanismo di determinazione del «sovrapprofitti» basato vuoi sul rendimento degli investimenti, vuoi sul margine lordo su merci, ecc.;

b) su una platea indistinta e variegata di soggetti, molti dei quali non hanno beneficiato in nessun modo dell'ascesa dei prezzi e delle tariffe del settore.

c) su un valore che raffronta i dati delle LIPE realizzati nell'anno corrente con quelli realizzati in un periodo (quello pandemico) intrinsecamente anomalo, nei quali l'imponibile IVA delle società era influenzato da variabili casuali e imprevedibili, quindi del tutto inidoneo a fungere da riferimento per individuare e calcolare una supposta «plus-ricchezza», e cioè l'ipotetico «sovrapprofitti», realizzato dalle imprese.

Apparirebbe, quindi, ancora più evidente la violazione delle norme costituzionali citate, atteso che il sacrificio ai principi di eguaglianza e capacità contributiva recato da un tributo speciale e selettivo non dev'essere sproporzionato e non deve degradare in arbitraria discriminazione, in quanto «la sua struttura deve raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice». Pertanto, «Se ... il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione» (Corte costituzionale n. 10/2015).

Più specificamente, la ricorrente ha sottolineato:

A) — L'inidoneità ad intercettare presunti «extraprofitti» del meccanismo scelto per la determinazione della base imponibile, tenuto conto che le operazioni rilevanti ai fini IVA si fondano su fattori che, sia sul fronte delle operazioni attive che sul fronte di quelle passive, possono non avere alcuna relazione con gli extraprofitti, intesi come un incremento degli utili dell'impresa di tipo congiunturale, dovuto ad attività speculativa oppure a circostanze esterne rispetto all'attività dell'impresa.

Invero, mentre il concetto di «sovrapprofitti» si può al più calcolare sulla dinamica dei margini ovvero sugli utili «incrementali», la base imponibile quantificata in base alle norme in materia di IVA non tiene conto dei relevantissimi elementi di costo che insistono in maniera significativa sui profitti, e quindi sugli ipotetici «sovrapprofitti», del settore. Si pensi, in particolare, agli oneri di gestione (primi tra tutti i costi di personale), agli ammortamenti o ai differenziali realizzati su contratti derivati, che se sono considerati non soggetti ad IVA non sono computabili ai fini del contributo, ma rilevano ai fini della quantificazione dei profitti straordinari.

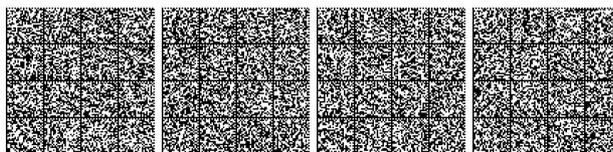
Inoltre, alla base imponibile IVA concorrono elementi del tutto svincolati da un concetto di «sovrapprofitti» incrementale, sia in senso economico che finanziario, come ad esempio le operazioni straordinarie (cessioni di partecipazioni, fusioni, scissioni etc.), che alterano l'omogeneità degli elementi soggettivi ed oggettivi di raffronto fra i due periodi di riferimento individuati dal citato art. 37 e coinvolgono in ogni caso vicende estranee alla gestione caratteristica dell'impresa, alla quale soltanto dovrebbero essere ricollegabili gli extraprofitti.

Ed ancora, secondo l'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria (circolare n. 22/E del 23 giugno 2022), il contributo in esame si applica sull'interezza del fatturato ritratto da tutte le attività esercitate, anche nel caso di soggetti operanti anche al di fuori dell'ambito energetico, così confermando che l'imposizione fiscale può estendersi anche a redditi maturati in settori di attività totalmente diversi da quello energetico, che in nessun modo si presuppongono beneficiati dall'andamento del prezzo dei prodotti energetici.

Irragionevole appare, altresì, il fatto che il contributo, gravando sul fatturato IVA, incide su elementi radicalmente estranei alla definizione di profitto in senso economico o fiscale, come tipicamente accade con gli importi riferiti alle accise traslate sui clienti, che rappresentano componenti fiscali in definitiva riversate allo Stato, che non rientrano in alcun modo nella definizione di profitto in senso economico o fiscale, sicché non possono rappresentare in alcun modo un incremento rilevante di «ricchezza» tassabile.

A ciò si aggiunga che, proprio perché le accise sono un tributo che viene riversato allo Stato e non un provento che rimane nella disponibilità dei soggetti passivi, includere le medesime nella base imponibile del contributo vuole dire applicare un tributo su un altro tributo, con un risultato manifestamente irrazionale.

Peraltro, le accise sono commisurate alle quantità del prodotto venduto e non all'incremento di prezzo dello stesso e, quindi, non dipendono in nessun modo dall'aumento dei «margini», e cioè dei «profitti», delle imprese.



La ricorrente ha quindi concluso che la base imponibile su cui calcolare il contributo, così come attualmente configurata dall'art. 37, sarebbe fortemente distorta e molto lontana dal rappresentare un indicatore della reale capacità contributiva del soggetto obbligato.

B) — L'inidoneità ad isolare un presunto sovrapprofitto anche delle norme in materia di competenza temporale.

Osserva la ricorrente che per isolare un preteso sovrapprofitto — e, prima ancora, un eventuale profitto — è necessario che la struttura di un tributo sia idonea a correlare le componenti attive con le corrispondenti componenti passive. Il principio di competenza economica, così come il principio di cassa, presuppone infatti la correlazione tra costi e ricavi proprio al fine di calcolare un preciso risultato economico realizzato in un determinato lasso di tempo. Tale principio non esiste nel sistema dell'IVA la quale, essendo un'imposta che grava sulle singole operazioni, si disinteressa di eventuali collegamenti tra le masse di operazioni attive e passive, non essendo strutturalmente demandata ad intercettare un risultato differenziale tra tali masse.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la base imponibile del contributo in esame sarebbe del tutto sbilanciata: quest'ultimo, sebbene volto specificamente a colpire un differenziale, vale a dire un sovrapprofitto incrementale, appiattendosi sulle norme IVA mutua da quest'ultima imposta anche le regole di imputazione temporale delle operazioni; regole che tuttavia non sono in nessun modo idonee ad intercettare un profitto e men che meno un sovrapprofitto, dal momento che non sono affatto basate sul criterio di competenza che — raffrontando temporalmente i ricavi con i relativi costi — consente di determinare con precisione il risultato economico dell'attività.

C) — L'inidoneità anche del periodo di tempo preso a riferimento dalla norma (1° ottobre 2021 - 30 aprile 2022) a rappresentare ipotetici sovrapprofitto realizzati dalle imprese.

Innanzitutto, si tratta di un periodo troppo breve e completamente svincolato dall'anno solare/esercizio. È infatti ben possibile che, a fronte di un risultato economico positivo consuntivato nel periodo temporale rilevante ai fini del contributo, le società realizzino nei mesi successivi rilevanti perdite. L'individuazione di un così breve lasso temporale non è quindi di per sé, in concreto, sufficientemente significativo per inquadrare un incremento di «valore» che sia legato a un maggiore profitto.

A ciò si aggiunga che gli extraprofitto realizzati nel 2021-2022, rispetto al corrispondente periodo 2020-2021, spesso sono dovuti al fatto che durante la pandemia le società erano in perdita. Il semestre compreso tra il 1° ottobre 2020 ed il 30 aprile 2021, infatti, ha risentito del calo dei consumi dei prodotti energetici dovuto al perdurare dell'emergenza sanitaria e delle connesse misure di contenimento, che ha comportato un minor impiego di tali prodotti.

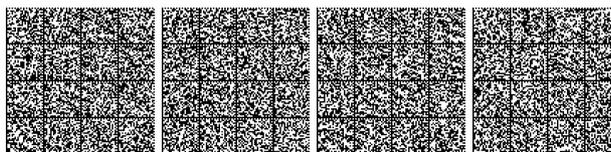
Pertanto, il differenziale che confluisce nella base imponibile del contributo non rappresenta un «sovrapprofitto» posto in relazione con un «ordinario» profitto realizzato nel periodo precedente, riconducibile — nell'opinione del legislatore — ad una posizione «di vantaggio» dell'impresa sul mercato dovuta all'aumento delle tariffe, ma si rivela incrementale solo perché posto in relazione con una perdita realizzata in costanza di pandemia.

In buona sostanza, in tale settore il sovrapprofitto non è riconducibile ad un incremento dei prezzi, ma solo ad un incremento delle quantità vendute, che, a sua volta, non rappresenta un risultato positivamente straordinario, ma un «ripristino» della situazione ordinaria rispetto a quella, negativamente straordinaria, realizzata in costanza di emergenza pandemica.

Ha quindi osservato la ricorrente che l'aumento delle vendite nell'arco temporale preso in considerazione dall'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 non sarebbe affatto il sintomo di un sovrapprofitto, né dello sfruttamento di una situazione di vantaggio derivante dall'aumento dei prezzi.

Infatti, non è l'aumento delle vendite ciò che genera una capacità contributiva aggiuntiva come quella che la predetta norma vorrebbe colpire, ma semmai l'aumento dei margini. La disposizione, irragionevolmente, non ha però distinto tra l'operatore che abbia effettivamente potuto fruire di margini più elevati, a parità di costi, grazie alla vertiginosa crescita dei prezzi delle materie prime energetiche, e l'operatore che, invece, abbia soltanto aumentato le proprie vendite. Quest'ultimo non esibisce alcuna capacità contributiva aggiuntiva che non sia già peraltro incisa dalle ordinarie imposte sui redditi e, soprattutto, non palesa una capacità contributiva differente da qualunque operatore economico, diverso da quelli che agiscono nei mercati delle fonti di energia, che abbia in quel dato periodo storico, superata la fase pandemica, aumentato i propri livelli produttivi.

Dunque, ha concluso la ricorrente, assoggettare adesso questo aumento ad un contributo straordinario sarebbe manifestamente ingiusto ed irrazionale, atteso che l'imposizione fiscale colpirebbe non un extraprofitto propriamente detto, ma il mero ordinario profitto realizzato dall'impresa, più elevato rispetto al periodo precedente solo in ragione di un incremento di volumi dovuto a ragioni contingenti.



D) — L'omessa considerazione, nel calcolo della base imponibile, dei derivati realizzati per la copertura delle variazioni prezzo dei prodotti oggetto dell'attività caratteristica, quale ulteriore elemento di incoerenza del prelievo fiscale in esame.

Premesso che le società operanti nei settori incisi dal contributo sostengono ingenti costi, anch'essi aumentati data la contingenza economica, rappresentati da differenziali negativi realizzati su contratti derivati, ha osservato la ricorrente che tali costi, non rappresentando corrispettivi di una controprestazione, secondo quanto chiarito dalle indicazioni di prassi dell'Amministrazione finanziaria (risoluzione MEF n. 77 del 16 luglio 1998), non concorrono all'ammontare complessivo delle operazioni passive ai fini dell'IVA, in quanto correttamente trattati come non soggetti al tributo, e conseguentemente, pur rilevando in misura significativa ai fini della quantificazione dei redditi delle società, non assumono alcuna rilevanza ai fini del calcolo della base imponibile del contributo, in quanto — come detto — non soggetti ad IVA e, quindi, non contabilizzati nelle relative liquidazioni periodiche.

Si tratta di contratti che prevedono l'impegno delle parti a versare importi differenziali, da stabilire in base alle quotazioni di determinati beni, stipulati dalle imprese energetiche a copertura di rischi legati all'andamento delle quotazioni di beni che costituiscono materie prime o prodotti finiti oggetto della propria attività. L'esigenza sottesa a tali contratti è, in sostanza, quella di evitare che tali quotazioni possano causare l'erosione dei margini di guadagno per effetto dell'aumento del prezzo di materie prime o della contrazione del prezzo dei prodotti oggetto dell'attività.

Non può quindi dubitarsi che tali componenti siano direttamente riconducibili all'attività di impresa, trattandosi di costi specificamente riferibili al suo oggetto: conseguentemente, non può nemmeno dubitarsi che essi concorrano, sia in senso economico che giuridico, alla produzione di profitti e quindi, di eventuali «sovraprofiti» realizzati nell'esercizio di quella stessa attività.

La ricorrente ha quindi concluso evidenziando che l'omessa rilevanza dei differenziali ai fini del contributo per il solo fatto di non rilevare ai fini dell'IVA, sarebbe indice di un ulteriore motivo di irragionevolezza del criterio (e, in ogni caso, del tributo), per la sua inidoneità — anche per tale via — a rappresentare correttamente la ricchezza che esso intende tassare.

Anche sotto tale aspetto, il Contributo apparirebbe del tutto inidoneo a rappresentare correttamente il supposto «sovraprofito» che intende colpire.

2.3. Modelli di corretta tassazione degli extraprofiti, non seguiti dal legislatore.

La ricorrente ha evidenziato che il legislatore aveva a disposizione almeno tre modelli di «corretta» tassazione dei sovraprofiti incrementali, di cui tuttavia non avrebbe in alcun modo tenuto conto.

2.3.1. — Un primo modello è quello disegnato nel regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio dell'UE del 6 ottobre 2022 «relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia», che delinea al Capo III, articoli 14 e ss., un «contributo di solidarietà» gravante sugli «utili eccedenti» generati dalle attività energetiche ad esso soggette (attività estrattive).

Tale norma è esplicitamente ispirata al medesimo scopo che orienta il contributo italiano, vale adire intervenire sui sovraprofiti delle società energetiche per redistribuire tali *plus*-ricchezze ai soggetti che stanno subendo gli effetti dell'incremento dei prezzi dei prodotti e servizi energetici, ma le relative strutture sono radicalmente differenti. Il contributo europeo, infatti, mira ad intercettare proprio i sovraprofiti derivanti dagli incrementi di prezzo e riesce in questo intento includendo nella propria base imponibile gli utili «determinati in base alla normativa fiscale nazionale nell'esercizio fiscale che inizia il 10 gennaio 2022 o successivamente, che eccedono un aumento del 20% degli utili imponibili medi, determinati secondo la normativa tributaria nazionale, dei tre esercizi fiscali che iniziano il 10 gennaio 2019 o successivamente».

Come chiarito nel Considerando 13 del regolamento citato, l'intenzione del legislatore europeo è quella di tassare solo gli utili «straordinari» realizzati dalle imprese soggette al tributo. Viene infatti ribadito che il contributo straordinario sulle imprese estrattive deve essere «adeguato per gestire gli utili eccedenti in caso di circostanze impreviste. Tali utili non corrispondono agli utili ordinari che le imprese e le stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffineria si sarebbero aspettati o avrebbero potuto prevedere di ottenere in circostanze normali, se non si fossero verificati eventi imprevedibili sui mercati dell'energia»; ciò sempre al fine di garantire «condizioni di parità in tutta l'Unione».

Ha osservato la ricorrente che il regolamento riesce a disegnare un'imposta idonea ad isolare solo il sovraprofito ritratto dalle imprese tassate, incidendo sui profitti in una accezione incrementale, in relazione alla particolare congiuntura economica. Tale caratteristica sembrerebbe del tutto assente nel contributo italiano, che non solo — e a monte — non sarebbe idoneo ad incidere sui «profitti», ma men che meno riuscirebbe ad isolare un loro incremento, e cioè un «sovraprofito».



2.3.2. — Un secondo modello, anch'esso comunitario, è quello proposto nella «Comunicazione *RePowerEU*: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili», pubblicata l'8 marzo 2022 dalla Commissione europea.

Nel relativo allegato 2, la Commissione ha infatti stabilito delle linee guida per orientare gli Stati membri verso una tassazione degli utili inframarginali compatibile con il diritto eurounitario, rilevando, tra l'altro, che:

«tale misura dovrebbe tuttavia essere attentamente concepita per evitare inutili distorsioni del mercato»;

«il metodo di calcolo dei rendimenti da considerare eccessivi [...] dovrebbero essere chiaramente e specificamente giustificati» ed i profitti fortuiti «dovrebbero essere definiti sulla base di criteri ed eventi oggettivi e verificabili» al fine di evitare «qualsiasi uso arbitrario che comporterebbe gravi distorsioni»;

«le tendenze a lungo termine dei prezzi derivanti dagli sviluppi strutturali del mercato e il segnale del prezzo del carbonio proveniente dall'EU ETS non dovrebbero essere influenzati, in modo da non interferire con i segnali di prezzo a lungo termine che contribuiscono alla copertura dei costi fissi e di investimento»;

«la misura non dovrebbe essere retroattiva e dovrebbe recuperare unicamente una quota degli utili effettivamente realizzati».

Ha osservato, quindi, la ricorrente che la Commissione europea ha fornito agli Stati membri indicazioni sufficientemente chiare per «disegnare» tributi che devono incidere soltanto sull'extraprofitto delle imprese energetiche e che non devono alterare il normale funzionamento concorrenziale del mercato, in coerenza con i generali principi dell'ordinamento dell'Unione europea. Tuttavia, nessuna di tali indicazioni sarebbe stata recepita dal legislatore italiano, atteso che il contributo in argomento, per come concepito, non solo non definirebbe in maniera «oggettiva e verificabile» i sovraprofiti tassabili, ma escluderebbe anche dalla base imponibile tutti i costi «di investimento».

2.3.3. — Un terzo modello, puramente «domestico», emerge dalla sentenza n. 10/2015 della Corte costituzionale sulla nota «*Robin Hood Tax*».

Secondo la Corte Costituzionale, la congiuntura economica caratterizzata da un eccezionale rialzo dei prezzi di prodotti energetici al contempo insostenibile per gli utenti può incrementare sensibilmente i margini di profitto degli operatori dei settori interessati e quindi costituire «un elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato che colpisca gli eventuali “sovra-profitti” congiunturali». Tuttavia, «affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice». Ciò non avveniva nel caso della maggiorazione dell'aliquota IRES prevista dal decreto-legge n. 112/2008, in quanto il tributo «si applica[va] all'intero reddito di impresa, anziché ai soli “sovra-profitti”».

Il precedente fornisce però preziose indicazioni al legislatore per disegnare un'imposta equa. Si legge infatti nella pronuncia che:

«sebbene una pluralità di indizi contenuti nel testo normativo impugnato e nei relativi lavori preparatori suggeriscano che l'intento del legislatore fosse quello di colpire i «sovra-profitti» conseguiti da detti soggetti in una data congiuntura economica, in realtà la struttura della nuova imposta non sarebbe poi coerente con tale *ratio* giustificatrice;

«la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta»;

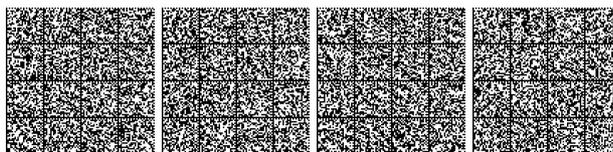
«se, come nel caso in esame, il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione»;

«il vizio di irragionevolezza è evidenziato dalla configurazione del tributo in esame come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli “sovra-profitti”».

A contrario, dalla sentenza si evince che un'imposta sui sovraprofiti è, in linea di principio, equa e costituzionale a condizione che sia idonea ad incidere sui «profitti» in un'accezione «incrementale» in relazione alla «particolare congiuntura economica».

La ricorrente ha dunque evidenziato che nessuna di queste indicazioni sarebbe stata recepita nel contributo in esame, che non solo — e a monte — non sarebbe idoneo ad incidere sui «profitti», ma men che meno riuscirebbe ad isolare un loro incremento, e cioè un «sovraprofitto».

Le conclusioni, allora, non potrebbero che essere identiche a quelle tratte nella citata sentenza: anche il contributo di cui all'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, al pari del suo «precedente», è incompatibile con le norme costituzionali sopra indicate, in quanto il suo presupposto non si «riflette sulla struttura dell'imposizione».



2.4. Sulla base delle considerazioni sopra esposte, la ricorrente, con riferimento alla violazione degli articoli 23, 3 e 53 della Costituzione, ha prospettato una duplice conclusione.

O l'intenzione del legislatore in realtà non sarebbe quella di indirizzare il contributo sui «sovraprofiti» delle imprese energetiche, ed allora risulterebbe confermata la più totale mancanza di ragioni giustificative del contributo, in violazione delle norme costituzionali di cui sopra.

Oppure — e in subordine logico — il contributo sarebbe ipoteticamente inteso a colpire proprio i sovraprofiti, ma in tale caso esso si dimostrerebbe di fatto completamente inadeguato allo scopo, perché articolato in previsioni del tutto inidonee ad incidere selettivamente su tali grandezze economiche e su chi ne è eventualmente titolare, con l'inevitabile conseguenza della più totale discriminatorietà ed irragionevolezza dell'intervento normativo, ancora in violazione delle norme costituzionali indicate.

2.5. Per quanto riguarda, in particolare, i profili rilevanti *ex art. 3* della Costituzione, la ricorrente ha evidenziato la portata discriminatoria del contributo, interna o esterna al mercato energetico.

In primo luogo, esso determinerebbe una chiara discriminazione tra le imprese del settore energetico e la restante platea dei contribuenti operanti in altri settori merceologici che pure hanno realizzato consistenti extraprofiti durante e dopo la crisi pandemica, senza tuttavia essere in alcun modo colpiti dall'imposta (ad. es. i settori bancario-finanziario o farmaceutico).

In secondo luogo, esso determinerebbe discriminazioni interne allo stesso mercato energetico, gravando il contributo solo su alcune delle imprese che operano nel settore energetico e risolvendosi in un vantaggio degli operatori operanti nel settore energetico che — per ragioni del tutto «casuali» — non sono assoggettati al medesimo, non essendo in grado di isolare soggetti che abbiano realizzato una maggiore capacità contributiva effettiva rispetto ai concorrenti.

In terzo luogo, il contributo, mandando esenti da imposta operatori che hanno realizzato extraprofiti per importi inferiori a 5 milioni di euro o in una percentuale inferiore al 10 per cento, introdurrebbe un regime fiscale differenziato pur a fronte di situazioni del tutto comparabili.

Infine, la ricorrente ha evidenziato che costituisce fatto notorio che altri settori energetici, come quello dell'energia elettrica, non hanno visto ridurre i consumi nel periodo pandemico, a differenza del settore dei prodotti petroliferi, gravemente toccato dall'immobilismo dovuto alla pandemia che, come noto, ha vietato o comunque disincentivato gli spostamenti, con conseguente impatto sulla vendita dei carburanti. Va da sé che in tale ultimo settore — e non in altri — il sovraprofito non è riconducibile ad un incremento dei prezzi, ma solo ad un incremento delle quantità vendute nel 2021-2022, in relazione a quelle vendute nel 2020-2021.

La ricorrente ha quindi concluso evidenziando che il contributo in commento non sarebbe conforme a Costituzione anche per le evidenti discriminazioni interne al settore energetico, non giustificate da alcuna differenziazione in relazione ad una diversa capacità contributiva, in manifesta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

3. Violazione degli articoli 53 e 42 della Costituzione.

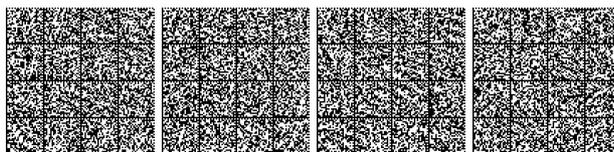
3.1. La ricorrente ha evidenziato che l'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, nella misura in cui accetta che il contributo possa avere effetti ablativi anche integrali della capacità economica del soggetto inciso, sarebbe in palese contrasto anche con gli articoli 53 e 42 della Costituzione.

Invero, il contributo in concreto dovuto dalla ricorrente ammonta a complessivi euro 2.456.422,00 ed ha un impatto dirompente sui conti della Società, come documentato dai bilanci prodotti in atti, finendo per erodere oltre il 50% del risultato netto dell'anno 2021, determinando un'imposizione fiscale totale di circa il 66% del reddito lordo pari ad euro 6.541.000,00.

Pertanto, la ricorrente ha osservato che la predetta imposta sortirebbe effetti tipicamente espropriativi e, anche per tale via, si rivelerebbe incostituzionale.

Con riferimento all'art. 42 della Costituzione, norma posta dai costituenti a garanzia della proprietà privata, un livello di imposizione tale da superare la ricchezza disponibile del contribuente conduce inevitabilmente all'ablazione graduale del patrimonio. Inoltre, l'art. 42 della Costituzione, quando al secondo comma dispone che «la legge determina i modi di acquisto della proprietà privata», garantisce l'esistenza del mercato, ossia di un luogo in cui i privati scambiano i propri beni. Perché vi sia un mercato è necessaria la circolazione dei capitali, impossibile se i singoli sono privati, per effetto di un «supposto» tributo, del complesso dei beni economici necessario al soddisfacimento delle primarie necessità.

In sintesi, il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà, pena la violazione della norma citata (Corte costituzionale, sentenza n. 348/2007).



L'art. 53 della Costituzione opera, inoltre, da ulteriore baluardo contro prelievi il cui presupposto, pur essendo economicamente apprezzabile o sintomatico, sia configurato in modo da generare l'erosione progressiva dell'oggetto cui è riferita l'imposta, oppure contro prelievi che sottraggono integralmente la stessa ricchezza tassata o in una misura che possa fondatamente minacciare l'equilibrio tra i bisogni finanziari del settore pubblico e l'interesse dei singoli.

Pertanto, l'art. 53 della Costituzione, e in particolare il concetto di «capacità contributiva», reca in sé il divieto di imposizione espropriativa.

Non è infatti consentito al legislatore soddisfare «l'interesse fiscale» in ogni modo, ma tale bisogno deve essere bilanciato con gli altri valori costituzionali, in quanto l'art. 53 della Costituzione non indica alcuna prevalenza dell'interesse fiscale rispetto agli altri diritti costituzionalmente tutelati.

4. violazione dell'art. 117 della Costituzione e, in via mediata, dell'art. 1 del Primo Protocollo Cedu.

La ricorrente ha evidenziato che il contributo *ex art. 37*, decreto-legge n. 21/2022 si porrebbe in manifesta violazione dell'art. 1 del Primo Protocollo Cedu e, per esso, dell'art. 117 della Costituzione, che impone al legislatore di operare nel rispetto degli obblighi internazionali.

L'art. 1 del Primo Protocollo Cedu è posto a presidio della tutela proprietaria, prevedendo al primo comma, primo periodo, la regola secondo cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» e così vietando, in via generale, ogni compressione al libero godimento dei beni stessi. I periodi successivi del testo della disposizione autorizzano, a certe condizioni, la limitazione del diritto di proprietà: il secondo periodo del primo comma prevede, infatti, che «nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

Il secondo comma dispone a sua volta che «le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

Tanto premesso, la ricorrente ha osservato che il contributo in esame determinerebbe una limitazione della tutela proprietaria nel godimento dei beni della medesima, risolvendosi in una contribuzione in denaro che determina l'erosione di tutto il patrimonio netto sociale, come già sopra evidenziato.

Tale limitazione non sarebbe giustificata sulla base di una delle eccezioni ammesse dal secondo paragrafo dell'art. 1, con particolare riferimento alla seconda eccezione, che legittima le privazioni della tutela proprietaria volte ad «assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende» (art. 1, par. 2).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, una restrizione della tutela proprietaria, anche se basata su ragioni di ordine fiscale, deve comunque:

essere legittima, nella consapevolezza che «l'esistenza di una base giuridica nel diritto interno non è di per sé sufficiente a soddisfare il principio di liceità» in quanto detta base giuridica «deve avere una certa qualità, ovvero deve essere compatibile con lo stato di diritto e deve fornire garanzie contro l'arbitrarietà» (CEDU, *N.K.M. vs. Hungary*, sentenza del 14 maggio 2013);

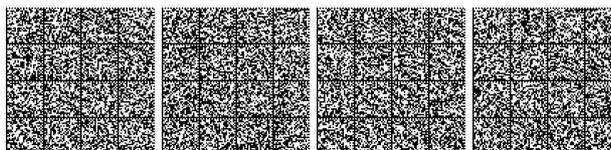
rispondere ad un «giusto equilibrio» tra le esigenze pubbliche e quelle di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Nell'ambito di tale equilibrio, il potere impositivo trova un chiaro limite proprio nel divieto di introdurre «imposte confiscatorie», le quali incidono sui beni del contribuente in maniera così dirompente da alterare in maniera illegittima e radicale l'equilibrio tra interesse fiscale e diritto alla tutela proprietaria.

La Corte EDU ha avuto modo di esaminare la questione in tre recenti sentenze emesse nei confronti dell'Ungheria (CEDU, *N.K.M. vs. Hungary*, sentenza del 14 maggio 2013; CEDU, *Gáll vs. Hungary*, sentenza del 25 giugno 2013 e CEDU, *R.Sz. vs. Hungary*, sentenza del 2 luglio 2013.), nelle quali è stata accertata una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU posta in essere dal legislatore ungherese, dato che quest'ultimo aveva introdotto retroattivamente un'imposta molto gravosa sulle somme corrisposte ai lavoratori del pubblico impiego in occasione della conclusione del rapporto di lavoro.

Nelle pronunce, la Corte ha avuto modo di definire quando un'imposta può essere considerata confiscatoria, chiarendo che: «un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni, anche se avvenuta alle condizioni previste dalla legge — che implica l'assenza di arbitrarietà — e nell'interesse pubblico, deve sempre trovare un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e le esigenze della tutela dei diritti fondamentali della persona. In particolare, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e la finalità perseguita dal provvedimento impugnato».

Alla luce di tali premesse, l'imposta ungherese doveva considerarsi contraria al citato art. 1 in quanto la misura contestata:

- 1) comportava un onere «eccessivo e individuale da parte del ricorrente»;
- 2) riguardava «solo un determinato gruppo di soggetti»
- 3) era da considerarsi «retroattiva» nell'accezione intesa dalla stessa Corte EDU.



La ricorrente ha quindi evidenziato che il contributo di cui all'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 presenta tutte e tre le citate caratteristiche, erodendo da solo tutto il patrimonio netto della società, con effetto espropriativo evidente, avendo natura intrinsecamente discriminatoria, come già sopra argomentato, ed essendo un prelievo con caratteristiche di retroattività, gravando su una ricchezza comunque formata ben prima della sua entrata in vigore, nonché privo del requisito della prevedibilità, determinando retroattivamente una situazione sfavorevole in capo ai contribuenti che non avrebbe potuto essere ragionevolmente prevista.

5. La Corte concorda con le suddette considerazioni e ritiene rilevante, posto che la presenza dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 nell'ordinamento giuridico, osta al richiesto rimborso, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della predetta norma secondo i profili dedotti dalla ricorrente.

P. Q. M.

*La Corte di Giustizia Tributaria di Primo Grado di Roma,
Nella camera di consiglio del 3 maggio 2023,*

*A scioglimento della riserva ex art. 35, decreto legislativo n. 546/1992 assunta all'udienza del 5 aprile 2023;
visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, convertito in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito in legge n. 91/2022, per violazione degli articoli 3, 23, 41, 42, 53, 117 della Costituzione e, in via mediata, dell'art. 1 del Primo Protocollo Cedu.

Sospende il giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle Parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Roma, 3 maggio 2023

Il Presidente: PROIETTI

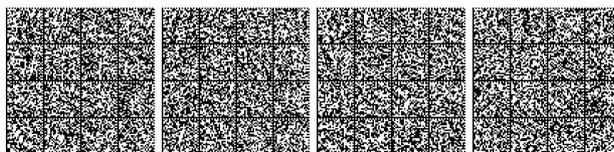
Il Giudice estensore: SALASSA

23C00187

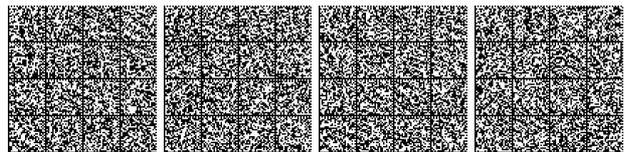
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-044) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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**

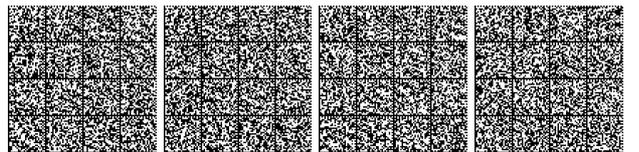
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- 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.

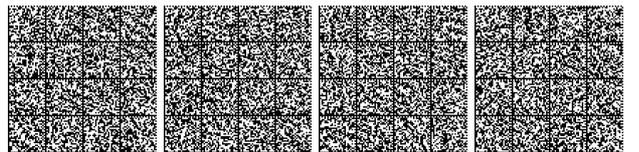
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 7,00

